

Asiantuntijalausunto eduskunnan talousvaliokunnalle

professori Pertti Järventausta, Tampereen yliopisto

Kiitän mahdollisuudesta tulla asiantuntijana kuulluksi ja esitän kunnioittavasti seuraavassa lausuntoni, joka koskee eduskunnalle jätettyä hallituksen esitystä HE 265/2021 vp sekä kansalaisaloitetta KAA 9/2020 vp, lakialoitteita LA 17/2020 vp ja LA 78/2020 vp sekä toimenpideoitteen TPA 7/2020 vp ja TPA 119/2020 vp.

Käsittelen aluksi yleisesti hallituksen esityksen ja eri aloitteiden taustaa ja tavoitteita sekä yksityiskohtaisemmin näkemyksiäni hallituksen esityksen ja lakialoitteiden aihepiiristä sekä Sähkömarkkinalain tai Energiaviraston valvontamallin päivittämiseen liittyvistä toimenpiteistä ja tarkennuksista. Tämän jälkeen esitän lisäksi joitain yksittäisiä huomioita eri aloitteista.

Lausunnon lopussa on esitetty yhteenveto lausunnossa esitetyistä toimenpiteistä ja tarkennuksista koskien Sähkömarkkinalain tai Energiaviraston valvontamallin päivittämistä.

1) YLEISTÄ

Sähköverkot ovat yhteiskunnan yksi tärkeimmistä infrastruktuureista ja niiden rooli entisestään korostuu yhteiskunnan sähköistyessä ja siirryttäessä hiilineutraaliin yhteiskuntaan. Sähkön käyttö on moninkertaistumassa tulevaisuudessa liikenteen ja lämmityksen sähköistyessä sekä sähköpolttoaineiden valmistuksen lisääntyessä. Sähköverkon tehtävänä on toimia teknologia-neutraalina alustana kestävän kehityksen ja uusiutuvan energian täysimääräisen hyödyntämisen mahdollistavan energia- ja resurssitehokkaan sähkömarkkinan ja sähköenergiajärjestelmän mahdollistamiseksi sekä yhteiskunnan kriittisenä infrastruktuurina, jonka palvelulla tulee olla läpinäkyvä kustannuksiin pohjautuva hinnoittelumalli. Sähkömarkkinalainsäädännössä ja verkkoliiketoiminnan valvonnassa tulisikin pyrkiä ohjaamaan toimialan kehitystä siten, että käytettävissä olevat taloudelliset resurssit ohjataan kustannustehokkaasti uusiutuvaan energiaan ja verkon investointeihin sekä toimitusvarmuudesta huolehtimiseen.

Hallituksen esityksen tavoitteena on pyrkiä *”hillitsemään sähkönjakelun hintojen nousua jakeluverkonhaltijoiden kustannustasoa alentavilla ja kustannustason nousua loiventavilla toimenpiteillä”*. Lähtökohtaisesti myös kaikilla käsiteltävillä laki- ja toimenpideoitteilla on samansuuntainen tavoite.

Sähkönjakelun hinnalla tarkoitetaan tässä asiakkaiden maksamia verkkopalvelumaksuja, joiden kokonaissummasta muodostuu jakeluverkkoyhtiön liikevaihto. Energiaviraston verkkoliiketoiminnan valvontamallin (jatkossa ”valvontamalli”) pohjalta muodostuu jakeluverkkoyhtiön sallittu liikevaihto, jonka jakeluverkkoyhtiö verkkopalvelumaksuilla saa kerätä asiakkailta. Sallittu liikevaihto sisältää valvontamallin mukaisesti kustannuserinä verkon jälleenhankinta-arvosta (JHA) määritetyt tasapoistot, erilaiset kannustimet sisältäen mm. investointikannustimen ja laatukannustimen, hyväksyttävät kohtuulliset operatiiviset kulut sekä sallitun tuoton, joka lasketaan ns. pääoman keskikustannusta kuvaavaan tuottoprosentin (WACC%) ja verkon nykykäyttöarvon (NKA) tulona.

Hallituksen esitys on merkittävästi laajentunut alkuvuodesta 2020 lausuntokierroksella olleesta lakiesityksestä ja sisällöltään huomattavasti vaikuttavampi. Hallituksen esitykseen, kuten myös lakialoitteeseen LA 17/2020 vp, sisältyy myös uutena asiana erillisen linjan rakentamisen mahdollistaminen kiinteistörajan yli ilman paikallisen jakeluverkkoyhtiön erityistä lupaa. Hallituksen esitys mm. pidentää toimitusvarmuusvaatimusten siirtymäaika kahdeksalla vuodella, mikä parantaa verkon kehittämiseksi tehtävien investointien oikea-aikaista ajoitusta ja vähentää ennenaikaisia investointeja. Hallituksen esityksessä lähtökohtana on, että *”Energiaviraston*

on lakiehdotusten voimaantulon jälkeen muutettava sähköverkkojen sääntelyyn tehtyjen lainmuutosten johdosta voimassa olevia jakeluverkonhaltijoiden tariffien laskentamenetelmiä koskevia vahvistuspäätöksiään.” Hallituksen esityksessä on myös todettu, että ”*sähköverkkohinnoittelun kansallinen sääntely rakentuu periaatteelle, jonka mukaan Energiavirastolla on velvollisuus kehittää siirtomaksujen laskentamenetelmiä niissä havaittujen puutteiden korjaamiseksi.*” Hallituksen esitys sisältää siten ajatuksen, että esitettyjen lakimuutosten perusteella Energiavirastolla on mahdollisuus tarkistaa voimassa olevaa valvontamallia jo meneillään olevan valvontajakson aikana, jolloin Energiaviraston päätöksillä voidaan vaikuttaa alentavasti verkkopalvelumaksuihin kohdistuvaan kustannustasoon. Energiaviraston mukaan valvontamallissa päivitettäisiin verkon arvon määrittämisessä käytettävät yksikköhinnat vuoden 2022 alusta sekä palattaisiin WACC%:n laskennassa laskentatapaan, jota sovellettiin ennen 4. valvontajakson (2016-2019) valvontamalliin tehtyä muutosta. Näillä molemmilla muutoksilla voidaan vaikuttaa verkkopalvelumaksuihin sisältyvään sallittuun tuottoon merkittävästi.

Energiaviraston valvontatietojärjestelmän lähtötietoihin perustuvan Ylen selvityksen¹ mukaan sallittu tuotto oli n. 20 % sallitusta liikevaihdosta ennen vuoden 2016 valvontamallin muutosta, jonka jälkeen sallittu tuotto kasvoi noin kolmannekseen (30-35 %) sallitusta liikevaihdosta selvityksessä tarkasteluissa 13 yhtiössä sallitun liikevaihdon kasvaessa 48,6 % vuosien 2015-2018 aikana. Useampi asiantuntija ja kolme jakeluverkkoyhtiötä varmistivat Ylen selvityksen pohjana olevat laskelmat. Valvontamalliin tehdyt merkittävät muutokset ovat näkyneet asiakkaiden verkkopalvelumaksujen huomattavana kasvuna. Nyt hallituksen esityksessä esillä olevat Energiaviraston suunnittelemat toimenpiteet leikkaisivat vuoden 2016 alusta voimaan tulleen valvontamallin mahdollistamaa aikaisempaa suurempaa sallittua tuottoa. Hallituksen esitykseen sisältyy kuitenkin edelleen lakimuutos, joka pidentää alijäämän tasausjaksoa 4. valvontajakson alijäämän osalta nykyisen lain mukaisesta neljästä vuodesta kahdeksaan vuoteen, mitä ei voi pitää perusteltuna, varsinkin, kun esityksen mukaan toimitusvarmuusinvestointien siirtymäaika pidennetään kahdeksalla vuodella. 4. valvontajakson alijäämien yksi keskeinen syy on vuoden 2016 alusta voimaan tulleet valvontamalliin tehdyt muutokset, jotka merkittävästi nostivat jakeluverkkoyhtiöiden sallittua liikevaihtoa ja tuottoa (myös niiden yhtiöiden osalta, joilla ei ollut toimitusvarmuusinvestoinneille tarvetta), ja joita perusteltiin tulorahoituksen mahdollistamisella toimitusvarmuusinvestoinneille, joita joudutaan tekemään normaalia verkon uudistumista nopeammalla aikataululla.

2) SÄHKÖMARKKINALAIN PÄIVITTÄMISEEN JA ENERGIAVIRASTON VALVONTAMALLIIN LIITTYVÄT HUOMIOT

Tarkastelen seuraavassa lausunnossani lähinnä niitä kysymyksiä, jotka mielestäni edellyttäisivät vielä tarkentamista ja muutoksia lakiesitykseen tai Energiaviraston valvontamalliin. Keskeiset toimenpiteet ja ehdotukset on kootusti esitetty lausunnon lopussa olevassa yhteenvedossa.

2.1) Kehittämissuunnitelmissa edellytettävä kustannustehokkuus

Hallituksen lakiesityksessä jakeluverkkoyhtiöltä vaadittavan kehittämissuunnitelman mukaan ”*verkonhaltijan olisi suunniteltava, rakennettava ja ylläpidettävä sähköverkkoa siten, että verkonhaltija tuottaisi siirto- ja jakelupalvelun verkkonsa käyttäjille kustannustehokkaalla tavalla*”, ja että ”*jakeluverkon kehittämissuunnitelman tulisi jatkossa sisältää myös suunnitelma kulutusjouston, sähkövarastojen, verkonhaltijan energiatehokkuustoimenpiteiden ja muiden resurssien mahdollisesta käyttämisestä vaihtoehtona jakeluverkon siirtokapasiteetin laajentamiselle.*” Hallituksen esityksen perusteluissa on todettu, että ”*pelkkä investointien tai toimenpiteiden hankintojen kilpailuttaminen ei yksinään riittäisi täyttämään säännöksessä asetettua kustannustehokkuuden vaatimusta.*” Myös KAA 9/2020 vp ja lakialoite LA 17/2020 vp nostavat esiin kehittämissuunnitelmiin sisältyvän kustannustehokkuusvaatimuksen.

Kustannustehokkuuden edellyttäminen kehittämissuunnitelmien lähtökohtana on mielestäni hyvinkin perusteltu vaatimus. Jotta erilaiset kustannustehokkaat investointivaihtoehdot ovat aidosti vaihtoehtoja esimerkiksi maakaapeloinnille verkon uusimiseksi, kapasiteetin laajentamiseksi ja toimitusvarmuuden tason nostamiseksi, tulisi Energiaviraston valvontamallia muuttaa siten, että ostopalveluina hankittavat (esim. akkuvarmennus, joustopalvelut, raivaus, johtokadun levennys) investointivaihtoehdot ovat jakeluverkkoyhtiöin liiketoiminnan kehittämisen näkökulmasta vertailukelpoisia vaihtoehtoja. Nyt ostopalveluna hankittavien vaihtoehtojen kustannukset kohdistuvat valvontamallissa sallittuun liikevaihtoon operatiivisiin kustannuksiin sisältyvänä kustannuseränä, joihin kohdistuu tehostamistavoite, kun taas verkostoinvestointi (esim. maakaapelointi) kasvattaa verkon arvoa ja sitä kautta lisää merkittävää tuottomahdollisuutta, ja nostaa asiakkaan verkkopalvelumaksujen tasoa.

Lain perustelujen yhteyteen tulisi mielestäni kirjata yleinen periaate erilaisten verkostoratkaisujen käsittelystä vertailukelpoisella tavalla investointivaihtoehtoina. Yksityiskohmainen valvontamallin metodiikka on Energiaviraston tehtävä.

Yksi vaihtoehto verkkoyhtiöiden investointipaineen keventämiseen olisi, että **Energiavirasto ohjeistaisi kaikkia jakeluverkkoyhtiötä yhdenmukaisesti kehittämissuunnitelmien laadinnan lähtökohdaksi, että pienjänniteverkkoissa AMKA-riippukierrekaapelilla toteutetun toimintakuntoisen pienjänniteverkon toimitusvarmuustaso on riittävä haja-asutusalueen toimitusvarmuusvaatimusten osalta.** Pienjänniteverkon tullessa saneerausvaiheeseen joko verkon vahvistamistarpeen, iän tai muun syyn takia, verkkoyhtiö toteuttaisi verkon rakentamisen vähintään saman tasoisella toimitusvarmuustasolla ja kustannustehokkaalla tavalla, joka käytännössä tänä päivänä monessa tapauksessa on maakaapelointi. **Pienjänniteverkkojen ennakoinnissa kaapelointitarve tulisi perustella erikseen osana kehittämissuunnitelmaa.** Edellä kuvattu pienjänniteverkkoja koskeva yhdenmukainen kehittämissuunnitelmien ohjeistus kohdistaisi säävarmuusinvestoinnit ensisijaisesti keskijänniteverkkoon, jonka keskeytykset aiheuttavat 80-90 % asiakkaiden kokemista keskeytyksistä ja keskeytyskustannuksista. Tämä parantaisi toimitusvarmuusinvestointien vaikuttavuutta ja kustannustehokkuutta.

2.2) Korotuskatto ja siihen sisältyvä sähköveron osuus

Hallituksen esitys tiukentaa verollisen siirtohinnan korotuskattoja 15 %:sta 8 %:iin liukuvan edeltävän 12 kuukauden aikana. Korotuskaton tavoitteena on hillitä verkkopalvelumaksujen kasvunopeutta. Verollisen siirtohinnan 8 % korotuskatto tarkoittaa kuitenkin joissakin asiakasryhmissä edelleen selvästi yli 10 % vuosittaista korotusmahdollisuutta jakeluverkkoyhtiön verkkopalvelumaksuihin. Kansalaisaloitteessa KAA 9/2020 vp ja lakialoitteessa LA 17/2020 vp verollisen siirtohinnan korotuskatoksi liukuvan 12 kuukauden ajanjaksolla on esitetty 5 %. **Näkemykseni mukaan korotuskatto on lähinnä valvontamallissa olevien ongelmien seurausten paikkaamista ja siinä mielessä toissijainen kysymys. Oleellisempaa on kohdistaa toimenpiteet verkkopalvelumaksuja perusteettomasti korottaviin tekijöihin, joita on käsitelty lausuntoni muissa kohdissa. Silloin, kun korotukset ovat perusteltuja, niin korotuksia pitää olla myös mahdollista tehdä.**

Kuten Energiavirastokin on todennut hallituksen esityksen mukaan, niin sähköveron osuus osana sähkön siirron hinnoittelua vaikeuttaa korotuskaton ymmärtämistä ja vaikutusten arviointia. Lisäksi asiakkaita hämmentää verkkopalvelumaksun yhteydessä kerättävä sähkövero, joka kasvattaa jakeluverkkoyhtiölle maksettava summaa suhteessa sähkön vähittäismyyjälle sähköenergian käytöstä maksettavaan osuuteen. Loppukäyttäjä maksaa sähköveron sekä siitä maksettavan alv:n siirtomaksunsa yhteydessä. Sähkövero on luonteeltaan valmistevero ja se liittyy käsitteellisesti sähkön tuottamiseen. Olisikin luontevampaa, että vero kohdistuisi sähköenergian myyntiin, eli vähittäismyyjän tuotteeseen.

Sähkön vähittäismyyjän tuotteen yhteydessä sähkövero olisi ymmärrettävämpi ja selkiyttäisi asiakkaille jakeluverkkoyhtiön ja sähkön vähittäismyyjän rooleja. Verotus voitaisiin toteuttaa Data Hubin mittausten pohjalta sähkön myyntiin liittyvän laskutuksen yhteydessä. Data Hubissa on kaikkien sähkön vähittäismyyjien asiakkaiden tuntienenergiamittaukset, joiden pohjalta sähkön myyjät muodostavat asiakkaiden laskutuksen. Veron kantamisesta vastaava verovelvollinen voisi olla kantaverkkoyhtiö, joka keräisi sähkön myyjiltä vakuuden veron keräämiseen liittyvän riskin poistamiseksi. Vakuuden myötä sähkön vähittäismyyjät saisivat oikeuden Data Hubin mittaustietojen käyttöön toiminnassaan. Samalla olisi mahdollista vaikuttaa ”epäterveitä” menetelmiä käyttävien sähkön myyntiyhtiöiden toimintaan sähkömarkkinoilla. **Verokertymä säilyisi kuitenkin muutoksessa ennallaan.**

2.3) Verkon arvon muodostus ja pääomarakenne

Nykyisessä valvontamallissa verkon arvon määrittäminen tapahtuu Energiaviraston määrittämien komponenttikohtaisten yksikköhintojen pohjalta. Ongelmana nykyisessä valvontamallissa on, että yksikköhinnat on kiinnitetty kahdeksaksi vuodeksi vuosille 2016-2023, jolloin yksikköhinnat eivät vastaa enää nykyisellään todellista kustannustasoa. Energiavirasto on esittänyt päivittävänsä yksikköhinnat lain voimaantulon jälkeen vuoden 2022 alusta. **Jatkossa yksikköhinnat tulisi päivittää huomattavasti useammin, vähintään 2-4 vuoden välein perustuen koko ajanjakson investointivolyymeihin, jotta verkon arvon muodostuksessa noudatettaisiin kustannusperusteisuutta. Yksikköhintojen päivityksen tulisi perustua Energiaviraston määrittelemään läpinäkyvään ja verifioitavissa olevaan prosessiin, jonka pohjalta yksikköhinnat heijastavat aidosti kilpaillussa urakointimarkkinassa vallitsevaa hintatasoa.** Yksikköhintojen päivitys on perusteltua tehdä neljän vuoden valvontajakson aikana useammin, vaikka jopa vuosittain, koska myös verkon nykykäyttöarvon määrittämisessä käytettävä WACC% määritetään myös vuosittain.

Yksikköhintoihin pohjautuva JHA:n laskenta sisältää jakeluverkkoyhtiöille investointitehokkuuskannustimen, jossa investoinnin toteutus yksikköhintoja alhaisemmalla kustannustasolla lisää verkkoyhtiön tuottoa ja kasvattaa lisäksi sallittua liikevaihtoa suurempien tasapoistojen kautta. **Investointitehokkuuskannustin lisää valittujen investointivaihtoehtojen kustannustehokkuutta ja on sinällään perusteltu ja tulisi säilyttää jatkossakin,** mutta yksikköhintojen päivitys tulee tehdä huomattavasti useammin. Tällöin valvontamallissa toteutuu myös yleisemminkin Sähkömarkkinalaissa keskeisesti esillä oleva hinnoittelun kustannusperusteisuus.

Kohtuullisen tuoton laskentamallissa jakeluverkkoyhtiöiden pääomarakenteena käytetään kaikille yhtiöille samaa kiinteää pääomarakennetta, jossa oman pääoman osuus on 60 % ja korollisen vieraan pääoman osuus 40 %. Tämä tarjoaa merkittävästi suuremmalla vieraan pääoman osuudella toimivalle yhtiölle huomattavaa etua valvontamallin mahdollistaman tuoton osalta. Jakeluverkkoyhtiöiden pääomarakenteessa on Energiaviraston julkaisemien verkkoyhtiöiden tilinpäätöstietojen mukaan merkittäviä eroja. **Jakeluverkkoyhtiön todellisen pääomarakenteen käyttäminen kohtuullisen tuoton laskennassa oikaisisi valvontamallin ohjausvaikutuksia, kohtelisi jakeluverkkoyhtiöitä tasepuolisemmin ja huomioisi kunkin yhtiön todellisen sijoitetun oman pääoman kohtuullisen tuoton laskennassa, millä olisi myös suora vaikutus asiakkaiden verkkopalvelumaksuun.** Nykyinen Energiaviraston vahvistuspäätöksen mukainen kohtuullisen tuoton laskentamalli mahdollistaa monopoliasemassa toimivalle verkonhaltijalle jopa usean kymmenen prosentin tuoton sijoitetulle omalle pääomalle. Valvontamallissa sovellettavaa kiinteää pääomarakennetta (60/40) on perusteltu optimaalisena rakenteena, mikä perustuu Ernst & Youngin selvitykseen², jossa referenssiyhtiöinä ei kuitenkaan ole ollut suomalaisten jakeluverkkoyhtiöiden kaltaisia yhtiöitä. **Jos kuitenkin halutaan pitää kiinni kiinteästä pääomarakenteesta, niin valvontamallin tulisi siinä tapauksessa sisältää elementtejä, jotka ohjaavat pääomarakennetta tavoiteltuun optimaalisena pidettyyn pääomarakenteeseen.**

Näkisin, että olisi myös **perusteltua selvittää valvontamallin kehittämistä sen osalta, että valvontamallin sisältämät menetelmät ja/tai parametrit voisivat poiketa toisistaan jakeluverkkoyhtiön ominaisuuksista riippuen.** Tämänkaltaisen lähestymistapa on käytössä esimerkiksi Yhdysvalloissa. Nykyisessä Energiaviraston soveltamassa lähestymistavassa kaikkia jakeluverkkoyhtiötä tarkastellaan samalla valvontamallilla, mitä perusteellaan yhtiöiden tasapuolisella kohtelulla, vaikka lähestymistapa käytännössä itse asiassa asettaa jakeluverkkoyhtiöt hyvinkin eriarvoiseen asemaan.

Koska sallitun tuoton yksityiskohtainen laskenta perustuu Energiaviraston valvontapäätöksen mukaiseen valvontamalliin ja Sähkömarkkinalaissa on todettu ainoastaan, että hinnoittelun tulee olla kohtuullista sitä tarkemmin määrittelemättä, olisi mielestäni perusteltua, että **Sähkömarkkinalakiin kirjattaisiin myös sallitun tuoton laskentaan keskeisesti sisältyvien verkon arvon määrittämiseen, pääomarakenteeseen ja tuottoprosenttiin liittyvät yleiset periaatteet mm. investointi- ja rahoituskustannusten kustannusperusteisuudesta.** Tämä antaisi myös oikeudellisesti vahvemman selkänöjan Energiavirastolle tehdä meneillään olevan valvontajakson aikana valvontamalliin suunnittelut päivitykset. Kustannusperusteisuutta kohtuullisen tuoton määrittämisessä sekä verkon arvon että pääomarakenteen osalta on esitetty myös kansalaisaloitteessa KAA 9/2020 vp ja lakialoitteessa LA 17/2020 vp.

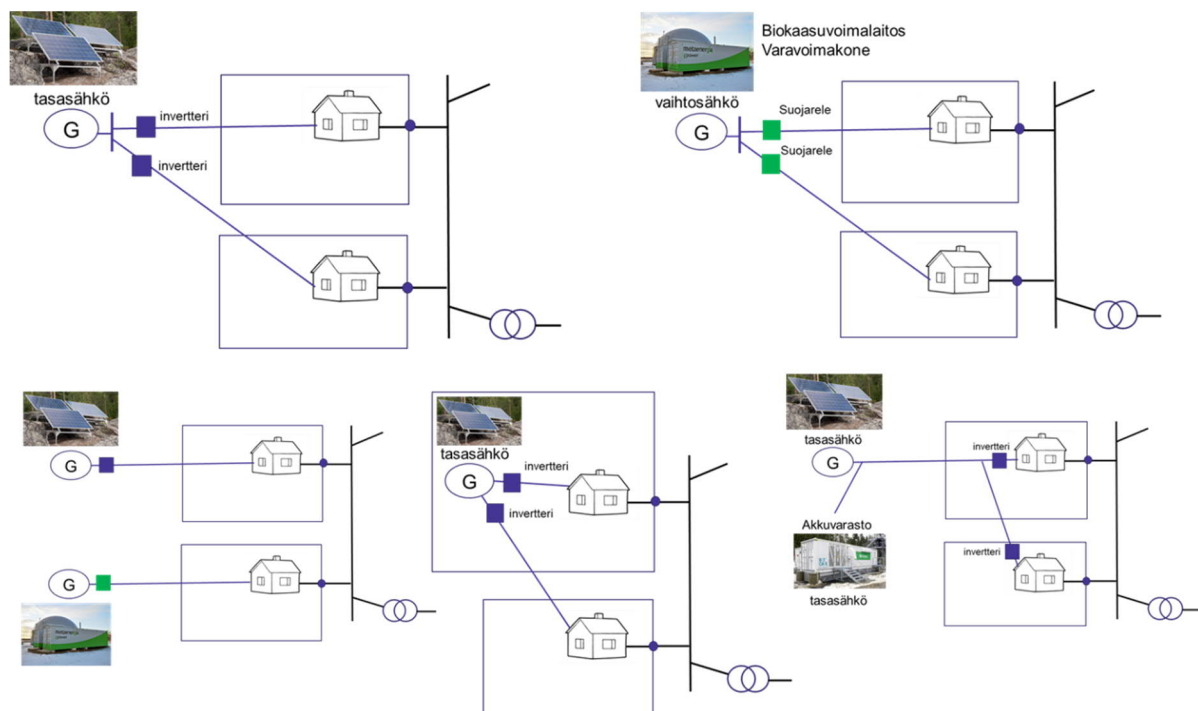
2.4) Erilliset linjat

Hallituksen esityksessä sähkömarkkinalain 13 §:n mukaan olisi jatkossa mahdollista rakentaa ilman vastuualueen jakeluverkkoyhtiön lupaa kiinteistörajan ylittävä ”*erillinen linja, jolla liitetään pienimuotoista sähköntuotantoa sähkönkäyttöpaikkaan tai kiinteistön tai sitä vastaavan kiinteistöryhmän verkkoon*”. Lakiesityksen yksityiskohtaisissa perusteluissa todetaan, että ”*erillisen linjan luvanvaraisen verkkotoiminnan ulkopuolelle rajaamisen edellytyksenä olisi, että erillinen linja ei muodosta sähkönkäyttöpaikkojen liittymisjohtojen kanssa rengasyhteyttä sähköverkkoon tai sähköverkkojen välille. Toiminta muuttuisi luvanvaraiseksi sähköverkkotoiminnaksi myös siinä tapauksessa, että erillinen linja yhdistäisi vähintään kaksi jakeluverkkoon liitettyä käyttöpaikkaa toisiinsa.*” Myös lakialoite LA 17/2020 vp esittää, että ”*asiakkaalla olisi ilman vastuualueen jakeluverkonhaltijan suostumusta oikeus rakentaa erillinen linja, jolla yksi tai useampi sähkönkäyttöpaikka liitetään voimalaitokseen suoraan sähköntoimitusta varten.*”

Erillisen linjan rakentamisen mahdollistaminen on kannatettava esitys, vaikkakin se kaipa edelleen täsmentämistä. Suomi ei ole aikaisemmin implementoinut direktiivin 2009/72/EY artiklan 34 (sisältyy uuteen Sähkömarkkinadirektiiviin 2019/944 (EU) artiklaan 7) mahdollistamaan erillisen linjan rakentamista kansalliseen lainsäädäntöön. Sähkömarkkinadirektiivissä (EU) 2019/944 yhtenä keskeisenä ajatuksena on asiakkaan roolin korostaminen, ja erillisen linjan rakentamisen mahdollistaminen tukee osaltaan asiakkaan aktiivista roolia. Sähkömarkkinadirektiivi 2019/944 määrittelee energijärjestelmän oikeudellisenä toimijana energiayhteisöt, jotka tulisi mielestäni integroida osaksi koko energijärjestelmää siten, että siinä huomioidaan täysimääräisesti uusiutuvan energian mahdollistuminen, energijärjestelmän tarvitsemat joustot, kokonaisjärjestelmän resurssitehokkuus, sektori-integraation mahdollistaminen sekä vientiliiketoiminnan vaatima teknologiakehitys energiayhteisöjen yleistyessä globaalisti. Olisikin toivottavaa, että laissa määriteltäisiin energiayhteisöt mahdollistavalla, ei rajoittavalla tavalla katsoen asiaa laajasti koko energiatoimialan kehityksen kannalta ja myös kansainvälisen kilpailukyvyn ja uuden vientiliiketoiminnan näkökulmasta.

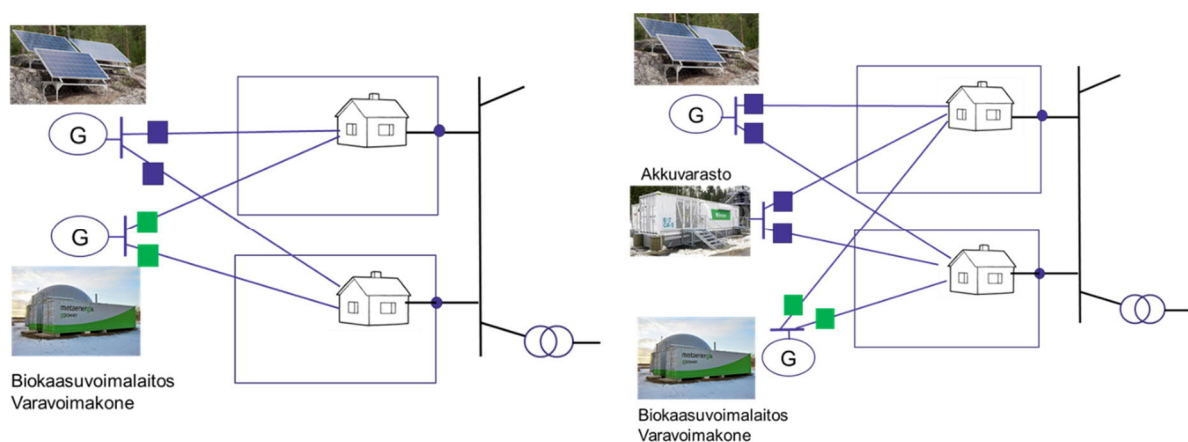
Hallituksen esityksessä ei ole tarkemmin kuvattu, mitä rengasyhteydellä tarkoitetaan, mutta asiamukaisilla voimalaitokseen kytkeytyvillä suuntaajilla ja niihin yhdistetyillä suojauksilla tai erillisellä suojarahestyksellä voidaan välttää rengaskytkeä sekä normaalissa että verkon vikatilanteessa yleisesti sähköverkoissa käytettävien ratkaisujen tapaan. Hallituksen esitys

mahdollistaa siten kuvassa 1 esitetyt tapaukset, joissa voimalaitoksesta rakennetaan erillinen linja kuhunkin kiinteistön tai sitä vastaavan kiinteistöryhmän verkkoon erikseen.



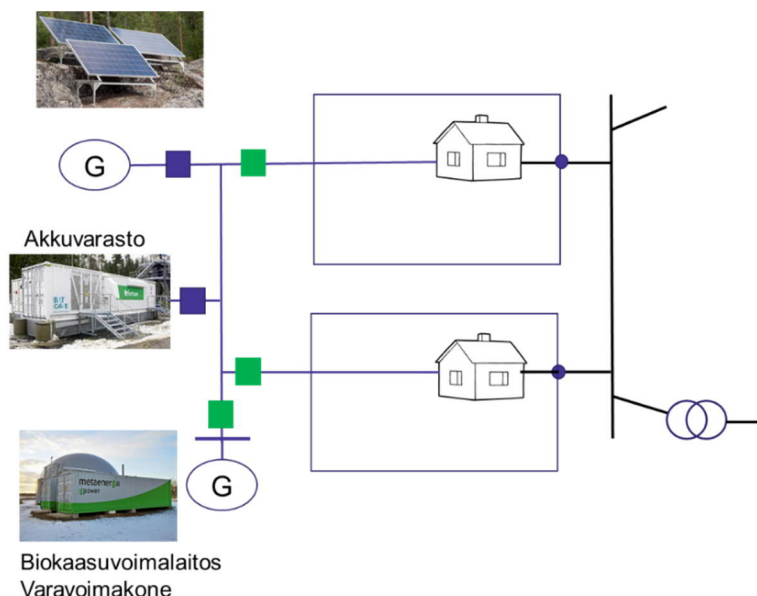
Kuva 1. Hallituksen esityksen mahdollistamia variaatioita erillisen linjan rakentamisesta (invertterin yhteydessä on myös toteutukselta vaadittava suojaus)

Hallituksen esityksessä on todettu, että ”erillisen linjan toiminta muuttuisi luvanvaraiseksi sähköverkkotoiminnaksi myös siinä tapauksessa, että erillinen linja yhdistäisi vähintään kaksi jakeluverkkoon liitettyä käyttöpaikkaa toisiinsa”. Tämän käytännön toteutusta ei ole kuitenkaan lakiesityksen perusteluissa tarkemmin avattu. Jos sillä tarkoitetaan, että jokaisesta erillisestä voimalaitoksesta, joka sijaitsee kiinteistön tai sitä vastaavan kiinteistöryhmän läheisyydessä pitää rakentaa erillinen linja jokaiseen erilliseen sähkönkäyttöpaikkaan, päädytään useita rinnakkaisia linjoja sisältävään hyvin monimutkaiseen, kalliiseen ja sähköturvallisuudenkin kannalta ongelmalliseen ratkaisuun. Esimerkiksi kahden lähekkäin olevan maatilan yhteydessä voi syntyä kuvan 2 kaltainen tilanne, jossa jokaisesta voimalaitoksesta rakennetaan erillinen linja kuhunkin kiinteistöön erikseen.



Kuva 2. Erillisten linjojen rakentamisella mahdollistuva ratkaisu, jossa on kaksi lähekkäin olevaa maatilaa, joista toisen kiinteistöllä tai sen vieressä on biokaasuvoimalaitos ja toisella aurinkovoimala ja joiden tuotantotehoa (oikean puoleinen kuva) halutaan tasata akkuvaramolla.

Kuvassa 2 esitetty tilanne on ratkaistavissa laajentamalla erillisen linjan rakentamisen mahdollistavaa määrittelyä siten, että erillisen linjan voi rakentaa useamman voimalaitoskokonaisuuden yhdistävään tuotantoverkkoon kuvan 3 mukaisesti.



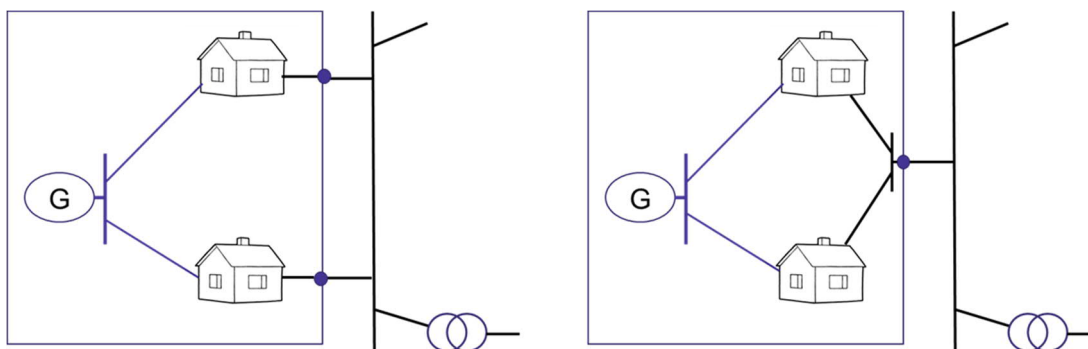
Kuva 3. Erillisen linjan rakentaminen kahden tai useamman voimalaitoskokonaisuuden muodostamaan tuotantoverkkoon.

Sähkömarkkinalain 3 § 5a) kohta tulisi muokata tältä osin seuraavasti:

”5 a) erillisellä linjalla sähköjohtoa, joka liittää erillisen tuotantoyksikön tai useamman tuotantoyksikön yhdistävän tuotantoverkon erilliseen asiakkaaseen, ja sähköjohtoa, joka liittää tuottajan ja sähköntoimittajan niiden omiin tiloihin, tytäryrityksiin tai asiakkaisiin suoraan sähköntoimitusta varten;”

Hallituksen esityksessä vaikutusten arvioinnin yhteydessä on todettu, että ”erillisen linjan tarkoituksena on yhdistää tuotantoyksikkö tai -yksiköitä suoraan kulutuskohteeseen ilman, että käyttöpaikkoja yhdistetään. Ei voida kuitenkaan poissulkea, etteikö käyttöpaikkoja kytkettäisi yhteen joko tarkoituksella tai epähuomiossa. Tämä edellyttää käyttöpaikalla toimivilta sähköalan ammattilaisilta ja käyttöpaikan haltijalta erityistä huolellisuutta tarkistaa käyttöpaikan jännitteettömyys sähkötöitä tehdessä.”

Jotta erillisen linjan rakentaminen ei aiheuta sähköturvallisuusriskiä ja suojaukset on asianmukaisesti suunniteltu, tulisi toteutuksesta tehdä suunnitelma, jonka jakeluverkkoyhtiö vahvistaa ja tarvittaessa edellyttää suojausten asianmukaista toteutusta. Tätä tulisi laajentaa myös kiinteistön tai sitä vastaavan kiinteistöryhmän sisäisen sähköverkon suunnitteluun silloin, kun kiinteistön tai sitä vastaavan kiinteistöryhmän sähköverkkoon liitetty tuotantoyksiköitä. Jo nykyisellään kuvassa 4 oleva tilanne on mahdollista ja aiheuttaa mahdollisen merkittävän sähköturvallisuusriskin. Tätä turvallisuusriskiä voidaan vähentää edellyttämällä sekä kiinteistön ja sitä vastaavan kiinteistöryhmän sähköverkosta asianmukaista suunnitelmaa, jonka jakeluverkkoyhtiö vahvistaa ja tarvittaessa edellyttää asianmukaisten suojausten toteutusta, vastaavasti kuin erillisen linjan rakentamisen yhteydessä.



Kuva 4. Kiinteistöverkkoon sisältyvä rengassyötön mahdollistama sähköturvallisuusriski.

Erillisen linjan rakentamisen yhteydessä hallituksen esityksessä puhutaan epämääräisesti energiayhteisöistä, niitä kuitenkin tarkemmin määrittelemättä ja/tai kiinnittämättä niitä Sähkömarkkinadirektiiviin (EU) 2019/944, jonka yhtenä keskeisenä ajatuksena on asiakkaan roolin korostaminen. Hallituksen esityksessä viitataan Älyverkkotyöryhmän raporttiin³, jossa ei ole kuitenkaan minkäänlaista viittausta vuonna 2019 voimaan tulleeseen direktiiviin (EU) 2019/944, joka määrittelee energiajärjestelmään uuden oikeudellisen toimijan, ”kansalaisten energiayhteisön”. Direktiivissä ”kansalaisten energiayhteisöllä” tarkoitetaan ”oikeushenkilöä,

- a) joka perustuu vapaaehtoiseen ja avoimeen osallistumiseen ja jossa tosiasiallista määräysvaltaa käyttävät jäsenet tai osakkaat, jotka ovat luonnollisia henkilöitä, paikallisviranomaisia, kunnat mukaan lukien, tai pieniä yrityksiä;
- b) jonka ensisijainen tarkoitus on tuottaa rahallisen voiton sijaan ympäristöön, talouteen tai sosiaaliseen yhteisöön liittyviä hyötyjä jäsenilleen tai osakkailleen tai alueille, joilla se toimii; ja
- c) joka voi harjoittaa tuotantoa, mukaan lukien uusiutuvista lähteistä peräisin olevaa tuotantoa, jakelua, toimitusta, kulutusta, aggregointia, energian varastointia, energiatehokkuuspalveluja tai sähköajoneuvojen latauspalveluja tai voi tarjota muita energiapalveluja jäsenilleen tai osakkailleen;”

Direktiivin 16 artiklassa tarkennetaan puitteita, joiden pohjalta jäsenvaltiot voivat säätää kansalaisten energiayhteisöt mahdollistavassa sääntelykehyksessä mm. siitä, että ”kansalaisten energiayhteisöillä on oikeus omistaa, perustaa, ostaa tai vuokrata jakeluverkkoja ja hallinnoida niitä itsenäisesti”. Direktiivissä jäsenvaltioille annetaan mahdollisuus sallia se, että kansalaisten energiayhteisöistä tulee joko yleisen järjestelmän mukaisia jakeluverkonhaltijoita tai niin sanottuja ”suljetun jakeluverkon haltijoita”⁴. Kun kansalaisten energiayhteisölle on myönnetty jakeluverkonhaltijan asema, sitä olisi kohdeltava samalla tavalla ja sillä olisi oltava samat velvoitteet kuin jakeluverkonhaltijalla. Suomen lainsäädännössä tätä ei ole haluttu kuitenkaan jostain syystä mahdollistaa. 22.12.2020 annettu valtioneuvoston asetus sähköntoimitusten selvityksestä ja mittauksesta annetun valtioneuvoston asetuksen muuttamisesta (1133/2020) määrittelee paikallisen energiayhteisön käsitteen, joka vastaa määrittelyltään direktiivin 2019/944 mukaista kansalaisten energiayhteisön toiminnallisuutta (kohta c) lukuun ottamatta ”jakelua”.

Työ- ja elinkeinoministeri on kirjalliseen kysymykseen KKV 398/2020 vp antamassaan vastauksessaan⁵ 3.6.2020 todennut, että direktiivin 16 artiklan toimeenpaneva energiayhteisöjä koskeva sääntely on tarkoitus antaa eduskunnan käsiteltäväksi yhdessä muun sähkömarkkinadirektiivin toimeenpanon yhteydessä syksyn 2020 aikana. Koska nyt käsiteltävässä hallituksen esityksessä ei olla esittämässä Sähkömarkkinadirektiivin 2019/944 määrittelemän kansalaisten energiayhteisön toiminnallisuutta direktiivin 16 artiklan toisen kohdan mahdollistamassa laajuudessa, jossa mahdollistettaisiin energiayhteisölle myös sähkön jakelu, yhtä kiinteistöä tai kiinteistöryhmää laajemman paikallisen energiayhteisön sisäiset siirrot tapahtuvat julkisen jakeluverkon kautta, erillisen linjan rakentamiseen pohjautuvaa paikallista energiayhteisöä

lukuun ottamatta. Kuitenkin direktiivin 16 artiklan ensimmäisen kohdan mukaisesti ”jäsenvaltioiden on säädettävä kansalaisten energiayhteisöt mahdollistavasta sääntelykehyksestä, jolla varmistetaan, että

- d) sääntelyviranomaisen arvioimaa oikeudenmukaista korvausta vastaan asiaankuuluvat jakeluverkonhaltijat tekevät yhteistyötä kansalaisten energiayhteisöjen kanssa helpottaakseen kansalaisten energiayhteisöjen sisäisiä sähkönsiirtoja;
- e) kansalaisten energiayhteisöihin sovelletaan syrjimättömiä, oikeudenmukaisia, oikeasuhteisia ja avoimia menettelyjä ja maksuja, myös rekisteröinnin ja toimilupien osalta, ja niiltä peritään avoimia, syrjimättömiä ja kustannuksia vastaavia verkkomaksuja varmistuen, että ne osallistuvat asianmukaisella ja tasapainoisella tavalla järjestelmän kokonaiskustannusten jakoon.”

Jos energiayhteisölle ei mahdollisteta oman verkon rakentamista, vaan sähkön jakelu tapahtuu julkisen jakeluverkon kautta, niin olisi erittäin perusteltua, että asiakkaille ja energiayhteisölle eritellään, mistä kustannuskomponenteista sähkönjakelun hinta muodostuu. Nykyisen Sähkömarkkinalain 57 § (Jakeluverkonhaltijan laskutus jakeluverkossa) mukaan ”jakeluverkonhaltijan on esitettävä laskussaan jakeluverkkonsa käyttäjälle erittely siitä, miten sähkönjakelun hinta muodostuu.” Energiaviraston määräys sähkön myyntiä ja sähkön jakelua koskevien laskujen erittelystä, Dnro: 1097/002/2013, määrittelee laskun sisällön (4 §), jonka yhtenä tekijä mainitaan yksikköhinta. Avoimuuden ja läpinäkyvyyden lisäämiseksi olisi kuitenkin perusteltua tulkita Sähkömarkkinalain 57 § siten, että monopoliasemassa olevien jakeluverkkoyhtiöiden tulisi myös eritellä esimerkiksi verkkosivullaan, miten sähkönjakelun hinta muodostuu tosiasiallisesti eri kustannuskomponenteista. Tämä on erityisen perusteltua energiayhteisön verkkopalvelumaksujen osalta 16 artiklan ensimmäisen kohdan e) vaatimusten täyttämiseksi.

Suomi ei ole aikaisemmin implementoinut direktiivin 2009/72/EY artiklan 34 (sisältyy uuteen Sähkömarkkinadirektiiviin 2019/944 (EU) artiklaan 7) mahdollistamaa erillisen linjan rakentamista kansalliseen lainsäädäntöön. **Direktiivi ei sisällä erillisen linjan rakentamiseen liittyvää 2 MVA rajoitetta voimalaitoksen koon osalta ja siitä syystä keinotekoinen rajoite tulisikin poistaa myös käsiteltävästä lakiesityksestä.** Hallituksen esitys ei sisällä minkäänlaista perustelua 2 MVA rajoitteelle. Kansalliseen lainsäädäntöön esitetty rajoite aiheuttaa käytännön toteutuksissa ongelmia ja erilaisia keinotekoisia ratkaisuja, esimerkiksi olemassa olevalta vesivoimalaitokselta erillisen linjan rakentamiseen erillisellä kiinteistöllä olevaan läheiseen teollisuuslaitokseen. Sinällään ajatus uusiutuvaan energiaan pohjautuvan tuotannon lisäämisen mahdollistamisesta on kannatettava, mutta ilman 2 MVA rajoitetta erillisen linjan rakentamisen mahdollistaminen luo paremmin edellytyksiä nimenomaan paikallisen uusiutuvaan energiaan pohjautuvan energiantuotannon lisäämiseen.

Sähkömarkkinalain 4 § kohta 2) tulisikin muokata tältä osin seuraavasti:

”2) Lain 3 §:n kohdan 5 a) mukaisen erillisen linjan kautta tapahtuva sähkönjakelu”

Vastaavasti Sähkömarkkinalain 13 § kohta 2 a) tulisi muokata seuraavasti:

”2 a) kysymyksessä on erillinen linja, jolla liitetään sähköntuotantoa sähkönkäyttöpaikkaan tai kiinteistön tai sitä vastaavan kiinteistöryhmän verkkoon;”

Hallituksen esityksessä todetaan, että erillisiä linjoja (energiayhteisöjä) koskeva sääntely voi aiheuttaa ns. vapaamatkustaja-ongelman ja kansantaloudellisia tappioita. Näiden suuruudesta ei ole kuitenkaan esitetty minkäänlaista suuruusluokka-arviota. Tässä yhteydessä ei ole myöskään huomioitu, että joka tapauksessa jakeluverkkopalvelumaksujen rakenteet ovat uudistamassa (esim. tehomaksukomponentin sisältyminen pienasiakkaiden jakeluverkkopalvelumaksuun) ja että energiayhteisöjen osalta voitaisiin soveltaa uudenlaisia tuoterakenteita. Lisäksi on syytä tuoda myös esille, että jo nykyisissä tariffirakenteissa on merkittäviä ristisubventioita eri

asiakasryhmien välillä ja että energiayhteisöjä vastaavia toiminnallisia kokonaisuuksia on jo nyt mahdollista toteuttaa yhden laajemman kiinteistön ja sitä vastaavan kiinteistöryhmän toimesta. On myös niin, että juurikin edellä mainituilla energiayhteisöjen mahdollistamilla jous-topalveluilla voidaan keventää verkon investointipaineita ja näin vähentää kaikkien asiakkaiden verkkopalvelumaksujen korotuspainetta. Hallituksen esityksen perusteluissa on todettu energiayhteisöjen osalta, että ”*sähköjärjestelmän ja sähkönsiirron kokonaiskustannukset nousisivat*” ja että niillä on negatiivisia vaikutuksia etäisyysriippumattomaan sähkönjakelun hinnoitteluun. Energiayhteisöt eivät vaikuta etäisyysriippumattomaan sähkönjakelun hinnoitteluperiaatteeseen. Ilman minkäänlaista laskennallista vaikuttavuusarvioita tehtyä hallituksen esityksen johtopäätöstä ei mielestäni voi pitää perusteltuna, koska on myös **selkeästi osoitettavissa, että energiayhteisöjen mahdollistamisella voidaan tukea täysimääräisesti uusiutuvan energian mahdollistumista, energiajärjestelmän tarvitsevien joustojen tarjontaa, parantaa kokonaisjärjestelmän resurssitehokkuutta ja lisätä kokonaisjärjestelmän kustannustehokkuutta sekä tukea sektori-integraation toteutumista.**

2.5) Laatukannustin ja tasoitusjakson pidennys

Energiaviraston valvontamalli sisältää laatukannustimen, jossa verrataan yksittäisen vuoden laskennallisia keskeytyskustannuksia (KAH, asiakkaalle keskeytyksestä aiheutuva haitta) yhtiökohtaiseen referenssitasoon, joka muodostetaan ko. yhtiön kahdeksan edellisen vuoden keskeytyskustannusten keskiarvona. Jos yksittäisen vuoden keskeytyskustannukset ovat pienemmät kuin referenssitaso, niin yhtiön tuottomahdollisuus kasvaa referenssitason ja toteutuneiden keskeytyskustannusten erotuksen verran (ns. laatubonus). Jos taas yksittäisen vuoden keskeytyskustannukset ovat vertailutasoa suuremmat, sallittua tuottoa vähennetään erotuksen verran (ns. laatusanktio). Yksittäisen vuoden laatukannustimen vaikutus kohtuullistetaan kuitenkin siten, että sen vaikutus voi olla maksimissaan 15 % sallitusta tuotosta. Seuraavan valvontajakson referenssitason laskentaan yksittäisen vuoden keskeytyskustannus kuitenkin menee täysimääräisenä kasvattaen vertailutasoa. Ylen MOT ohjelman selvityksen⁶ mukaan jakeluverkkoyhtiöiden yhteenlaskettu laatukannustimen mahdollistuma lisätuotto oli 264 M€ valvontajaksolla 2016-2019 perustuen Energiavirastolta saatuihin lähtötietoihin. Jos referenssitason laskennassa olisi huomioitu jakeluverkkoyhtiölle kohtuullistettu keskeytyskustannus, niin laatukannustin olisi pienentänyt jakeluverkkoyhtiöiden yhteenlaskettua tuottoa n. 65 M€, eli **yhteisvaikutukseltaan kyseenalaisen referenssitason laskentamenetelmän vaikutus jakeluverkkoyhtiöiden sallittuun tuottoon valvontajaksolla 2016-2019 oli yli 300 M€, mikä on suuruusluokaltaan noin kolmannes 4. valvontajaksolta siirtyvästä alijäämästä (n. 940 M€). Monen jakeluverkkoyhtiön osalta referenssitason laskentamenetelmän vaikutus sallittuun tuottoon on lähes samaa suuruusluokkaa kuin 4. valvontajakson alijäämä.**

Energiaviraston valvontamenetelmissä⁷ todetaan, että ”*vertailutason laskennassa ei leikata pois suurhäiriöiden vaikutuksia, vaikka laatukannustimen vaikutusta toteutuneen oikaistun tulosten laskennassa on aiemminkin valvontajaksoilla kohtuullistettu. Vertailutasossa otetaan suurhäiriöt huomioon, koska näin verkonhaltijalle kompensoidaan niistä aiheutuneet kustannukset.*” Valvontamenetelmissä ei kuitenkaan kerrota tarkemmin mitä kustannuksia verkonhaltijalle kompensoidaan ja missä laajuudessa. Vuosina 2016-2019 asiakkaille maksetut vakio-korvaukset olivat n. 26 M€ ja edeltävän neljän vuoden aikana n. 55 M€. Ylen selvityksessä olevan tuoton lisäys on kuitenkin moninkertainen maksettuihin vakio-korvauksiin nähden. Lisäksi pitää huomioida, että **laatukannustimen lähtökohtana on asiakkaille keskeytyksistä aiheutuva haitta, ei jakeluverkkoyhtiön kustannukset. Jos yksittäisenä vuonna laatukannustimisen soveltamisessa on tehty edellä mainittu kohtuullistaminen (+/- 15 % leikkuri), jotta yksittäisen huonon vuoden laatusanktio ei kasva liian suureksi, niin silloin ei jakeluverkkoyhtiön myöskään pitäisi saada myöhempinä vuosina ylimääräistä hyötyä asiakkaille aiheutuneista keskeytyskustannuksista, vaan laatukannustimen leikkurin mukai-**

nen arvo pitäisi olla referenssitason laskennan perusteena. Nykyiseen referenssitason laskentamalliin sisältyvä riski merkittävästä ylimääräistä ja perusteettomasta tuottomahdollisuudesta on tuotu esille jo Energiavirastolle vuonna 2010 tehdyssä raportissa⁸.

Hallituksen esityksessä on myös todettu, että ”*sähköverkkohinnoittelun kansallinen sääntely rakentuu periaatteelle, jonka mukaan Energiavirastolla on velvollisuus kehittää siirtomaksujen laskentamenetelmiä niissä havaittujen puutteiden korjaamiseksi.*” Koska referenssitason laskentaan sisältävän menetelmällisen epäjohtomukaisuuden aiheuttama sallitun tuoton kasvu ei pohjaudu millään tavoin verkkoyhtiön omiin toimenpiteisiin ja siten ei sisällä tosiasiallista perustetta tätä kautta muodostuvalle tuoton lisäykselle, niin referenssitason laskentamenetelmä on korjattavissa kesken valvontajakson samalla, kun valvontamenetelmiä muutoinkin päivitetään. **Referenssitason laskentamenetelmästä aiheutuva ylimääräinen tuotto, joka näkyy merkittävänä 4. valvontajaksolta siirtyvänä alijäämänä, ei perustele millään tavoin hallituksen esitykseen sisältyvää lakimuutosta 4. valvontajakson alijäämien tasausjakson pidentämisestä neljästä vuodesta kahdeksaan vuoteen.** Nykyisen lain mukainen yhden valvontajakson pituinen tasausjakso on tältä osin huomattavasti perustellumpi. Jos referenssitason laskentaa ei nykyisen valvontajakson aikana korjata, niin 5. valvontajaksolta on syntymässä lisää referenssitason laskentamenetelmästä aiheutuvaa ylimääräistä tuottoa, joka osaltaan lisää mahdollista 5. valvontajaksolta syntyvää alijäämää. **Mielestäni hallitukseen lakiesityksestä tulisi poistaa 4. valvontajakson alijäämien tasausjakson pidennys neljästä vuodesta kahdeksaan vuoteen ja pitäytyä tältä osin nykyisessä lainsäädännössä.**

Hallituksen esitykseen sisältyy sähkön siirtohintoihin vaikuttamisen osalta siltä osin epävarmuutta, että se perustuu Energiaviraston toimenpiteisiin koskien yksikköhintapäivitystä ja WACC:n laskentaa. **Jos valvontamallin muutos ei toteudu suunnitellulla tavalla tai jos valvontamallin muutokset eivät saa mahdollisen markkinaoikeuden käsittelyn jälkeen lainvoimaista vahvistusta, niin 5. valvontajaksolta syntyy edelleen merkittäviä alijäämiä 4. valvontajakson alussa valvontamalliin tehtyjen muutosten takia. Tämäkin puoltaa sitä, että 4. valvontajakson alijäämien tasausjakson pidennys neljästä vuodesta kahdeksaan vuoteen tulisi jättää toteuttamatta ja pitäytyä tältä osin nykyisessä lainsäädännössä.**

Laatukannustin itsessään toimii hyvin ja antaa oikean suuntaisia kannusteita jakeluverkkoyhtiöille toimitusvarmuuden parantamiseen ja sen osalta valvontamallissa ei ole tarvetta muutoksille referenssitason laskentatapaan tehtävää korjausta lukuun ottamatta. Kyseenalainen referenssitason laskentamenetelmä itse asiassa vähentää laatukannustimen kannustavuutta toimitusvarmuuden parantamiseen.

3) HUOMIOITA KANSALAIS-, LAKI- JA TOIMENPIDEALOITTEISTA

Käsittelen seuraavassa kansalaisaloitteeseen KAA 9/2020 vp, lakialoitteisiin LA 17/2020 vp ja LA 78/2020 vp sekä toimenpidealoitteisiin TPA 7/2020 vp ja TPA 119/2020 vp liittyviä huomioita niiltä osin kuin ne eivät ole tulleet esillä muun lausuntoni yhteydessä.

Kansalaisaloite KAA 9/2020 vp ja lakialoite LA 17/2020 vp

Sekä kansalaisaloitteeseen KAA 9/2020 vp että lakialoitteeseen LA 17/2020 vp sisältyviä esityksiä on käsitelty edellä olevassa lausunnossani lukuun ottamatta molempiin sisältyvää ns. asiakkaan säävarmuuspalvelua.

Jos asiakkaan säävarmuuspalvelulla tarkoitetaan asiakkaan kanssa sovittavaa toimitusvarmuuteen liittyvää joustopalvelua, joka voidaan nähdä sisältyvän edellä käsiteltyihin kehittämissuunnitelmiin liittyvään kustannustehokkaisiin toimitusvarmuusinvestointivaihtoehtoihin, ajatus on perusteltu. Tällaisen palvelun käytännön toteutus sähköverkon näkökulmasta on kuitenkin haasteellista, koska saman sähkönjakeluverkon syöttämällä alueella voi näin olla erilaisen toimitusvarmuustason vaatimia/sallivia asiakkaita. Aloitteissa esitetyn ratkaisun kaltainen

palvelukokonaisuus edellyttäisi saman sähköjakeluverkon syöttämällä alueella (esim. pienjännitemuuntopiiri, keskijännitehaara) olevien asiakkaiden yhteistä sopimusta. Näkisin, että tämän kaltaista toiminnallisuutta olisi parhaiten edistettävissä mahdollistamalla Sähkömarkkina-direktiivin (EU) 2019/944 määrittelemien kansalaisten energiayhteisöjen toiminnallisuus direktiivin mukaisessa laajuudessa, jolloin energiayhteisö luo juridiset sopimuksen yhteisöön kuuluvien asiakkaiden ja jakeluverkkoyhtiön välillä verkon liittymispisteen ja mahdollisen julkisen jakeluverkon käytön osalta. Energiayhteisöt olisivat myös luontevia juridisia toimijoita, jotka voivat tarjota hallituksen esityksessäkin esiin tuotuja kehittämissuunnitelmassa huomiotavia joustopalveluja jakeluverkkoyhtiölle. Toisaalta, kuten hallituksen esityksessäkin on todettu, energiayhteisöillä voidaan tavoitella myös parempaa toimitusvarmuuden tasoa.

Olen edellä esittänyt ajatuksen, että verkkoyhtiöiden investointipaineen keventämiseksi Energiavirasto ohjeistaisi kaikkia verkkoyhtiötä yhdenmukaisesti kehittämissuunnitelmien laadinnan lähtökohdaksi, että AMKA-riippukierrekaapelilla toteutetun toimintakuntoisen pienjänniteverkon toimitusvarmuustaso on riittävä haja-asutusalueen toimitusvarmuusvaatimusten osalta ja että pienjänniteverkkojen ennen aikainen kaapelointitarve tulisi perustella erikseen osana kehittämissuunnitelmaa. Tällainen lähtökohta olisi kaikkien verkkoyhtiöiden ja niiden asiakkaiden näkökulmasta tasapuolisempi, ja näkemykseni mukaan olisi kansalaisaloitteen KAA 9/2020 vp ja lakialoitteen LA 17/2020 vp esittämän säävarmuuspalvelun hengen mukainen toimenpide.

Lakialoite 78/2020 vp

Aloitteessa esitetään sähkömarkkina-alaissa vaaditun toimitusvarmuuden saavuttamiseksi myönnettävän siirtymäajan pidentämistä vuoteen 2045 jakeluverkkoyhtiöiden investointipaineen pienentämiseksi. Mielestäni siirtymäajan näin pitkä pidentäminen ei ole perusteltua jakeluverkon toimitusvarmuuden näkökulmasta, vaan kustannuspainetta tulee keventää muulla tavoin.

Toimenpidealoite 7/2020 vp

Toimenpidealoitteessa esitetään, *”että hallitus ryhtyy toimenpiteisiin poistaakseen sähkönsiirron kaapelointipakon sähköverkkoyhtiöiltä edellyttäen kuitenkin, että sähköjakelu sujuu häiriöttömästi. Samalla hallituksen on asetettava siirtohinnoittelulle hintakatto, joka olisi enintään 20 % kulutuksesta laskettuna.”*

Jakeluverkkoyhtiöillä ei ole lakiin perustuvaa kaapelointipakkoa, joten siltä osin toimenpidealoite ei ole perusteltu. Verkkopalvelumaksu liittyy oikeuteen käyttää sähköverkkoa asianmukaista korvausta vastaan. Toimenpidealoitteessa ymmärtääkseni viitataan kulutuksella sähköön myyjälle maksettavaan korvaukseen sähköenergiasta. Verkkopalvelumaksu ja sähköön myyjälle maksettava korvaus sähköenergiasta ovat eri asioita ja niiden hinnoittelu perustuu eri tekijöihin, ja en näe millään tavoin perusteltuna sitoa verkkopalvelumaksua ja sähköön myyjälle maksettavaa korvausta toisiinsa.

Toimenpidealoite 119/2020 vp

Toimenpidealoitteessa nostetaan esille nykyisessä valvonnassa oleva periaate siitä, että valvontamalli mitoitetaan ns. ”heikoimman” jakeluverkkoyhtiön mukaan ja että valvontamalli on mahdollistanut perusteettomat hinnan korotukset ilman merkittäviä toimitusvarmuusinvestointeja. Toimenpidealoitteessa ehdotetaan, *”että hallitus ryhtyy toimenpiteisiin Energiaviraston valvontamallin uudistamiseksi ja takaamiseksi siten, että sähkönsiirtohinnot ovat kohtuulliset ja tasapuoliset ympäri Suomen siirtoyhtiöstä ja asuinpaikasta riippumatta, ja siirtoyhtiöiden monopoliaseman purkamiseksi vapaalle markkinataloudelle ja kilpailulle”*.

Aloitteessa mainitut nykyisen valvontamallin ongelmat edellyttävät valvontamallin ja -menetelmien päivittämistä, mikä sinällään on kannatettavaa, mutta en näe jakeluverkkoyhtiöiden monopoliaseman purkamista vapaalle kilpailulle perusteltuna muulta osin kuin Sähkömark-

kinadirektiivin 2019/944 määrittelemien kansalaisten energiayhteisöjen direktiivin mukaisen toiminnan mahdollistamisen osalta.

4) YHTEENVETO

Seuraavassa on esitetty tiivistetysti lausunnossa esitetyt toimenpiteet ja tarkennukset koskien Energiaviraston valvontamallin ja/tai Sähkömarkkinalain päivittämistä.

Energiaviraston valvontamalli

- Energiaviraston valvontamallia tulisi muuttaa siten, että ostopalveluina hankittavat erilaiset kustannustehokkaat investointivaihtoehdot ovat jakeluverkkoyhtiön liiketoiminnan kehittämisen näkökulmasta vertailukelpoisia perinteisten verkkoinvestointien kanssa. Sähkömarkkinalakiin tulisi kirjata yleinen periaate erilaisten verkstoratkaisujen käsittelystä vertailukelpoisella tavalla investointivaihtoehtoina.
- Jakeluverkkoyhtiöiden investointipaineen keventämiseksi Energiaviraston tulisi ohjeistaa kaikkia jakeluverkkoyhtiötä yhdenmukaisesti kehittämissuunnitelmien laadinnan lähtökohdaksi, että pienjänniteverkoissa AMKA-riippukierrekaapelilla toteutetun toimintakuntoisen pienjänniteverkon toimitusvarmuustaso on riittävä haja-asutusalueen toimitusvarmuusvaatimusten osalta. Pienjänniteverkkojen ennakainen kaapelointitarve tulisi perustella erikseen osana kehittämissuunnitelmaa.
- Yksikköhinnat tulisi päivittää huomattavasti useammin, jotta verkon arvon muodostuksessa noudatettaisiin kustannusperusteisuutta. Yksikköhintojen päivityksen tulisi perustua läpinäkyvään ja verifioitavissa olevaan prosessiin, jonka pohjalta yksikköhinnat heijastavat aidosti kilpaillussa urakointimarkkinassa vallitsevaa hintatasoa.
- Energiaviraston valvontamallissa tulisi käyttää jakeluverkkoyhtiön todellista pääomarakennetta kohtuullisen tuoton laskennassa tai valvontamallin tulisi sisältää elementtejä, jotka ohjaavat pääomarakennetta tavoiteltuun Energiaviraston mukaan optimaalisena pidettävään pääomarakenteeseen.
- Laatukannustimen referenssitason laskentamenetelmä tulisi korjata siten, että referenssitason laskennassa huomioidaan yksittäisten vuosien osalta kohtuullistettu keskeytyskustannusten määrä, jos kyseisenä vuonna keskeytyskustannusten vaikutus sallitun tuoton laskennassa on jakeluverkkoyhtiölle kohtuullistettu. Kyseenalaisen referenssitason laskentamenetelmän vaikutus jakeluverkkoyhtiöiden sallittuun tuottoon valvontajaksolla 2016-2019 oli yli 300 M€, mikä on suuruusluokaltaan noin kolmannes 4. valvontajaksolta siirtyvästä alijäämästä (n. 940 M€) ja monen jakeluverkkoyhtiön osalta lähes samaa suuruusluokkaa kuin 4. valvontajakson alijäämä.

Sähkömarkkinalaki

- Sähkömarkkinalakiin tulisi kirjata sallitun tuoton laskentaan keskeisesti sisältyvien verkon arvon määrittämiseen, pääomarakenteeseen ja tuotto prosenttiin liittyvät yleiset periaatteet mm. investointi- ja rahoituskustannusten kustannusperusteisuudesta ja -tehokkuudesta.
- Laatukannustimen referenssitason laskentatavasta aiheutuva sallitun tuoton kasvu ei pohjautu millään tavoin jakeluverkkoyhtiön omiin toimenpiteisiin ja siten ei sisällä tosiasiallista perustetta tätä kautta muodostuvalle tuoton lisäykselle. Referenssitason laskentamenetelmästä aiheutuva ylimääräinen tuotto, joka näkyy merkittävänä 4. valvontajaksolta siirtyvänä alijäämänä, ei perustele millään tavoin hallituksen esitykseen sisältyvää lakimuutosta 4. valvontajakson alijäämien tasausjakson pidentämisestä neljästä vuodesta kahdeksaan vuoteen. Referenssitason laskentamenetelmän myötä 5. valvontajaksolta on syntymässä lisää perusteetonta ylimääräistä tuottoa ja joka osaltaan lisää mahdollista 5. valvontajaksolta syntyvää alijäämää. Jos referenssitason laskentaa ei nykyisen valvonta-

jakson aikana korjata, niin olisi mielestäni perusteltua poistaa hallituksen lakiesitykseen sisältyvä 4. valvontajakson alijäämien tasausjakson pidennys neljästä vuodesta kahdeksaan vuoteen ja pitäytyä tältä osin nykyisessä lainsäädännössä.

- Erillisen linjan rakentamiseen liittyvän säädöksen kirjausta tulisi laajentaa siten, että erillisen linjan voi rakentaa sähkönkäyttöpaikasta useamman voimalaitoskokonaisuuden yhdistävään tuotantoverkkoon. Erillisen linjan rakentamiseen liittyvä voimalaitoksen koolle asetettu 2 MVA rajoite tulisi poistaa, koska sitä ei ole direktiivissä ja sitä ei ole myöskään hallituksen esityksessä millään tavoin perusteltu. Näiden osalta Sähkömarkkinalakiin tulisi tehdä seuraavat säädöskirjaukset:
 - 3 §, 5 a): ”erillisellä linjalla sähköjohtoa, joka liittää erillisen tuotantoyksikön tai useamman tuotantoyksikön yhdistävän tuotantoverkon erilliseen asiakkaaseen, ja sähköjohtoa, joka liittää tuottajan ja sähköntoimittajan niiden omiin tiloihin, tytäryrityksiin tai asiakkaisiin suoraan sähköntoimitusta varten;”
 - 4 §, 2): ”3 §:n kohdan 5 a) mukaisen erillisen linjan kautta tapahtuva sähkönjakelu;
 - 13 §, 2 a): ”kysymyksessä on erillinen linja, jolla liitetään sähköntuotantoa sähkönkäyttöpaikkaan tai kiinteistön tai sitä vastaavan kiinteistöryhmän verkkoon;”



Pertti Järventausta
professori, Tampereen yliopisto

Viitteet

- 1) YLE, <https://yle.fi/uutiset/3-11588082> (sisältää linkin analyysin pohjana oleviin aineistoihin)
- 2) Energiavirasto, Kohtuullisen tuottoasteen määrittäminen sähkö- ja maakaasuverkkotoimintaan sitoutuneelle pääomalle. Loppuraportti, lokakuu 2014 (Ernst & Young Oy:n tekemä raportti).
- 3) Pahkala Tatu et. al, Joustava ja asiakaskeksinen sähköjärjestelmä; Älyverkkotyöryhmän loppuraportti. Työ- ja elinkeinoministeriö, 2018
- 4) Euroopan unionin virallinen lehti L 158/130 FI, 14.6.2019 koskien Sähkömarkkinadirektiiviä 2019/944
- 5) Ministeri Mika Lintilä, Vastaus kirjalliseen kysymykseen KKV 398/2020 vp kansalaisten energiayhteisöistä
- 6) YLE, <https://yle.fi/uutiset/3-11775244>
- 7) Energiavirasto, Valvontamenetelmät neljännellä 1.1.2016–31.12.2019 ja viidennellä 1.1.2020–31.12.2023 valvontajaksolla; Sähkön jakeluverkkotoiminta; Sähkön suurjännitteinen jakeluverkkotoiminta
- 8) Verho Pekka, Strandén Janne, Nurmi Veli-Pekka, Mäkinen Antti, Järventausta Pertti, Hagqvist Olli, Partanen Jarmo, Lassila Jukka, Kaipia Tero, Honkapuro Samuli, Nykyisen valvontamallin arviointi – suurhäiriöriski. Tampereen teknillinen yliopiston ja Lappeenrannan teknillinen yliopisto, loppuraportti, marraskuu 2010.