

Energiavirastolle

**Lausunto Energiaviraston esittämistä muutoksista Energiaviraston 30.11.2015 antamiin vahvistuspäätöksiin (Verkonhaltijan verkkotoiminnan tuoton määrittämistä koskevien menetelmien vahvistaminen neljännelle 1.1.2016 - 31.12.2019 ja viidennelle 1.1.2020 – 31.12.2023 valvontajaksolle).**

dnro 941/430/2015-1013/430/2015

Paikallisvoima ry kiittää mahdollisuudesta lausua Energiaviraston määräyksestä muuttaa voimassa olevia verkkotoiminnan valvontamenetelmiä. Paikallisvoima edustaa 39:a suomalaista jakeluverkon haltijaa.

#### **Valvontamenetelmien muutosten perusteet**

Valvontamenetelmien muuttaminen lyhyellä varoitusajalla kesken valvontajakson on hyvin poikkeuksellista ja rikkoo suomalaista sääntelyperinnettä, jossa kansalaiset ja yritykset ovat voineet luottaa sääntely-ympäristön ennakoitavuuteen, sekä erityisesti siihen, että viranomaisen määräajaksi voimaan saattamat lainvoimaiset päätökset todella ovat voimassa tuon määrääjän.

Energiavirasto perustelee muutoksia sillä, että lainsäädäntö on muuttunut. Virastolla ei ole kuitenkaan pakkoa muuttaa valvontamenetelmiä kesken valvontajakson, vaan Sähkö- ja maakaasumarkkinoiden valvonnasta annetun lain 13 § antaa virastolle *mahdollisuuden* muuttaa valvontamenetelmiä myös kesken valvontajakson tietyin perustein, joihin kuuluvat muun muassa lainsäädännön muuttuminen tai olosuhteissa tapahtuneet olennaiset muutokset. Virastolla on siis asiassa harkintavalta, ja nyt virasto on päättänyt käyttää mahdollisuuttaan muuttaa menetelmiä kesken valvontajakson, sen sijaan että muutokset olisi esimerkiksi toteutettu meneillään olevan valvontajakson päätyttyä kahden vuoden kuluttua.

Lainvoimaisen viranomaispäätöksen muuttaminen sen voimassaoloaikana on nähdäksemme ristiriidassa Hallintolain 6§:n kanssa, jonka mukaan viranomaisen velvollisuutena on suojata oikeusjärjestyksen perusteella oikeutettuja odotuksia. Tämä ns. luottamuksensuojan periaate Hallintolaissa tarkoittaa, että periaate turvaa yksityisen perusteltuja odotuksia ja asemaa etenkin suhteessa viranomaistoiminnan odottamattomiin ja yksityisen kannalta haitallisiin tai muuten epäedullisiin muutoksiin. Luottamuksensuojan kohteena olevat odotukset kohdistuvat paitsi voimassa olevien oikeussuhteiden pysyvyyteen myös siihen, että viranomaisen noudattaa sillä olevia velvollisuuksia ja sitoumuksia.

Kansallisen sääntelyviranomaisen riippumattomuus ja itsenäisyys on vahvistettu EU-lainsäädännössä ja EU-tuomioistuimen oikeuskäytännössä. Energiavirasto itse selostaa hiljattaista EU-tuomioistuimen ratkaisua, jossa Saksa tuomittiin oman sääntelyviranomaisensa toimivaltaan puuttumisessa seuraavasti:

”Unionin tuomioistuin on aiemmissa tuomioissaan täsmentänyt päätöksenteon itsenäisyyden edellyttävän, että sähkömarkkinadirektiivissä tarkoitettuja sääntelytehtäviä hoitaessaan ja -toimivaltuuksia käyttäessään kansallinen sääntelyviranomainen tekee päätöksensä itsenäisesti ja pelkästään yleisen edun perusteella. Viranomaisen on varmistettava direktiivillä tavoiteltujen päämäärien noudattaminen ilman, että sen olisi noudatettava muilta julkisilta tai yksityisiltä elimiltä saamiaan ohjeita.

Nyt antamassaan tuomiossa unionin tuomioistuin totesi, että direktiivin riippumattomuusvaatimus ei estä hallituksen laatimien yleisten suuntaviivojen noudattamista. Direktiivin säännösten sanamuodosta ilmenee kuitenkin selvästi, etteivät tällaiset yleiset suuntaviivat koske kansallisen sääntelyviranomaisen sääntelytehtäviä ja toimivaltuuksia.”<sup>1</sup>

Hallintolain edellyttämä luottamuksensuojan periaate sekä Energiaviraston EU-oikeudessa turvattu riippumattomuus korostavat sitä, että lainvoimaisten valvontamenetelmien muuttamiselle kesken valvontajakson tavalla, joka olennaisesti heikentää verkkoyhtiöiden toimintaedellytyksiä, tulee olla vallitsevasta poliittisesta tahtotilasta riippumattomat perusteet.

Sähkö- ja maakaasumarkkinoiden valvonnasta annetun lain 13 § mukaan menetelmiä voidaan muuttaa kesken valvontajakson, jos muutos perustuu lainsäädännön muuttumiseen (2. momentti) tai muutokseen on painava syy päätöksen antamisen jälkeen tapahtuneen olosuhteiden olennaisen muutoksen johdosta (4. momentti). Nähdäksemme jakeluverkonhaltijoiden olosuhteissa ei ole tapahtunut valvontajakson aikana olennaisia muutoksia, vaan oikeudellisesti tarkastellen muutokset voivat perustua vain lainsäädännön muuttumiseen eli valvontalain 13 § 2. momenttiin. Virasto tosin kutsuu Sähkömarkkinalain muuttumista hieman epäselvästi ”olennaiseksi olosuhtemuutokseksi”, mutta ymmärtäksemme virasto kuitenkin perustaa muutokset lainsäädännön muuttumiseen eikä olosuhteiden muuttumiseen, joiden välillä valvontalain 13§ tekee selvän eron. Lainsäädännön muuttumista ei siis voida pitää olosuhteiden olennaisena muuttumisena valvontalain 13 § tarkoittamassa mielessä. Mikäli olennaisia olosuhtemuutoksia olisi todella tapahtunut, Energiavirasto olisi oletettavasti ryhtynyt muuttamaan valvontamallia ilman Sähkömarkkinalain muuttumistakin.

Sähkömarkkinalain esitöissä ja Talousvaliokunnan mietinnössä todetaan lain keskeisenä tavoitteena olevan ”antaa Energiavirastolle työkaluja”, joilla voidaan vaikuttaa siirtohintojen kehitykseen. Lainsäätäjä ilmaisee tässä lain poliittisen tavoitteen. Konkreettinen jakelunverkonhaltijoiden investointeihin ja verkkojen arvostukseen vaikuttava muutos, jonka voidaan olettaa ajan myötä heijastuvan siirtohintoihin, on lakiin kirjattujen toimitusvarmuusvaatimusten täyttämisen määräaikojen pidentäminen yhtiöillä, joiden maakaapelointiaste on matala. Toinen mahdollisesti jakeluverkkojen arvoon ja sitä kautta siirtohintoihin vaikuttava ”työkalu” on yksityiskohtaisemmat kehittämissuunnitelmat, joiden kautta Energiaviraston tulisi valvoa investointien kustannustehokkuutta.

Energiavirasto aikoo kuitenkin muuttaa valvontamenetelmiä päivittämällä yksikköhinnat, muuttamalla sallitun tuoton laskentatapaa sekä poistamalla toimitusvarmuuskannustimen. Muutokset ovat paljon laajempia kuin mainitut lakimuutokset edellyttäisivät. Nähdäksemme ainoastaan toimitusvarmuuskannustimen poisto on lainsäädäntömuutosten johdosta selkeästi perusteltavissa oleva muutos. Paikallisvoimalle on sitä vastoin jäänyt epäselväksi, mikä Sähkömarkkinalaissa tarkkaan ottaen edellyttää Energiavirastoa muuttamaan yksikköhintoja ja sallittua tuottotasoa jo voimassa olevien vahvistuspäätösten aikana.

Toimitusvarmuuskannustin lisättiin Sähkömarkkinalakiin vuonna 2013 kun toimitusvarmuusvaatimusten määräaikoja tiukennettiin. Nyt määräaikojen jälleen pidentyessä toimitusvarmuuskannustimen voidaan katsoa tulevan tarpeettomaksi ja sen poistaminen voidaan nähdä oikeudellisesti perustelluksi lain muuttumisen johdosta.

Yksikköhintojen päivitystä virasto perustelee sillä ”olosuhteiden muuttumisella”, että hinnat ovat laskeneet ja investointien tehokkuus siksi parantunut. Pidämme kyseenalaisena sitä, voidaanko verkkokomponenttien hintatason vaihtelua pitää sellaisena ”olosuhteissa tapahtuneena olennaisena muutoksena”, joka antaa valvontalain 13 § mukaisen ”painavan syyn” voimassa olevan vahvistuspäätöksen muuttamiselle. Lisäksi toteamme, että juuri tehokkuuteenhan yksikköhintojen on tarkoituskin kannustaa. Nyt viranomaisen rankaisee tehokkaasti toimineita verkkoyhtiöitä alentamalla näiden verkko-omaisuuden arvoa.

Toinen perustelumuistiossa esitetty syy yksikköhintojen päivittämiselle on se, että virasto tarvitsee ajantasaista kustannustietoa verkkoyhtiöiden kehittämissuunnitelmien valvontaan. Kehittämissuunnitelmia koskeviin vaatimuksiin sisältyvä eri investointivaihtoehtojen kustannusvertailu

<sup>1</sup> <https://energiavirasto.fi/-/unionin-tuomioistuimen-ratkaisu-vahvistaa-myos-energiaviraston-riippumattomuuden>

sisältää kuitenkin sellaisia tekijöitä (esim. sähkövarastot, joustopalvelut), joiden hintatasoa ei yksikköhintakyselyn kautta voida luotettavasti määrittää. Kehittämissuunnitelmien kustannustehokkuusarvioinnissa joudutaan siis vääjäämättä nojaamaan muihinkin tekijöihin kuin yksikköhintoihin. Pidämme myös kyseenalaisena, että yhtiöiden investointien kustannustehokkuuden vertailemiseksi viranomaisen tarvitsemat taustatiedot hankitaan tavalla, joka merkittävästi alentaa yhtiöiden verkko-omaisuuden arvoa. Yksikköhintojen muuttaminen on tähän valittuna keinona täysin suhteeton ja ylimitoitettu.

Erityisen heikot ovat sallitun tuoton alentamisen perustelut. Tätä perustellaan käytännössä vain viittaamalla edellä lainattuun eduskunnan poliittiseen tahtotilaan leikata verkkoyhtiöiden tuottoja. Mikään sähkömarkkinalakiin tehty muutos ei edellytä WACC-korkokannan viitearvon muuttamista. Virasto viittaa yhden asiantuntijaprofessorin lausuntoon, jonka mukaan *”historiallisista aikasarjoista laskettuja pitkän aikavälin keskimääräisiä tuottoja ei voi käyttää riskittömän koron määrityksessä, koska joukkolainojen tuotot vaihtelet yli ajan, jolloin historiatiedoista saadut arvot voivat poiketa huomattavasti tämän hetken arvosta.”* Tämä itsestäänselvyys olisi yhtä lailla voitu esittää voimassa olevista valvontamenetelmistä aikanaan päätettäessä, jolloin kuitenkin nähtiin, että verkkoinvestointien toteuttamiseksi vakaampi ja ennakoitavampi korkotaso on tärkeää. Energiavirasto voi tuki katsoa, että verkkoinvestointien toteuttaminen ei ole enää niin tärkeää, mutta tämä ei riitä täyttämään niitä edellytyksiä, joita voimassa olevan vahvistuspäätöksen muuttamiselle on valvontalaissa asetettu.

Energiavirasto on aiemmin nimenomaisesti korostanut valvontamenetelmien olevan kokonaisuus:

”Valvontamenetelmät muodostavat tarkkaan harkitun kokonaisuuden. Kuten markkinaoikeus on päätöksessään (MAO:271–344/06) todennut, sen ohella, että päätöksen yksittäisiä osia ja menetelmiin sisältyviä parametreja on voitava tutkia ja arvioida itsenäisesti, vahvistuspäätös ilmentää tarkkaan harkittua kokonaisuutta. Tämä on otettava huomioon kokonaisuutta ja yksittäisiä menetelmiä kehitettäessä, koska menetelmät ja muuttajat ovat vuorovaikutussuhteessa keskenään.

Yksittäisten osien arvioinnissa irrallaan menetelmien muodostamasta kokonaisuudesta on noudatettava tiettyä varovaisuutta (varovaisuusperiaate). Näin esimerkiksi mahdollisista muutoksista ei aiheudu valvontamenetelmiin sisäistä ristiriitaa, epäloogisuutta tai samojen tekijöiden huomioon ottamista useaan kertaan. Varsin pienetkin poikkeamat parametreille valituissa arvoissa saattavat lisäksi johtaa menetelmien kokonaisuuden kannalta huomattaviin eroihin.”<sup>2</sup>

Tästä aiemmin korostetusta valvontamallin kokonaisuudesta luopuminen ja sen yksittäisten osien merkittävä muuttaminen oikeudellisesti kyseenalaisin perustein toteuttaa eduskunnan Talousvaliokunnan poliittista pontta, jota virasto itsekin toistuvasti käyttää määräyksensä perusteluna. Tässä ponnassa Talousvaliokunta nimenomaisesti korostaa, että tarkoituksena tulee olla valvontamallin muuttaminen kesken valvontajaksen, mikä nähdäksemme kuitenkin selvästi kuuluu sääntelyviranomaisen itsenäiseen harkintavaltaan:

”Hallituksen esityksen lähtökohtana on, ettei laskentamenetelmien sisältöön suoraan kohdistuva lainsäädäntö ole edellytyksenä menetelmien uudelleentarkastelulle. Energiavirastolla on mahdollisuus ja velvollisuus kehittää siirtomaksujen laskentamenetelmiä niissä havaittujen puutteiden korjaamiseksi. Edellä asian EU-oikeudellisen arvioinnin yhteydessä todettu tukee osaltaan tätä arviota. Talousvaliokunta korostaa myös, että nyt ehdotettujen muutosten tarkoituksena on nimenomaan mahdollistaa valvontamallin muuttaminen kesken kuluvan valvontajaksen.”<sup>3</sup>

Kaiken kaikkiaan viraston määräyksestä ei voi olla tekemättä sitä johtopäätöstä, että valvontaviranomainen käyttää harkintavaltaansa muuttaakseen lainvoimaisia viranomaispäätöksiä tavalla, jonka toivoo palvelevan vallitsevaa poliittista valtaa. EU-oikeuden valossa ja tämä on mielestämme kyseenalaista ja yksityisten toimijoiden oikeusturvaa heikentävää.

<sup>2</sup> Valvontamenetelmät neljännellä 1.1.2016 – 31.12.2019 ja viidennellä 1.1.2020 – 31.12.2023 valvontajaksolla

<sup>3</sup> Talousvaliokunnan mietintö TaVM 19/2021 vp

## Valvontamenetelmien muutosten vaikutukset

Energiaviraston julkaisemista määräyksistä nähdään, kuinka usean yksityiskohdan muuttaminen vaikuttaa valvontamallin kokonaisuuteen tavalla, joka heikentää todella merkittävästi jakeluverkkoyhtiöiden toimintaedellytyksiä. Yksikköhintojen lasku ja WACC-koron muutos vaikuttavat kahta kautta.

Ensinnäkin, yksikköhintojen lasku noin 17 prosentilla ja WACC tuotto-%:n lasku noin viidenneksellä (4,96 -> 3,97%) aiheuttaa kokonaisvaikutuksena (0,8\*0,83=0,66) 34 prosentin sallitun tuoton pienenemisen. Toiseksi, yksikköhintojen lasku pienentää sallittuja tasapoistoja. Käytännössä euromäärä vuotuisille korvausinvestoinneille pienenee jopa 17%.

Vaikutusta pahentaa se, että viraston toteuttamassa yksikköhintakyselyssä ei näy tämän hetken investointien todellinen hinta. Vuonna 2020 - eli juuri yksikköhintapäivityksen pääkohdevuonna - hinnat olivat ennätysalhaalla. Nyt investointien hinnat ovat koronapandemian jäljiltä nousseet voimakkaasti lyhyessä ajassa, eikä niiden uskota laskevan. Kerätyt yksikköhinnat eivät siis vastaa todellista tilannetta etenkin viraston käyttämällä keskihinnan laskentametodilla. Keskihintojen laskentametsodi vie hintoja lähemmäs suurien toimijoiden investointien hintatasoa. Käytännössä näitä toimijoita on Suomessa vain muutama. Suurin osa Suomen jakeluverkkoyhtiöistä tulee jäämään uudistettujen keskihintojen "kalliimmalle puolelle", mikä heikentää investointimahdollisuuksia entisestään. Seurauksena on, että verkkoyhtiöt eivät saa komponentteja ja laitteistoja yksikköhintaluettelon hintatasolla, ja korvausinvestoinnit siirtyvät tulevaisuuteen. Tästä on tullut toimialalta jo viestejä.

Paikallisvoima yhtyy myös siihen Energiategollisuudenkin esittämään huoleen, että Energiavirasto ei ole julkistanut yksikköhintojen laskentaperiaatteita sellaisella tarkkuudella, joka mahdollistaisi laskennan oikeudenmukaisuuden arvioinnin. Tämä on yhtiölle merkittävä oikeusturvaongelma.

Kokonaisuudessaan suunnitellut valvontamenetelmien muutokset ovat esimerkki regulatorisen riskin toteutumisesta verkkoliiketoiminnassa. WACC-komponentteihin kuuluvan beeta-arvon tulisi heijastaa myös tätä regulatorista riskiä, joten loogista olisi tarkistaa beeta-arvoa tässä yhteydessä, kun regulatorinen riski realisoituu.

Suomen hiilineutraaliustavoitteet sekä niiden edellyttämät yhteiskunnan sähköistymisskenaariot ja tuulivoimabuumi luovat yhä kasvavia paineita verkkoinfrastruktuuriin investoimiselle tulevaisuudessa. Kyse ei ole vain toimitusvarmuudesta, vaan voimakkaasti sähköistyvästä yhteiskunnasta. Jakeluverkkoyhtiöiden investointiedellytysten romahduttaminen sotii pahasti tätä kehitystä vastaan. Onkin ennustettavissa, että investointien pysähtyessä nyt tehtäviä valvontamallin muutoksia täytyy lähitulevaisuudessa arvioida uudelleen ainakin niin, että yksikköhinnat päivitetään pian uudestaan.

Poliittisilla päättäjillä on runsaasti intohimoja vaikuttaa sähkönjakelun hintoihin. Poliittisessa keskustelussa yksittäiset asiat irtoavat helposti kokonaisuudesta, ja lainsäädäntö heilahtelee edes takaisin, kuten toimitusvarmuusvaatimuksien osalta on käynyt. Tällaisissa tilanteissa sääntelyviranomaisen tulisi ennen kaikkea huolehtia vakaudesta, oikeusvarmuudesta ja pitkän aikavälin ilmastotavoitteiden saavuttamisesta, eikä alistua sähkölaskun suuruudesta hermostuneen poliittisen vallan lyhytnäköisille vaatimuksille.

Kunnioitavasti,

Toivo Hurme  
Toiminnanjohtaja  
Paikallisvoima ry

*Paikallisvoima on 54 paikallisen ja alueellisen energiayhtiön edunvalvontajärjestö, joka tuo Suomen energiakeskusteluun paikallista näkökulmaa. Paikallisvoima puhuu energiamarkkinoiden monipuolisuuden puolesta, kannattaa aitoa kilpailua ja haluaa turvata paikallisten energiayhtiöiden toimintaedellytykset. Paikallisvoiman jäsenyhtiöt ovat sekä sähkön että kaukolämmön tuottajia, myyjiä ja jakelijoita. Tärkeimmät tuotantomuotomme ovat vesivoima, tuulivoima sekä bioenergia.*