

Tämä on Energiaviraston sähköisesti allekirjoittama asiakirja.

Detta är ett dokument som har signerats elektroniskt av Energimyndigheten.

This is a document that has been electronically signed by the Energy Authority.

Asiakirjan päivämäärä on:

18.02.2021

Dokumentet är daterat:

18.02.2021

The document is dated:

18.02.2021

Esittelijä / Föredragande / Referendary

Nimi / Namn / Name:

Veli-Pekka Saajo

Pvm / Datum / Date:

18.02.2021

Ratkaisija / Beslutsfattare / Decision-maker

Nimi / Namn / Name:

Simo Nurmi

Pvm / Datum / Date:

18.02.2021

Tämä asiakirja koostuu seuraavista osista:

- Kansilehti (tämä sivu)
- Alkuperäinen asiakirja tai alkuperäiset asiakirjat [Allekirjoitettu asiakirja alkaa seuraavalta sivulta. >](#)

Detta dokument består av följande delar:

- Titelblad (denna sida)
- Originaldokument [Det signerade dokumentet börjar på nästa sida. >](#)

This document contains:

- Front page (this page)
- The original document(s) [The signed document follows on the next page >](#)

Eduskunnan talousvaliokunta

Eduskunnan talousvaliokunnan lausuntopyyntö 11.2.2021

Asia: HE 265/2020 vp Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi sähkömarkkinalain ja sähkö- ja maakaasumarkkinoiden valvonnasta annetun lain 14 §:n muuttamisesta

Energiaviraston lausunto talousvaliokunnalle hallituksen esityksestä HE 265/2020 vp

Eduskunnan talousvaliokunta on pyytänyt 11.2.2021 sähköpostilla Energiavirastolta lausuntoa koskien hallituksen esitystä eduskunnalle laeiksi sähkömarkkinalain ja sähkö- ja maakaasumarkkinoiden valvonnasta annetun lain 14 §:n muuttamisesta (HE 265/2020 vp). Energiavirasto kiittää mahdollisuudesta antaa lausunto asiassa ja esittää seuraavaa.

Yleistä

Esityksellä pyritään hillitsemään sähköjakelun hintojen nousua jakeluverkonhaltijoiden kustannustasoa alentavilla ja kustannustason nousua loiventavilla toimenpiteillä. Ehdotetut muutokset muuttaisivat voimakkaasti jakeluverkonhaltijoiden sääntelyä. Sähkö- ja maakaasumarkkinoiden valvonnasta annetun lain mukaan Energiavirasto voi muuttaa omasta aloitteestaan siirto- ja jakelumaksujen laskentamenetelmiä koskevia päätöksiään niiden voimassaoloaikana, jos muutos perustuu sähköverkkojen sääntelyyn vaikuttavan lainsäädännön muuttumiseen. Esityksen arvioidaan edellyttävän, että Energiaviraston on lakiehdotusten voimaantulon jälkeen muutettava sähköverkkojen sääntelyyn tehtyjen lainmuutosten johdosta voimassa olevia sähköjakeluverkonhaltijoiden tariffien laskentamenetelmiä koskevia vahvistuspäätöksiään eli ns. valvontamenetelmiä.

Energiavirasto pitää esityksen tavoitteita kannatettavana ja vaikutusten arviointia oikeana.

Kehittämismahdollisuuden ja -suunnitelmien kustannustehokkuusvaatimus

Sähköverkonhaltijoiden kehittämismahdollisuutta esitetään täydennettävän kustannustehokkuusvaatimuksella, jota jakeluverkonhaltijoiden on sovellettava jakeluverkon kehittämissuunnitelmissaan ja niiden mukaisissa sähköverkon investoinneissa ja muissa kehittämistoimenpiteissä. Kustannustehokkuuden lisäksi kehittämissuunnitelmia esitetään laajennettavan sähkömarkkinadirektiivin 32 artiklan mukaisilla uusilla säännöksillä verkkojen siirtokapasiteetin muutosten aiheuttamista investointitarpeista sekä joustopalveluiden hankkimisesta, joilla tarvittavat investoinnit voitaisiin välttää.

Energiavirasto pitää ehdotettuja muutoksia tarpeellisina. Kustannustehokkuuden arviointi on kuitenkin valvonnan näkökulmasta haastavaa. Eri verkonkehittämisvaihtoehtojen elinkaarikustannusten laskentaan vaikuttavat merkittävästi



suunnittelussa käytettävät parametrit kuten investointi- ja kunnossapitokustannukset, komponenttien pitoaika, käytettävä korkokanta sekä toimintaympäristön erityispiirteet, jotka vaikuttavat myös käytössä oleviin verkon kehittämisvaihtoehtoihin. Kehittämissuunnitelmien lisävaatimusten arviointi tuo siten merkittävästi lisätyötä nykyiseen kehittämissuunnitelmien valvontaan nähden.

Lain perusteluiden mukaan jakeluverkonhaltijoiden tulisi asianmukaisin vertailuin osoittaa valittujen toimenpiteiden olevan kokonaisuutena arvioiden kustannustehokkaita vaihtoehtoihin toimenpiteisiin verrattuna. Verkonhaltijan osoitusvelvollisuus on tärkeä, sillä kustannustehokkuuteen ja potentiaalsiin verkonkehittämisvaihtoehtoihin vaikuttaa voimakkaasti esimerkiksi verkonhaltijan toimintaympäristö. Verkonhaltijan on siten pystyttävä perustelemaan valittujen verkonkehittämistapojen olevan kustannustehokkaimmat omassa toimintaympäristössään. Verkonhaltijoiden kehittämissuunnitelmissaan valitsemien ratkaisuvaihtoehtojen tarkastelu on tehtävä yhtiöittäin yksityiskohtaisesti.

Ehdotuksen mukaisesti jakeluverkonhaltijoiden on kuultava asiaankuuluvia verkon käyttäjiä ja kantaverkon ja suurjännitteisen jakeluverkon haltijoita kehittämissuunnitelmastaan. Energiavirasto kannattaa suunnitelmien julkisuusvaatimusta.

Energiavirasto pitää kehittämisvelvollisuuden ja -suunnitelmien kustannustehokkuusvaatimusta esitetyllä tavalla perusteltuna.

Sähkönjakelun toimitusvarmuusvaatimusten täytäntöönpanoajan jatkaminen

Sähkömarkkinalain 119 §:n 2 ja 3 momenteissa säädetty poikkeusmenettely esitetään korvattavan uudella 2 momentin säännöksellä. Esitetyn 2 momentin mukaan jakeluverkon toimitusvarmuusvarmuustavoitteiden täytäntöönpanoaikaa jatkettaisiin niiden jakeluverkonhaltijoiden osalta, joiden keskijänniteverkon maakaapelointiaste on ollut vuoden 2018 lopussa enintään 60 prosenttia.

Sähkönjakelun toimitusvarmuusvaatimusten täytäntöönpanoajan jatkaminen kahdeksalla vuodella vuoden 2036 loppuun saakka kohdistuisi sellaisiin pääasiassa haja-asutusalueella toimiviin jakeluverkonhaltijoihin, jotka joutuvat tekemään isoja verkkorakenteen muutoksia verkoissaan toimitusvarmuusvaatimukset täyttääkseen. Muutos laskisi näiden verkonhaltijoiden investointikustannuksia, koska verkonhaltijat voisivat välttää ennenaikaisia verkon osien uusimisia. Investointitarve pienenesi myös maaseudun sähkönkulutuksen luonnollisen vähenemisen johdosta. Lisäksi ehdotus loiventaisi kustannustason nousua jaksottamalla investointeja pitemmälle ajanjaksolle.

Investointien kustannustehokkuuden, oikean kohdentamisen ja jaksottamisen näkökulmasta virasto pitää täytäntöönpanoajan jatkamista perusteltuna, vaikkakin se viivästyttäisi toimintavarmuusvaatimusten täyttämistä osalla verkon käyttäjistä enimmillään kahdeksalla vuodella nykyisestä aikataulusta.

Vakiokorvauksiin oikeuttavien aikarajojen muuttaminen

Sähkömarkkinalain 100 §:ssä olevia säännöksiä sähkönjakelun ja -toimituksen keskeytymisen johdosta maksettavista vakiokorvauksista esitetään muutettavaksi

siten, että jatkossa loppukäyttäjä saisi vakiokorvauksena 50 prosentin alennuksen vuotuisen siirtopalvelumaksuun 48—72 tuntia kestäneestä keskeytyksestä nykyisen 72—120 tunnin keskeytyksen asemesta.

Vakiokorvauksiin oikeuttavien aikarajojen muuttaminen esitetyllä tavalla kompensoi sitä, että esityksen perusteella toimintavarmuusvaatimusten täyttäminen viivästyisi osalla verkon käyttäjistä enimmillään kahdeksalla vuodella nykyisestä aikataulusta. Tämän johdosta Energiavirasto pitää vakiokorvauksiin oikeuttavien aikarajojen muuttamista esitetyllä tavalla perusteltuna.

Sähkönjakelun maksujen korotuksen enimmäismäärän laskeminen

Sähkömarkkinalain 26 a §:ään sisältyvää sähkönsiirron ja -jakelun maksujen korotuksen enimmäismäärää esitetään laskettavaksi 15 prosentista 8 prosenttiin.

Vuoden 2017 syyskuussa tuli voimaan sähkömarkkinalain 26 a §:n lisäämisen (590/2017) myötä rajoite sähkön ja maakaasun siirron ja jakelun maksujen korotuksiin, jonka mukaan 12 kuukauden pituisen tarkastelujakson aikana maksujen korotus rajoittuu enintään 15 prosenttiin siirron tai jakelun verollisesta kokonaishinnasta. Korotuskattosäännöksen myötä yksittäisten jakeluverkonhaltijoiden suurimmat korotukset ovat Energiaviraston valvontatietojen perusteella rajautuneet alle 14 prosenttiin, joten säännöksen voidaan katsoa toimineen tarkoitetulla tavalla.

Voimassa oleva sääntely korotuskattosäännöksen osalta on ollut yhtenevä kuluttajansuojalain puitteissa sovellettuna hyväksyttävänä rajana pidetylle kertakorotukselle. Nyt ehdotettu muutos tarkoittaisi sähköverkkotoiminnalle tiukempaa sääntelyä esimerkiksi muihin yleishyödyllisiin palveluihin verrattuna, joihin sovelletaan kuluttajansuojalain mukaista rajaa.

Korotuskattosäntely ei kohdistu verkonhaltijoihin täysin samassa suhteessa. Korotuskattosäntely rajoittaa euromääräisesti enemmän matalan hintaluokan korotuksia kuin korkean. Toisin sanoen verkkopalvelumaksuja, jotka ovat jo korkealla tasolla, voidaan korottaa korotuskattosäntelyn estämättä absoluuttisesti enemmän kuin maksuja, jotka ovat keskimäärin matalia. Alueelliset hintaerot Suomessa eivät tulisi näin ollen korotuskattoprosentin muutoksen myötä kaventumaan.

Valvontajaksoa 2016–2019 koskevien vahvistuspäätösten mukaiset yhtiökohtaiset alijäämät huomioiden korotuskaton laskeminen 15 prosentista 8 prosenttiin leikkaisi alijäämien hyödyntämismahdollisuutta vuosina 2020–2027 yhteensä 27 jakeluverkonhaltijalla. Tämän johdosta olisi perusteltua, että niille verkonhaltijoille, joita tämä koskee, mahdollistettaisiin alijäämän tasoitusjakson pidentäminen, jotta mahdollistetaan lakisääteisten toimitusvarmuusinvestointien asianmukainen toteuttaminen.

Energiavirasto pitää korotuskaton laskemista esitetyllä tavalla perusteltuna.

Alijäämän tasoitusjakson pidentäminen

Sähkö- ja maakaasumarkkinoiden valvonnasta annetun lain 14 §:ään esitetään muutosta, jonka mukaan Energiaviraston on verkonhaltijan hakemuksesta



pidennettävä alijäämän tasoitusjaksoa enintään neljällä vuodella, jos verkonhaltija ei ole voinut kattaa alijäämää 1 momentin mukaisesti sähkömarkkinalain 26 a §:ssä tai maakaasumarkkinalain 24 §:ssä säädetyn siirto- ja jakelumaksujen korotusten rajoittamisen vuoksi. Pidennys koskee tällöin sitä alijäämän osaa, jota verkonhaltija ei ole voinut kattaa sähkömarkkinalain 26 a §:ssä tai maakaasumarkkinalain 24 §:ssä säädetyn siirto- ja jakelumaksujen korotusten rajoittamisen vuoksi.

Sähkömarkkinalain 26 a §:n muutokseen liittyvän siirtymäsäännöksen mukaan Energiaviraston olisi myönnettävä sähköverkonhaltijalle alijäämän tasoitusjakson pidennys alijäämän koko määrälle, jos verkonhaltija olisi hakenut pidennystä alijäämälle, joka on syntynyt 31.12.2019 päättyneellä valvontajaksoilla. Lisäksi Energiavirasto voisi verkonhaltijan hakemuksesta jatkaa siirtymäsäännöksen nojalla myönnettyä alijäämän tasoitusjakson pidennystä enintään neljällä lisävuodella, jos alijäämä olisi syntynyt 31.12.2019 päättyneellä valvontajaksoilla. Pidennyksen edellytyksenä olisi, että verkonhaltija ei myönnetystä neljän vuoden pidennyksestä huolimatta ole voinut kattaa alijäämää kokonaisuudessaan 26 a §:ssä säädetyn korotusten rajoittamisen vuoksi.

Ennakollisen valvonnan ja sitä koskevan sääntelyn voidaan kuluttajien oikeuksien turvaamisen kannalta mieltää lähtökohtaisesti toimivan siten, että luonnollisen monopolin asemassa toimivan yrityksen hinnankorottamismahdollisuus on rajattu seuraavaan valvontajaksoon. Sähkökäyttäjien tulisi periaatteessa voida oikeusturvansa kannalta ennakoida valvontamenetelmien puitteissa monopolin harjoittajan hinnankorotusmahdollisuuksia.

Alijäämän tasoitusjakson pidentämistä vuonna 2019 päättyneen valvontajakson osalta kahden valvontajakson mittaiseksi on Energiaviraston näkemyksen mukaan perusteltua korotuskattosäntelyn muutoksen vuoksi. Energiavirasto toteaa kuitenkin, että alijäämiä ei ole pakko hyödyntää valvontamenetelmien mukaan maksimaalisesti. Alijäämien tarkoitus on mahdollistaa verkkotoiminnan investointien, kehittämisen ym. asiakkaiden todellisiin tarpeisiin perustuvien edellytysten johdosta hintojen korottaminen valvontamenetelmien sallimissa rajoissa. Alijäämien hyödyntäminen ei siis ole velvoite, vain tosiasiallisen tarpeen mukaan käytettävissä oleva mahdollisuus.

Energiavirasto toteaa, että tasoitusjakson pidentäminen alijäämille vuonna 2019 päättyneen valvontajakson osalta on perusteltua, kun korotuskattosäntelyn katotaso asetetaan 8 prosenttiin 15 prosentin sijaan. Myös mahdollisuus pidennykseen sille alijäämän osalle, jota verkonhaltija ei ole voinut kattaa 26 a §:ssä säädetyn siirto- ja jakelumaksujen korotusten rajoittamisen vuoksi vuonna 2019 päättyneen alijäämän tasoitusjakson pidennyksen lisäksi on viraston mukaan perusteltua, jotta oikeutta kohtuulliseen tuottoon ja mahdollisuuksia toteuttaa lakisääteistä toimitusvarmuuden parantamista ei rajata korotuskattosäntelyn kautta.

Energiavirasto pitää alijäämän tasoitusjakson pidentämistä esitetyllä tavalla perusteltuna.

Energiaviraston resurssit

Esityksen mukaiset muutokset jakeluverkonhaltijoiden kehittämissuunnitelmia koskien johtavat aiempaa yksityiskohtaisempaan ja kokonaisvaltaisempaan verkon



kehittämisen valvontaan. Kustannustehokkuuden valvontaa voidaan verrata kysymyksenasetteluna sähköjakelun hinnoittelun kohtuullisuuden valvontaan, joka sisältää lukuisia eri näkökulmia verkkotoimintaan annettujen panosten ja niillä saatavan hyödyn arviointiin. Näin ollen kustannustehokkuuden menetelmien kehittäminen ja jatkuva valvontaprosessi vaikuttavat valvonnan vaatimiin resursseihin. Energiaviraston on välittömästi lain voimaan tultua alettava valmistelevaan määräystä ja ohjeistusta muun muassa siitä, mitä uudentyyppisten suunnitelmien sisällöltä vaaditaan ja miten suunnitelmista kuuleminen on toteutettava. Nopea aikataulu edellyttää siten, että Energiavirastolle luonnoksessa esitetyt henkilöresursit tulevat viraston käyttöön mahdollisimman nopeasti lain tultua voimaan.

Käytännössä virasto tarvitsee sille vuodesta 2021 alkaen jo osoitettujen pysyvien 2 htv:n lisäksi pysyvän 1 htv:n vuodesta 2022 alkaen sekä määräaikaisen 1 htv:n vuodeksi 2022. Lisäksi kehittämissuunnitelmien muutosten johdosta valvontatietojärjestelmään tehtävät muutokset edellyttävät 150 000 euron kertaluontoista määrärahaa vuodelle 2022 järjestelmän kehittämiseen.

Esityksen vaikutukset valvontamenetelmiin

Energiavirasto toteaa, että sääntelyn ja toimintaympäristön muuttuessa valvontamenetelmissä on kehitettävää. Sähkö- ja maakaasumarkkinoiden valvonnasta annetun lain 13 §:n 1 momentin mukaan Energiavirasto voi muuttaa omasta aloitteestaan siirto- ja jakelumaksujen laskentamenetelmiä koskevaa päätöstään sen voimassaoloaikana, jos muutos perustuu lainsäädännön muuttumiseen. Hallituksen esityksessä ehdotetut muutokset muuttaisivat voimakkaasti sähköjakeluverkonhaltijoiden sääntelyä, ja viraston arvion mukaan tämä edellyttäisi muutosten tekemistä myös näitä yrityksiä koskeviin valvontamenetelmiin.

Sähköjakelun toimitusvarmuuden parantuminen on jo saatu nykyisten vuosina 2016–2023 voimassa olevien valvontamenetelmien ohjausvaikutuksilla onnistuneesti vauhtiin. Toisaalta esityksellä ollaan toimitusvarmuustavoitteiden määräaikaa pidentämässä ja investointien kustannustehokkuutta parantamassa, jolloin nykyisten valvontamenetelmien tuottopohja ja tuottoaste eivät enää täysin vastaa tulevaa tarvetta.

Energiavirasto arvioi, että valvontamenetelmien tärkeimmät kehittämiskohdat esityksen johdosta muuttuvaa sääntely-ympäristöä vastaavan valvonnan oikean tasapainon saavuttamiseksi ovat:

- Tuottopohjassa käytettyjen yksikköhintojen päivittäminen. Tämän tarkoituksena on ottaa huomioon investointitehokkuudessa vuodesta 2016 lähtien tapahtunut olennainen tehostuminen eli investointikustannusten lasku, sekä mahdollistaa investointien kustannustehokkuuden arviointi;
- Kohtuullisen tuottoasteen (WACC-%) tason määrittäminen. Tämän tarkoituksena on ottaa huomioon toimitusvarmuusvaatimusten toteuttamisen aikataulun pidentyminen, sekä se, että riskittömän koron pitää riittävän nopeasti heijastaa markkinakorkojen muuttumista, sekä viraston valvonnasta ja sen tuloksista viime vuosina saamat kokemukset; sekä



- Toimitusvarmuuskannustimen tarve. Tämän tarkoituksena on ottaa huomioon, onko toimitusvarmuuskannustimelle jatkossa enää tarvetta toimitusvarmuustavoitteiden aikataulun pidentyessä.

Käytännössä kaikki edellä mainitut menetelmien kehittämiskohdat vaikuttaisivat sähkön jakeluverkonhaltijoiden tuottoa laskevasti. Yksikköhintojen päivittäminen pienentäisi tuottopohjaa, ja kohtuullisen tuottoasteen päivittäminen alentaisi tuottoprosenttia. Toimitusvarmuuskannustimen poistaminen alentaisi joidenkin yhtiöiden tuottoa. Suunnitelmallisesti toteutettuna nämä kaikki menetelmämuutokset hyödyttäisivät asiakkaita, ja mahdollistaisivat myös sen, että sähkön jakeluverkonhaltijat voisivat jatkossakin toteuttaa jakeluverkkojen modernisoinnin yhteiskunnan asettamien vaatimusten mukaisesti.

Sähkömarkkinalain muutosten voimaantulon jälkeen Energiavirasto lakisääteisen tehtävänsä mukaisesti arvioi tarkemmin, ja tarpeellisilta osin päivittää valvontamenetelmiä vastaamaan sähkön jakeluverkonhaltijoiden uutta sääntely-ympäristöä. Muutokset tulisivat voimaan jo nykyisen 5. valvontajakson 2020–2023 aikana, todennäköisimmin vuoden 2022 alusta lukien, mikäli sähkömarkkinalain muutokset etenevät lähiaikoina ripeästi.

Lisäksi Energiavirasto toteaa, että ministeri Lintilän hallituksen esitystä koskevassa tiedotustilaisuudessa 28.1.2021 esitetyt arviot edellä mainittujen valvontamenetelmämuutosten vaikutuksista sähkönjakelun tuottoon ja hinnoitteluun ovat oikeansuuntaisia.

Lopuksi

Energiavirasto on laatinut työ- ja elinkeinoministeriön pyynnöstä sähkömarkkinalain muuttamista koskevan lainvalmisteluhankkeen taustaksi selvityksen (3.11.2020, dnro 1908/400/2020). Selvitys käsittelee Energiaviraston päätöksilään vahvistamia sähkön jakeluverkkotoiminnan valvontamenetelmiä erityisesti hinnoittelun ja toimitusvarmuuden valvonnan kannalta. Energiavirasto viittaa lausunnossaan myös tähän selvitykseen, joka on lausunnon liitteenä 1. Lisäksi Energiavirasto tuo esiin lausuntonsa ja selvityksensä keskeisiä kohtia kalvoesityksessä¹, joka on liitteenä 2.

- Liitteet
- 1 Energiaviraston selvitys sähkön jakeluverkkotoiminnan hinnoittelun ja toimitusvarmuuden valvonnasta, toimitettu työ- ja elinkeinoministeriölle 3.11.2020
 - 2 Energiaviraston kalvoesitys talousvaliokunnassa 19.2.2021

Jakelu Eduskunnan talousvaliokunta (vain sähköpostilla): TaV@eduskunta.fi

¹ Energiaviraston lausunnon keskeiset kohdat on nostettu esiin liitteenä 2 olevan kalvoesityksen sivuilla 2-7. Liitteenä 1 oleva selvitys on tiivistettynä ja osin taustoitettuna liitteenä 2 olevan kalvoesityksen sivuilla 9-51.