

## **Lausunto Energiaviraston valvontamenetelmien suuntaviivoihin vuosille 2024 - 2031**

Energiavirasto on julkaisut 3. maaliskuuta verkkosivuillaan kahden seuraavan valvontajakson valvontamenetelmien suuntaviivat perusteluineen ja vaikutusarvioineen, ja varannut sidosryhmille mahdollisuuden lausua suuntaviivoista 31.3.2023 mennessä.

Työ- ja elinkeinoministeriön 28.1.2021 asettaman akateemisen työryhmän tehtävänä oli laatia Energiavirastolle lausunto sähkönsiirron ja –jakelun tariffien laskentamenetelmissä käytettävän painotetun keskimääräisen pääomakustannuksen laskennassa käytettävästä pääomarakenteesta sekä lausua halutesaan myös muista laskentamenetelmien osatekijöistä vuonna 2024 alkavaa sähköverkonhaltijoiden valvontajaksoa varten. Työryhmään kuuluivat ylijohtaja professori Mikael Collan, oikeustieteen tohtori Kaisa Huhta, professori Pertti Järventausta ja professori Matti Liski. Työryhmän lausunto julkaistiin 31.5.2022 (VN/2314/2021, VN/2314/2021-TEM-3).

Arvioimme tässä lausunnossamme suuntaviivoissa esitettyjä valvontamallin muutoksia pohjautuen ensisijaisesti työryhmän julkaisemaan raporttiin. Lausunto sisältää myös muutamia muita huomioita valvontamallin muutoksista. Valvontamalli sisältää useita muutoksia, joita kaikkia emme käsittele tässä lausunnossamme.

### **Vaikutusarviointi osana valvontamallin kehittämistä**

Valvontamallin vaikuttavuuden kokonaisarvioinnin näkökulmasta on erinomaista, että Energiavirasto on tehnyt vaikutusarvioinnin mallin muutosten ja ulkoisten parametrien vaikutuksesta siirtopalveluja tarjoavien yhtiöiden kokonaisliikevaihtoon, ja jaotellut analyysissä jakeluverkkoyhtiöt kolmeen erityyppiseen luokkaan.

### **Kohtuullisen tuoton laskenta, pääomarakenne ja verkon arvon muodostus**

Suuntaviivojen perustelumuiustiossa ei ole tarkasteltu juurikaan akateemisen työryhmän raportin ehdotusta irrottaa todelliset korollisen vieraan pääoman kustannukset kohtuullisen tuoton laskennasta ja mahdollistaa korollisen vieraan pääoman kustannusten kohdistaminen suoraan sallittuun liikevaihtoon, jolloin tuotto laskettaisiin ainoastaan sijoitetulle omalle pääomalle, kuten muutamassa Euroopan maassa tehdään.

Perustelumuiustiossa (s. 11, kohta 2.3.) todetaan viraston näkemyksen olevan, että *"...vieraan pääoman kustannusten määrittelyssä osana WACC-mallia ei pystytä käyttämään toteutuneita, kirjanpidollisia vieraan pääoman kustannuksia."* Kantaa perustellaan mm. sillä, että muutos saattaisi aiheuttaa tehotonta vieraan pääoman hankintaa sekä sillä, että muutokset aiheuttaisivat vaikutuksia yhtiöiden rahoitusrakenteisiin. Nähdäksemme kanta on virheellinen eikä perustu tosiasioihin. On erikoista, että valvova viranomainen esittää kantansa muodostumisen syyksi sen, että yritysten täytyisi mahdollisesti tehdä muutoksia toimintaansa, jos viranomainen tekee muutoksia valvontamalliinsa. Mitä tulee tehokkaaseen vieraan pääoman hankintakustannukseen, voidaan asiaan vaikuttaa rakentamalla malliin tehokkuutta parantavia kannusteita. Esimerkiksi hyväksyttävien korollisen vieraan pääoman kustannusten korkokatto voisi muodostua nykyisen WACC-laskennassa sovellettavan menetelmän mukaisesti.

WACC-prosentin laskennassa käytettävän kiinteän pääomasuhteen osalta on tehty muutos suuntaan, joka vastaa paremmin jakeluverkkoyhtiöiden todellista keskimääräistä pääomarakennetta, vaikka ero on ehdotetunkin jälkeen yhä suuri. Verrokkiryhmän pohjalta kahden vuoden välein päivitettävää pääomarakennetta pidetään suuntaviivojen mukaan optimaalisena. Ajatuskulku kulkee siten, että suomalaisten verkonhaltijoiden optimaalinen rahoitusrakenteen muuttuu ulkomaisista yhtiöistä koostuvan verrokkiryhmän rahoitusrakenteiden muutosten mukaan, vaikka näiden yhtiöiden kohtaama

todellisuus ja valvonta ovat mahdollisesti erilaisia kuin suomalaisten. Olisi syytä kiinnittää erityistä huomiota siihen, että suomalaisten jakeluverkkoyhtiöiden rahoitusrakenne on keskimäärin hyvin erilainen kuin optimiksi määritelty rahoitusrakenne ja kysyä, että miksi näin on. Voittoa optimoivat yritykset tyypillisesti pyrkivät viemään rahoitusrakenteensa sellaiseksi, että se maksimoi oman pääoman tuoton; näin ovat myös monet suomalaiset yhtiöt tehneet. Vaikka perusteluissa viitataan optimaaliseen rahoitusrakenteeseen, malli ei sisällä elementtejä, jotka ohjaisivat jakeluverkkoyhtiötä tähän optimaalisena pidettyyn pääomarakenteeseen. Pääomarakenteen määrittämisessä ei huomioida valvonnan kohteena olevien jakeluverkkoyhtiöiden todellista pääomarakennetta, vaan mallissa hyödynnetään ainoastaan verrokkiryhmän muodostavien ulkomaisten verkkoyhtiöiden pääomarakennetta.

Emme näe estettä sille, että WACC prosentin laskennassa käytettäisiin yhtiökohtaista vuosittain lasketua pääomarakennetta toteutuneen mukaisesti.

Tasausjärjestyksen käsittelystä valvonnassa käytetyssä oikaistussa taseessa on kirjoitettu työryhmän raportissa ja todettu, että siinä missä tasausjärjestys liitetään osaksi oikaistua omaa pääomaa ja siitä muodostuu osa tuottopohjaa, ollaan kustannusvastaavuuden kannalta ongelmallisella alueella.

Työryhmän raportissa yhtenä keskeisenä sallittuun liikevaihtoon ja -tuottoon ja siten verkkopalvelumaksujen hintoihin vaikuttavana riskitekijänä on tuotu esille verkkokomponenttien yksikköhintojen vaikutus koko olemassa olevan, myös jo huomattavasti aiemmin rakennetun, verkon arvon muodostamiseen. Tämä ns. regulaatoririski voi realisoitua jakeluverkkoyhtiöiden näkökulmasta sekä positiivisesti tai negatiivisesti yksikköhintojen muuttuessa merkittävästi. Tähän ongelmaan suuntaviivoissa ei ole esitetty ratkaisua, joskin ongelma on kyllä tunnistettu sekä perustelumuistiossa että vaikutusarvioinneissa.

## **Kannustimet**

Investointitehokkuuskannustimeen tehdyt muutokset tasaavat tehokkuudesta saatavia hyötyjä jatkossa paremmin ja nopeammin jakeluverkkoyhtiön lisäksi myös asiakkaille säilyttäen kuitenkin tehokkuuskannustimen investoinneille. Yksikköhintoja ei päivitetä valvontajakson aikana, mutta ne päivitetään kahden tuoreimman investointivuoden perusteella, jolloin osa valvontajakson aikana tapahtuvista investoinneista ei vaikuta yksikköhintoihin. Olisikin perusteltua päivittää yksikköhinnat kahden vuoden välein edellisen kahden vuoden investointien perusteella.

Perustelumuistiossa on huomioitu ja perusteltu asianmukaisesti Akateemisen työryhmän ehdotus laatu-kannustimen referenttitason laskennan muuttamisesta siten, että referenssitaso muodostetaan verkkoyhtiölle kohtuullistettujen vuosittaisten keskeytyskustannusten pohjalta, jolloin ne tulevat kohtuullistettua myös verkon käyttäjille. Valvontamenetelmien suuntaviivoissa referenssitason laskennan on kerrottu perustuvan edellä mainitun mukaisesti verkkoyhtiölle kohtuullistettuihin keskeytyskustannuksiin, mutta kaavassa 23, joka pohjautuu kaavojen 19, 20 ja 21 mukaisesti laskettuihin keskeytyskustannuksiin, kohtuullistamista ei kuitenkaan ole otettu huomioon.

Perustelumuistion mukaan edellisillä kahdella valvontajaksoilla 2016-2023 ei sovellettu yleistä tehostamiskannustetta, koska kansallisen ja eurooppalaisen lainsäädäntömuutosten kautta verkonhaltijoille tuli uusia tehtäviä. Seuraavien kahden valvontajakson aikana meneillään oleva energiamurros tulee kiihtymään, mikä edellyttää merkittävää kehittämistyötä jakeluverkkoyhtiöissä ja tarkoittanee edelleen myös uusia lakisäätötehtäviä jakeluverkkoyhtiöille. Tästä syystä yleistä 2 % kaikille yhtiöille kohdistettavaa tehostamistavoitetta tulisi vielä harkita joko poistaen se kokonaan, leikaten sitä tai soveltaen sitä kahden valvontajakson aikana laskevasti. Energiamurroksen vaatimat kehittämistoimet edellyttävät usein juuri operatiivisten kustannusten kasvattamista, esim. uusien suunnittelutehtävien muodossa, jolloin jo tehokkaasti toimivien verkkoyhtiöiden yleinen tehostamistavoite voi vaikuttaa kielteisesti energiamurroksen vauhdittamiseen, jossa sähköverkoilla on merkittävä rooli.

Uutena elementtinä valvontaan tuleva joustokannustin on kannatettava toimenpide, joskin sen soveltaminen edellyttää vielä tarkempaa menettelytapaohjetta tai vastaavaa ohjeistusta mm. hyväksyttävien

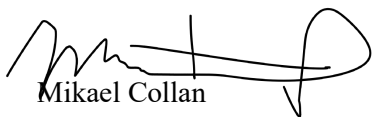
kustannusten ja toimenpiteiden osalta. Kuudennella valvontajaksolla innovaatiokannustimen kaltaisesti toimiva joustokannustin mahdollistaa laajemmin joustoa tukevien ratkaisujen kehittämisen verkkoyhtiössä sisältämättä kuitenkaan innovaatiokannustimeen liittyvää merkittävää uutuusarvon vaatimusta. Kuudennella valvontajaksolla mahdollistettavat joustoratkaisujen kehittämistä tukevat investoinnit tukevat jatkossa perinteisten verkkoinvestointien sijasta tehtävien kustannustehokkaiden toimenpiteiden hyödyntämistä verkkotoiminnan kehittämisessä ja siihen liittyvissä kannusteissa, jotka vaativat kuitenkin vielä kehittämistä ennen seitsemännelle valvontajaksolle siirtymistä.

### **Muita näkökohtia**

Valvonnan tavoitteista suuntaviivoissa mainitaan kuluttajan oikeudet ja Energiaviraston tehtävä kuluttajan oikeuksien toteuttajana. Tämä on positiivinen muutos aikaisempiin valvontamalleja kuvaaviin dokumentteihin verrattuna. Tavoitteita kuvaavassa osassa mainitaan sähkömarkkina-asetus ja viitataan sen asettamiin vaatimuksiin liittyen kannustimiin sekä kustannustehokkuuteen. Olisi asianmukaista mainita samassa sähkömarkkina-asetuksessa mainittu kustannusvastaavuuden velvoite, joka viittaa siihen, että asiakkailta tulisi laskuttaa kuluja niiden tosiallisen toteutuman suuruusina silloin kun se on mahdollista, ottaen toki huomioon kannustimiin liittyvät asiat.

Valvontamallien suuntaviivat seuraavalle valvontakaudelle sisältävät yhä kustannusvastaavuuden osalta ongelmallisia rakenteita, koska valvontamallin kustannusten määrittely eroaa tietyiltä osin olenaisesti toteutuneista kustannuksista, erityisesti vieraan pääoman kustannusten osalta. Kustannusvastaavuuteen liittyvät potentiaaliset ongelmat luovat mahdollisesti suuriakin rahallisia riskejä erityisesti valtiolle.

Akateemisen työryhmän raportista löytyy myös kokonaisvaltaista kohtuullisen tuoton määrittelyn periaatteiden pohdintaa, jotka viittaavat valvontamallin rakenteen muuttamiseen. Tässä lausunnossa on pyydetty nykyisen mallin rakenteen säilyttämiseen tähtäävien parannusten julkituomisessa.



Mikael Collan  
ylijohtaja VATT  
professori, LUT-yliopisto



Pertti Järventausta  
professori, Tampereen yliopisto



Matti Liski  
professori, Aalto yliopisto

### **Lähteet:**

Collan Mikael, Huhta Kaisa, Järventausta Pertti, Liski Matti, Akateeminen työryhmä sähkönsiirron ja -jakelun tariffien laskentamenetelmistä, työryhmän lausunto Energiavirastolle. Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisu VN/2314/2021-TEM-3, 31.5.2022, 45 s.