

Noora Neilimo-Kontio

18.3.2021

Eduskunnan talousvaliokunta
TaV@eduskunta.fi

Viite: Talousvaliokunta torstai 18.03.2021 klo 12.00 / HE 265/2020 vp / Asiantuntija-pyyntö

Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi sähkömarkkinalain ja sähkö- ja maakaasumarkkinoiden valvonnasta annetun lain 14 §:n muuttamisesta

Caruna kiittää mahdollisuudesta antaa lausunto koskien HE 265/2020 vp.

Pidämme hyvänä, että esitys saatiin vihdoin annettua, jolloin toivottavasti toimitamme liittyvä epävarmuus pienenee. Toisaalta näemme, että ulkoisten parametrien (korkotasot) kehitys sekä investointimäärien ja valvontamallin kannustimien referenssitason muutokset yhdessä Energiaviraston lainmukaisen valvontamenetelmien päivityksen 1.1.2024 kanssa olisivat ratkaisseet nyt esille nostetut tavoitteet ilman lakimuutostakin. Nopeassa tahdissa tehtävät päivitykset aiheuttavat huolen siitä, onko muutosten kaikki vaikutukset huomioitu riittävästi vai tuleeko osa vaikutuksista yllätyksenä ja sitä kautta aiheutuuko niistä tarve korjausliikkeille jatkossa.

Sanna Marinin hallituksen asettama kunnianhimoinen ilmastotavoite luo suuren tarpeen toteuttaa energian käytön sekä energiantuotannon osalta merkittäviä muutoksia. Tämän energiamurroksen keskiössä ovat vahvat, toimintavarmat ja älykkäät jakelu- ja siirtoverkot. Vahvojen sähköverkkojen varaan voidaan rakentaa merkittäviä määriä uusiutuvaa energiantuotantoa, liikenteen ja lämmityksen sähköistämistä sekä sääriippuvaisen tuotannon tarvitsemää, asiakaslähtöistä kulutus- tai tehojoustoa. Näiden tavoitteiden saavuttaminen vaatii pitkäjänteistä investointitoimintaa yhtä lailla fyysisten verkkojen kuin niiden päälle rakennettavien palvelujenkin kehittämiseksi, ja tämä puolestaan tarvitsee vakaat reunaehdot yritysten toiminnalle sekä sen rahoittamiselle.

Caruna on lähtenyt osaltaan kehittämään systemaattisesti ja pitkäjänteisesti jakeluverkkoaan vastaamaan edellä mainittuihin haasteisiin. Investoinnit verkkoon ovat vuosina 2016-2019 olleet keskimäärin noin 60% liikevaihdosta. Kun investointien lisäksi huomioi muut operatiivisen toiminnan pyörittämiseen menevät kustannukset (viankorjaus, kunnossapito, asiakaspalvelu, mittauspalvelu jne.) sekä kantaverkkoyhtiö Fingridille maksetut siirtomaksut niin lähes 80%:ia asiakkaiden jakelumaksuista on näinä vuosina käytetty verkon kehittämiseen ja palvelujen tuottamiseen asiakkaille. Hintojen noususta huolimatta kaikkia kustannuksia ei ole pystytty kattamaan jakelumaksuilla, vaan Caruna-konsernin kassavirta on vuosina 2016-2019 ollut negatiivinen ja kulujen kattaminen on vaatinut lisälainanottoa. Tämä tarkoittaa lainanhoitokustannuksia, jotka on pystyttävä kattamaan myös jatkossa.

Se että hallitus on päättänyt esittää, että lakimuutoksen seurauksena avataan vahvistetut Energiaviraston antamat päätökset kesken 4 vuoden valvontakauden, on yllättävää, poikkeuksellista ja valitettavaa. Suomalaista valvontamallia ja sen kehitystä on pidetty kansainvälisestikin esimerkillisenä ja mallin ennustettavuus on ollut kilpailuetu, joka osaltaan on laskenut poliittista riskiä. Tämä on erityisen tärkeää sähkönjakelun kaltaisessa pääomavaltaisessa liiketoiminnassa, jossa ulkopuolista rahoitusta tarvitaan ja jossa rahaa sitoutuu useaksi kymmeneksi vuodeksi eteenpäin. Kesken valvontajakson tehtävät muutokset lisäävät poliittista riskiä jatkossa ja ovat seurauksiltaan kauaskantoisia. Kesken valvontakauden tehtävillä muutoksilla vahvistettuihin valvontapäätöksiin tulee olemaan vaikutusta siihen millaisena investointiympäristönä Suomi

Noora Neilimo-Kontio

18.3.2021

nähdään yleisemminkin. Poliittisen riskin kasvulla onkin vaikutus kaiken pääomavaltaisen toiminnan rahoittamiseen, ei ainoastaan sähköverkkotoimintaan.

Pidämme jossain määrin huolestuttavana myös sitä, että ministeriö esittää lakiesityksen yhteydessä tarkkoja arvioita esityksen aiheuttamien Energiaviraston valvontamenetelmien muutosten vaikutuksista, vaikka itse lakiesitys ei velvoita muuttamaan valvontamallia, saati määritä näiden muutosten lopullista vaikutusta. Edellisestä johtuen pidämme Energiaviraston riippumattomuuden ja työrauhan turvaamista nyt tehtävässä valvontamallin kehittämisessä, niin aikataulullisesti kuin sisällöllisestikin, ensiarvoisen tärkeänä.

Vaikkakin ymmärrämme poliittisen paineen sähkönjakelun hintakehityksen tasaukseksi ja tulosten näyttämiseksi kohtuullisella aikataululla odotamme niin päättäjiltä kuin valvovalta viranomaiseltakin pitkäjänteisyyttä yhtiöiden toimintaan merkittävästi vaikuttavan lainsäädännön ja valvontamenetelmien kehittämisessä. On kaikkien osapuolten etu, että valvontamenetelmien kehittäminen tapahtuu hallitusti, kaikilta vaikutuksiltaan riittävän kattavasti arvioidusti sekä kaikille osapuolille mahdollisimman läpinäkyvällä tavalla.

Seuraavassa käymme läpi muutamia mielestämme keskeisiä huomioita niin hallituksen esitykseen kuin käsittelyssä oleviin ja asiaan liittyviin muihin laki- ja kansalaisaloitteisiin liittyen.

1 Hallituksen esityksen keskeinen sisältö

Lakiesitys lähtee voimakkaasti siitä ajatuksesta, että toimitusvarmuustavoitteiden takarajaa siirtämällä mahdollistetaan yhtiöille tarvittavien investointien tasaaminen nykyistä pidemmälle ajanjaksolle. Ja tällä perustellaan kyvykkyyttä leikata yhtiöiden sallittua tuottoa ja liikevaihtoa. Tässä unohtuu se, että investointeja tehdään muistakin syistä, kuin säävarmuuden parantamisesta, johtuen. Esimerkiksi Caruna-konsernin yhtiöistä kaupunkiympäristössä toimivan Caruna Espoo Oy:n investoinneista iso osa liittyy kasvavan kaupunkiympäristön kapasiteettitarpeisiin, ei niinkään säävarmuuden parantamiseen. Sama tilanne on monessa muussakin kaupunkiyhtiössä. Myös energiamuroksen edistäminen ja esimerkiksi kasvavan tuulivoimatuotannon lisääminen aiheuttavat verkon kapasiteetin kasvutarpeita, paikallisesti nämä investoinnit muodostavat merkittävän osan vuosittaisista investoinneista. Näidenkään investointien toteutuskatauluun ei toimitusvarmuustakarajojen siirtäminen vaikuta mitenkään. Siksi pidämme tärkeänä, että Energiavirasto tekee riittävän vaikuttavuusarvioinnin muutosten vaikutuksista erilaisten yhtiöiden toimintaedellytyksiin sen varmistamiseksi, ettei yhteiskunnan kehityksen kannalta tarvittavia investointeja tai kehitystä jouduta lykkäämään.

Lakiesityksen yksi keskeinen tavoite on siirtohintojen nousun pysäyttäminen. Tämän osalta on syytä ymmärtää, että ilman lakiesitystäkin hintakehitys oli tasaantumassa. Esimerkiksi Caruna-yhtiöiden osalta arvioimme vuosi sitten, että jo nykyisellä lainsäädännöllä ja valvontamallilla Caruna Oy:n hinnankorotustarpeet ovat vähäisiä ja Caruna Espoo Oy:ssä hinnankorotustarpeita ei ole ollenkaan. Lisäkiristykset lainsäädäntöön ja valvontamalliin muuttavat tilannetta ja heikentävät kassavirtaa merkittävästi. Tämä vaatii suunniteltujen toimenpiteiden uudelleenarviointia ja vaikeuttaa tarvittavaa verkon kehittämistä.

Noora Neilimo-Kontio

18.3.2021

Lisäksi on hyvä huomata, että toimitusvarmuustakarajojen siirtäminen isolla osalla yhtiöistä vuoteen 2036 tarkoittaa asiakkaan kannalta sitä, että osa erityisesti haja-asutusalueen asiakkaista pääsee säävarman sähkönjakelun piiriin huomattavasti aiottua myöhemmin. Ilmastonmuutoksen lisäämät sään ääri-ilmiöt etenevät vääjäämättä ja riskit luotettavalle sähkönjakelulle kasvavat. Tällä on vaikutusta niin asiakkaan arkeen kuin paikalliseen elinvoimaisuuteenkin, erityisesti etätöiden yleistyessä. Hinnoittelun näkökulmasta ja sähkönjakelun yhtiörakenteista riippuen nekin asiakkaat, jotka mahdollisesti nyt saavat säävarman verkon suunniteltua myöhemmin ovat jo osallistuneet ja osallistuvat edelleenkin myös taajamissa asuvien asiakkaiden säävarman verkon rakentamiseen yhtenäisistä hinnoittelualueista johtuen.

Lopuksi investointien osalta on syytä huomioida, että investoinneista noin puolet on Suomessa tehtävää työtä ja materiaaleistakin iso osa hankintaan suomalaisilta toimijoilta. Verkon kehittämisen työllistävä vaikutus, erityisesti paikallisesti, on siis merkittävä.

2 Yksikköhinnat ja tasearvot

Julkisuudessa käydyssä keskustelussa eri asiantuntijat ovat nostaneet haasteeksi sen, että valvontamallissa regulaation yksikköhinnoin laskettu verkon arvo sekä laajemmin sitoutuneen pääoman arvo ja kirjanpidon tasearvo poikkeavat merkittävästi toisistaan. Tätä on pidetty ongelmallisena erityisesti koska asiaa on tulkittu niin, että näiltä osin malli mahdollistaa yhtiöille "tyhjästä" laskuttamisen jos yhtiö pystyy toimimaan paljon sääntelyn reunaehdoista tehokkaammin. Tässä vertailussa ei käsittääksemme ole huomioitu sitä, että osin verrataan sisällöllisesti eri asioita.

Sääntelyn sitoutuneen pääoman ja kirjanpidon tasearvon vertailussa tulisi huomioida ainakin seuraavat jakeluverkkotoiminnalle tyypilliset ja kirjanpitoarvoja ja regulaatioarvoja erottavat, tekijät:

- Valvontamenetelmissä käytettävät poistoajat poikkeavat merkittävästi kirjanpidon poistoajoista. Esimerkiksi Caruna-yhtiöiden tapauksessa ero on noin 10 vuotta valvontamenetelmissä käytettävien poistoaikojen hyväksi. Tämän takia valvontamallissa ja kirjanpidossa samankin suuruinen alkuperäinen sitoutunut pääoma on myöhemmin eriarvoinen erilaisista poistoajoista johtuen. Valvontamenetelmien ja kirjanpidon poistoaikojen väliset erot vaihtelevat yhtiöittäin mutta ovat kaikissa tapauksissa samansuuntaiset.
- Jakeluverkonhaltijoiden joukossa on yhtiöitä, jotka eivät omista sähköverkkoa vaan vuokraavat sen samaan konserniin kuululta verkonomistajalta. Tällöin kirjanpidossa verkon arvo on 0€ mikä ei ole vertailukelpoinen luku sääntelyssä huomioitavaan verkon nykykäyttöarvoon nähden.
- Myös mahdolliset markkina-arvokorjaukset kirjanpidon tasearvoihin eivät aina näy juuri jakeluyhtiön taseessa vaan saattavat olla esitettynä konsernitaseessa.

Lisäksi on hyvä muistaa, että nykyisten valvontamenetelmien mukaan kulloinkin käytössä olevia yksikköhintoja sovelletaan yhtiön koko olemassa olevaan sähköverkko-omaisuuteen. Tämä tarkoittaa sitä, että jokainen yksikköhintamuutos "uudelleenarvostaa" koko sääntelyssä käytettävän verkko-omaisuuden, ei vain muutoksen jälkeisiä investointeja. Tätä kautta asiakkaiden hyväksi koitua tehostumishyöty yksikköhintojen laskiessa on merkittävästi suurempi kuin jos käytettäisiin tasearvoja, jolloin

Noora Neilimo-Kontio

18.3.2021

esimerkiksi investointihetkellä vallinnut kustannustehottomuus ei poistu vaan jää asiakkaan maksettavaksi koko investoinnin pitoajaksi.

Edellisen lisäksi tasearvoja ja sääntelyn regulaatioarvoja on vertailtu ensi sijassa vuosilta, jolloin näiden erot monesta tekijästä johtuen ovat olleet kaikkein isoimmat. Jos tarkastelua tekisi pidemmältä aikaväliltä niin keskimääräinen ero olisi pienempi, kun mukaan huomioitaisiin säännöllisin väliajoin tapahtuva yksikköhintapäivityksen mukana tuleva tehostamishyöty ja sitä kautta arvon korjaus.

3 Pääomasuhde

Valvontamenetelmissä käytetään oletuksena kiinteätä pääomasuhdetta 60/40 joka kuvastaa toimialan oikaistujen taseiden keskiarvoa vuoden 2016 alun tilanteessa. On esitetty, että pääomakustannuksen (WACC) määrittämisessä tulisi käyttää jakeluverkonhaltijoiden kirjanpidon taseen mukaisia arvoja koska niissä oman pääoman osuus on merkittävästi pienempi. Analyysit on käsittääksemme tehty vain jakeluyhtiöiden tasetietojen pohjalta eikä näissä ole huomioitu sitä, että suurin osa jakeluyhtiöistä kuuluu konserniin, jolloin todellisen sijoitetun pääoman määrää arvioitaessa tulisi tarkastella koko konsernin tase- ja rahoitusrakenteita eikä vain yksittäisen yhtiön. Edelleen ja samasta syystä johtuen yksittäiselle konserniyhtiölle kirjanpitotietojen pohjalta lasketut oman tai sidotun pääoman tuottoprosentit eivät anna täyttä kuvaa toimintaan todellisuudessa sitoutuneen pääoman tai tälle kertyvän tuoton määrästä.

Nykyvalvontamenetelmien etu keskimääräisten tai tavoitteellisten pääomarakenteiden käytössä on nimenomaa se, että edellä kuvatun kaltaisilla tase- tai konsernijärjestelyillä ei ole vaikutusta asiakkaan maksamaan hintaan - kuten olisi jos käytettäisiin todellisia pääomarakenteita.

4 Yhteenveto

Olemme tyytyväisiä siihen, että lakiesitys saatiin vihdoinkin annettua ja yhtiöt saavat sitä kautta paremman näkyvyyden toimintaympäristönsä kehitykseen. Tällä on merkittävä vaikutus verkon kehittämisen, tarvittavien investointien sekä muun toiminnan suunnittelussa.

Näemme, että esityksen taustalla olevat tavoitteet hintakehityksen tasaamisesta sekä tuottotason laskusta olisivat toteutuneet normaalin kehityksenkin kautta ja ilman lakimuutosta tai sitä seuraavia mahdollisia valvontamallin muutoksia.

Olemme huolestuneita siitä, että suunnitellut lisäleikkaukset ja muutokset valvontamalliin kesken kauden lisäävät jatkossa poliittista riskiä ja vaikuttavat investointihalukkuuteen sekä rahoituksen kustannuksiin.

Edelleen olemme huolestuneita mahdollisten tuottotason lisäleikkausten jälkeen yhtiöiden kyvykkyydestä tehdä tarvittavaa verkon kehitystyötä, ei vain säävarmuuden parantamiseksi vaan myös ikääntyvän verkon uudistamiseksi ja uusiutuvan energian lisäämiseksi jakeluverkoissa.

Noora Neilimo-Kontio

18.3.2021

Lopuksi pidämme tärkeänä, että valvontamallin jatkokehitykselle varataan sen vaatima aika ja Energiaviraston riippumattomuus turvataan. Tämä tarkoittaa muun muassa seuraavaa:

- Tarvittavien valvontamallimuutosten toteuttamiselle varataan riittävä aika ja resurssit, jotta hallituksen esityksen mahdollistamat muutokset voidaan toteuttaa hallitusti ja mahdollisimman ajantasaiseen tietoon perustuen.
- Ennen muutosten voimaantuloa tehdään riittävä ja yhtiökohtainen vaikutusarviointi, jotta ymmärretään muutosten vaikutukset yhtiöiden toimintaan, verkon kehittämisen suunnitteluun, asiakkaille ja kumppaneille.
- Erikseen olisi hyvä arvioida mahdollisten sallitun tuoton lisäkiristysten vaikutus urakoitsijamarkkinaan ja työllisyyteen.
- Lisäksi olisi hyvä ymmärtää muutosten vaikutus energiamurroksen läpiviennin aikatauluun ja uusiutuvan energiantuotannon sekä verkon kapasiteettitarpeiden edistämiseen.
- Pidemmän aikavälin valvontamallikehitykseen toivomme läpinäkyvyyttä ja ennustettavuutta. Valvontamallin kehitys on hyvästä ja mallia tulee yksinkertaistaa siellä missä mahdollista. Mallia tulisi kuitenkin arvioida ja kehittää kokonaisuutena ja erilaisten vaihtoehtojen tosiasialliset vaikutukset sekä niin hyvät kuin huonotkin puolet objektiivisesti huomioiden.

Caruna Oy / Caruna Espoo Oy

Noora Neilimo-Kontio

Johtaja/ Strategia ja Regulaatio