

LAUSUNTO

10.11.2023

Vahvistuspäätösluonnos sähkön jakeluverkkoyhtiöiden valvontamenetelmiksi valvontajaksoilla 2024-2027 ja 2028-2031

Yleiset huomiot

Jakeluverkkotoiminnan valvontamenetelmät ovat peruseriaatteiltaan säilyneet pitkään samanlaisina, ja niitä voidaan eurooppalaisessa vertailussa pitää varsin onnistuneina. Viimeisen kymmenen vuoden aikana Suomen sähköverkkoyhtiöiden toimitusvarmuus on merkittävästi parantunut samalla, kun asiakkaiden verkkopalvelumaksut ovat säilyneet eurooppalaisittain verraten kohtuullisina.

Energiavirasto on toteuttanut valvontamenetelmien kehittämisen tuleville 6. ja 7. valvontajaksoille pääsääntöisesti hyvässä vuoropuhelussa alan sidosryhmien, yhtiöiden ja asiakkaiden edustajien kanssa. Tämän vuoksi olemme yllättyneitä siitä, että nyt valmistelun viimeisillä viikoilla Energiavirasto esittää varsin karkeisiin vaikutusten arviointeihin tukeutuen valvontamallin keskeisen ydinperiaatteen muuttamista. Valvontamenetelmissä verkko-omaisuuden arvon määrittäminen on jo parikymmenen vuoden ajan vuotta perustunut siihen, että verkon arvo on aina valvontajakson alussa päivitetty vastaamaan sen markkina-arvoa. Näin on mahdollistettu verkkoyhtiöille käyttökänsä päähän tulevien verkon osien korvausinvestoinnit. Tämä periaate on käytännössä mahdollistanut jakeluverkkoyhtiöiden uusimisen ja kehittämisen toimitusvarmuusvelvoitteiden toteuttamiseksi. Nyt esitetty muutos verkkoyhtiöiden arvottamisesta takautuvasti kunkin investointivuoden mukaisesti romuttaisi tämän periaatteen.

Esitetty muutos laskea koko verkko-omaisuuden arvo takautuvasti kunkin investointivuoden hintatason mukaan olisi myös pitkälle menevä, taannehtiva heikennys jakeluverkkoyhtiöiden omistajien omaisuusarvoihin. Näin suuren ja nopean muutoksen kohtuullisuutta tulisi nähdäksemme tarkastella myös omaisuudensuojakysymyksenä.

Tulevilla valvontajaksoilla yhteiskunnan sähköistyminen ja vihreän siirtymän investoinnit tulevat toimitusvarmuustavoitteiden ohella edellyttämään mittavia verkkoinvestointeja jakeluverkkoihin. Monessa tapauksessa korvausinvestointi ei riitä, vaan verkkoja on vahvistettava nykyisestä. Valvontamalliin esitetyt muutokset tekisivät nämä investoinnit monella verkkoalueella mahdottomiksi.

Verkkotoimintaan sitoutunut oikaistu omaisuus ja pääoma

Jälleenhankinta-arvon jäädytys

Esitetyn mallin mukaisesti verkon jälleenhankinta-arvo (JHA) ja tästä seuraava nykykäyttöarvo (NKA) jäädytettäisiin kulloisenkin investointivuoden yksikköhintojen tasoon. Tämän seurauksena verkko-omaisuuden JHA ei enää olisi jälleenhankinta-arvo, ja JHA:sta laskettu tasapoisto jäätyisi myös kyseisen vuoden arvoa vastaavalle tasolle. Erityisesti vanhempien verkkokomponenttien osalta JHA:sta laskettu tasapoisto putoaisi pieneen osaa niiden nykypäivän hankinta-arvosta, eikä yhtiöillä olisi varaa toteuttaa korvausinvestointeja tulorahoituksella.

Muutoksen keskeisenä perusteena Energiavirasto toteaa, että koska sallitun tuoton laskennassa huomioidaan inflaation vaikutus, tulee JHA jäädyttää investointivuoden tasolle, jotta inflaation vaikutus ei tulisi toistamiseen huomioiduksi verkko-omaisuuden arvossa.

Vaikka perustelua voi teoriassa pitää loogisena, se jättää huomioimatta sen merkittävän seikan, että verkkokomponenttien yksikköhintojen muutoksiin on inflaatiota huomattavasti enemmän vaikuttanut toimialan tehokkuuden parantuminen menneiden valvontajaksojen aikana. Nähdäksemme DFC:n selvityksessä, johon Energiavirasto tässä yhteydessä viittaa, ei ole huomioitu tätä tehokkuuden paranemista.

Määrittäessään verkko-omaisuuden arvon selvästi markkina-arvosta poiketen ja heikentäen näin yhtiöiden mahdollisuutta kattaa korvausinvestoinnit poistoilla, esitys on nähdäksemme Sähkömarkkinalain vastainen. Sähkömarkkinalain yksityiskohtaisissa perusteluissa todetaan (HE20/2023):

*”Hinnoittelun kohtuullisuuden valvonta perustuisi yritysten sähköverkko-omaisuuden **todelliseen käyttöarvoon**, joka kuvaa yrityskohtaista **markkina-arvoa**..”*

Sähkömarkkinalain tavoitteena on myös turvata verkkoyhtiöiden tulorahoitus niin, että se riittää kattamaan korvausinvestoinnit (HE20/2013):

*”Verkkopalveluiden hinnoittelun tulisi turvata verkonhaltijalle kuuluvien tehtävien edellyttämä kohtuullinen **tulorahoitus** ja vakavaraisuus. Tulot saisivat siten kattaa **verkon ylläpidon, käytön ja rakentamisen kohtuulliset kustannukset** sekä antaa sijoitetulle pääomalle kohtuulliseksi katsottavan tuoton.”*

Nämä Sähkömarkkinalain tavoitteet ovat tähän saakka valvontamenetelmissä toteutuneet, kun koko verkko-omaisuuden JHA on jokaisen valvontajakson alussa päivitetty yksikköhinnoilla vastaamaan sen markkina-arvoa, sekä laskemalla tasapoisto näin päivitetystä verkko-omaisuuden jälleenhankinta-arvosta.

Monet Paikallisvoiman jäsenyhtiöistä ovat pyrkineet pitämään verkkopalvelumaksunsa kohtuullisina ja välttämään yli-investointeja. Toimitusvarmuustavoitteita on täytetty muilla keinoin, esimerkiksi huolehtimalla johtokaduista ja panostamalla nopeaan korjaustoimintaan

häiriötilanteissa. Esitetty malli JHA:n jäädyttämisestä investointivuoteen ja erityisesti sen taannehtiva indeksointi vuodesta 2011 taaksepäin rankaisisi erityisen pahasti näitä, usein pieniä kunnallisia yhtiöitä, joiden verkko-omaisuus on vanhempaa, mutta joiden verkkopalvelumaksut ovat edullisempia. Malli näyttäisi laskevan vähemmän niiden yhtiöiden verkon arvoa, jotka ovat investoineet aktiivisesti 5. valvontajaksolla ennen vuotta 2022, jolloin yksikköhinnat olivat korkeat. Voidaankin sanoa, että malli kohtelisi jakeluverkkoyhtiöitä huomattavan epätasa-arvoisesti.

Esitetyn muutoksen seurauksena verkkoyhtiöiden tulorahoitusvaje pahenisi vuosi vuodelta eikä riittäisi korvausinvestointeihin, jolloin investointeja olisi toteutettava yhä enemmän joko lainarahalla tai omistajan rahoituksella. Tämä saattaisi johtaa lyhytnäköiseen omistajapolitiikkaan, jossa omistaja optimoisi yhtiöstä saatavat tuottonsa lyhytaikaisesti mahdollisimman suuriksi. Tällöin yhtiön olisi yhä enemmän nojattava vieraaseen pääomaan, mikä vaikuttaisi WACC-laskennassa vieraan pääoman riskipreemioon ja lopulta yhtiön sähköverkkolupa olisi vaarassa.

Muita tuottopohjaa koskevia huomioita

Pidämme edelleen valitettavana heikennyksenä yhtiöiden investointien rahoitukselle, että poistoeron verovelkaosuutta ei sisällytetäisi kohtuullisen tuoton laskelmaan. Poistoero, joka käytännössä on lykättyä verojen maksua, on ollut osalle yhtiöistä merkittävä tapa helpottaa välttämättömien verkkoinvestointien rahoitusta, minkä vuoksi nykyinen poistoeron käsittelytapa tulisi säilyttää.

Emme edelleenkään pidä perusteltuna vaihto-omaisuuden eliminointia sallitun tuoton laskennasta. Emme jaa näkemystä, jonka mukaan varastoon hankittuun verkko-omaisuuteen ei kohdistuisi lainkaan liiketoiminnallista riskiä. Tehokkaan suunnittelu- ja korjaustoiminnan kannalta varastojen ylläpito on perusteltua, eikä kannusteita siihen tämän vuoksi tulisi heikentää. Riittävällä vaihto-omaisuudella on merkitystä myös verkkoyhtiön huoltovarmuuteen ja edelleen yleiseen huoltovarmuuteen, kun komponenttien toimitusketjut käyvät yhä epävarmemmiksi.

Purkukustannusten aktivointi taseelle on käytäntö monissa jakeluverkkoyhtiöissä, ja niiden huomioimatta jättäminen heikentäisi mielestämme perusteettomasti tuottopohjaa ja investointikykyä. Purkukustannukset ovat aito verkon ylläpitoon liittyvä kustannus, joka tulee nähdä osana investointia. Mikäli purkukustannukset siirrettäisiin operatiivisiin kustannuksiin, tulee operatiivisten kulujen sallittua tasoa nostaa niiden määrällä.

Nähdäksemme ei ole loogista, että kun negatiivinen rahoitusomaisuus katsotaan tosiasiallisesti velaksi, niin siihen (myös tosiasiallisesti) kohdistuvia kuluja ei kuitenkaan huomioida oikaistun tuloksen laskennassa.

Kohtuullinen tuottoaste

WACC-parametrien määrittämiseen esitetään muutosta, jossa verrokkiyhtiöistä johdettavien parametrien osalta käytettäisiin verrokkiryhmän mediaaniarvoa, jos verrokkiyhtiöiden keskimääräinen säännelty verkko-omaisuuden osuus ylittää 50% koko konsernin liikevaihdosta viimeisimpien tilinpäätöstietojen perusteella, ja muussa tapauksessa sitä neljännestä, joka tuottaa pienemmän tuottoasteen. Tämä muutos ei ole mielestämme perusteltu, koska verrokkiyhtiöitä on vähän, ja muutos lisätäisi yksittäisen verrokkiyhtiön painoarvoa kohtuuttomasti. WACC-parametrien tiheämpi päivitysväli altistaisi verkkotoiminnan aiempaa enemmän riskeille maailmanmarkkinatilanteen heilahdellessa.

Investointikannustin

Edellä kuvattu verkko-omaisuuden arvon jäädytys tulee merkittävästi heikentämään investointikannustinta. Heikennys kasvaa ajan kuluessa yhä suuremmaksi, kun verkkojen JHA ja tasapoisto jäävät jälkeen todellisista yksikköhinnoista. Energiavirasto esittää edelleen myös tasapoistojen mahdollisesti tuottaman tehokkuushyödyn puolittamista, mikä tulee heikentämään kannustinta entisestään.

Yhtiöiden aikaansaama tehokkuushyöty on tähän saakka välittynyt asiakkaille yksikköhintojen päivittymisen kautta. Päivitysväliksi esitetään neljä vuotta, mikä on sinänsä perusteltua. Esitetyssä arvonnäytymisessä asiakas saisi aina tehokkuushyödyn, ja inflaatio jäisi yhtiön tappioksi. Kun vielä tasapoistojen inflaatiokorjauksesta luovuttaisiin, investointikannustimen heikennys olisi varsin dramaattinen ja aiheuttaa vakavan huolen sekä toimitusvarmuuden, että verkkojen kehittämisen tulevaisuudesta.

Kuten olemme aiemmin todenneet, hyötyleikkurin soveltaminen vuositasolla voi tuottaa erityisiä ongelmia silloin, jos yhtiö on tehnyt ennen 6. valvontajakson alkua investointeja, joita ei ole kirjattu sähköverkko-omaisuuteen, mutta jotka kirjautuvat siihen jälkikäteen 6. valvontajakson kuluessa. Tällaisia investointeja ovat esimerkiksi tulevia kaapeliasennuksia odottavat putkitukset, joiden investoinnit on aktivoitu taseeseen, mutta jotka lasketaan verkko-omaisuuden jälleenhankinta-arvoon vasta kun putkiin asennetaan kaapelit. Tällöin verkon asennusvuonna syntyy kyseiselle vuodelle tehokkuusvääristymä, kun verkko-omaisuuden arvo voi kasvaa ennen valvontajaksoa tehtyjen investointien perusteella, mutta kirjanpidossa samat investoinnit eivät kyseisenä vuonna näy. Jotta tehokkuusarviointi olisi oikeudenmukaista ja vuositasolla paikkansa pitävää, tulisi ennen 6. valvontajakson alkua tehty, mutta verkon jälleenhankinta-arvoa vasta tällä valvontajaksolla kasvattavat investoinnit huomioida kyseisen vuoden investointitehokkuuden laskennassa tavalla tai toisella.

Laatukannustin

Pidämme perusteltuna suurjänniteverkon suunniteltujen keskeytysten poistamista laatukannustimen laskennasta.

Tehostamiskannustin

Kuten olemme aiemmin todenneet, tulevina vuosina jakeluverkkoyhtiöillä on merkittäviä operatiivisten kulujen kasvupaine muun muassa kasvavien tietojärjestelmäkustannusten kautta. Jatkossa tuottopohjasta poistuvat purkukustannukset tulisivat myös tehostamiskannustimen piiriin. Lakiin perustuvien veloitteiden tuoman operatiiviset kulut tulisi kuitenkin mielestämme jättää kokonaisuudessaan tehostamistavoitteen ulkopuolelle.

Huomautamme, että StoNED-rintaman estimoinnissa käytetyt nykykäyttöarvot eivät ole yhdenmukaiset esitetyn uuden verkko-omaisuuden määrittystavan nykykäyttöarvojen kanssa. NKA:n määrittystavan muutoksen vaikutus tehostamistavoitteisiin tulisi arvioida uudelleen.

StoNED-mallilla määritelty yhtiökohtainen tehostamistavoite kohtelee eri kokoisia ja erityyppisiä jakeluverkkoyhtiöitä epätasa-arvoisesti. Kaikkein epäoikeudenmukaisimmin StoNED-malli kohtelee pieniä sekaverkkoyhtiöitä, joilla on sekä maaseutu- että taajamaverkkoa. Gaia Consulting Oy:n tekemän klusterianalyysin perusteella¹ (käyttäen uusinta lokakuussa 2023 julkaistua tehokkuusrintamaa ja vuosien 2019-2022 tehokkuuslukujen keskiarvoa) pienten sekaverkkojen ja taajamayhtiöiden tehokkuuslukujen mediaani oli 66 %, kun esimerkiksi suurilla kaupunkiyhtiöille se oli 91 % ja suurilla maaseutuyhtiöillä se oli 88 %.

Pidämme tervetulleena, että tehostamistavoite 6. valvontajaksolle olisi 0%. Tavoitteen asettaminen 7. valvontajaksolla 1 prosenttiin aiemmin esitetyn 2% sijasta on myös muutos oikeaan suuntaan.

Joustokannustin

Pidämme uutta joustokannustinta sinänsä tervetulleena. Joustokannustimen määrittely jättää kuitenkin epävarmaksi sen, millaiset kustannukset sen piiriin voidaan sisällyttää. Tämä heikentää joustokannustimen merkitystä jakeluverkoille.

Joustokannustimelle esitetty osuus (1 % liikevaihdosta) jää myös pienempien jakeluverkkoyhtiöiden tapauksessa niin pieneksi, että joustokannustimen käyttö jäisi todennäköisesti vähäiseksi tai olemattomaksi. Ehdotamme joustokannustimen tarkempaa määrittelyä sekä sen suhteellisen osuuden kasvattamista esimerkiksi käänteisesti suhteessa liikevaihtoon, jotta myös pienemmät verkkoyhtiöt voisivat sitä aidosti hyödyntää.

Kunnioitavasti,
Toivo Hurme

¹ Lausunto jakeluverkkoyhtiöiden epätasa-arvoisesta kohtelusta StoNED-mallissa [https://energiavirasto.fi/documents/11120570/151965430/StoNED_lausunto+1+suuntaviiva.pdf/123a434f-eee0-0b08-c279-73e916b15804/StoNED_lausunto+1+suuntaviiva.pdf?t=1684221088225]

Toiminnanjohtaja