

Sähkönsiirron hintoja koskeva hallituksen esitysluonnos

Lausunolle 16.1.2020



Työ- ja elinkeinoministeriö
Arbets- och näringsministeriet

Pääministeri Sanna Marinin hallitusohjelma



*” Sähkön siirtohintojen hillitsemiseksi **toteutetaan muun muassa sähkönsiirron kustannusselvityksen johtopäätöksiä, kuten alituottojen tasausjakson pidennys. Kehitetään sähköverkon joustavuutta ja vaihtoehtoisia tapoja varmistaa sähkön toimitusvarmuus erityisesti haja-asutusalueilla. Selvitetään mahdollisuus rajoittaa nykyisestään sähkönsiirtomaksujen vuotuista korotusta.**”*



Sähköverkkotoiminnan sääntelystä

Verkkopalvelujen hinnoittelun ja valvontamallin perusteet määritelty sähkömarkkinalaissa ja sen esitöissä



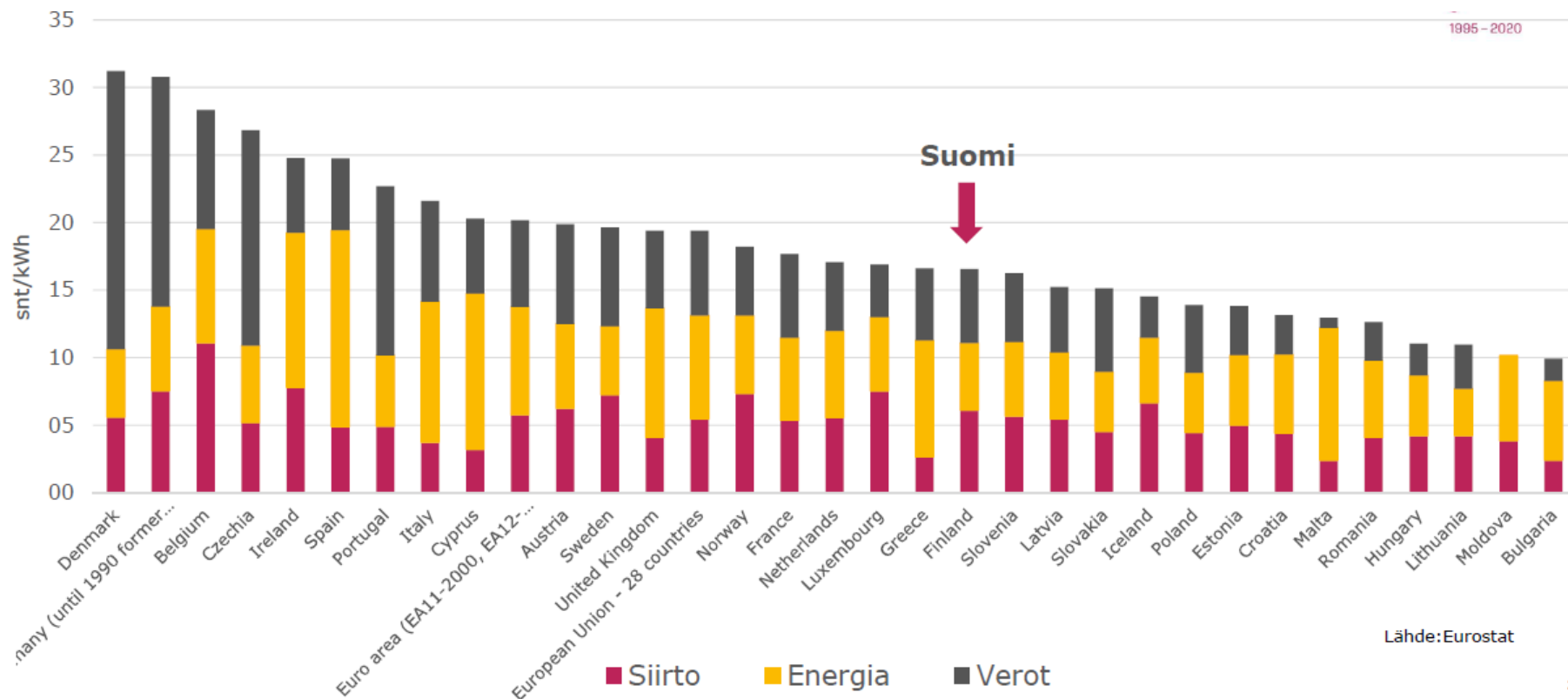
- Eduskunta vahvistanut verkkopalvelujen hinnoittelun ja valvontamallin perusteet sähkömarkkinalaissa ja sen esitöissä (HE, talousvaliokunta, perustuslakivaliokunta) 1995 ja 2013 SML:ien käsittelyn yhteydessä
- Verkkopalvelujen hinnoittelun tulee sähkömarkkinalain mukaan olla kokonaisuutena arvioiden kohtuullista
- **Mitä on kohtuullisuus?**
 - Perusteena taloustieteen teoria luonnollisten monopolien hinnoittelun sääntelystä
 - Kustannusvastaavuus, tuoton kohtuullisuus suhteessa riskiin, kilpailun puuttuminen ei oikeuta kustannustehottomuutta
 - Perustuslakivaliokunnan mukaan omistajan oikeus kohtuulliseen tuottoon sijoitetulle pääomalle on edellytyksenä verkkojen avaamiseen kilpailijoille
 - Talousvaliokunnan mukaan pääomapohjaksi verkon nykykäyttöarvo, ei kauppahinta tai kirjanpitoarvo + turvattava verkkojen uusintainvestointien rahoitus
 - Kohtuullisen tuoton tason heijastettava taloudellisen riskin tasoa (=matala), otettava huomioon alhaiset vieraan pääoman kulut ja laitteistojen pitkä käyttöikä
- **Kohtuullisen tuoton tason määrittelyperusteet rahoitusteoriasta**
 - Perustana rahoitusteoriassa ja pääomamarkkinoilla vakiintunut pääoman painotetun keskikustannuksen malli (WACC)

Siirtomaksujen sääntely etukäteistä, ylihinnotteluun puuttuminen tehokasta

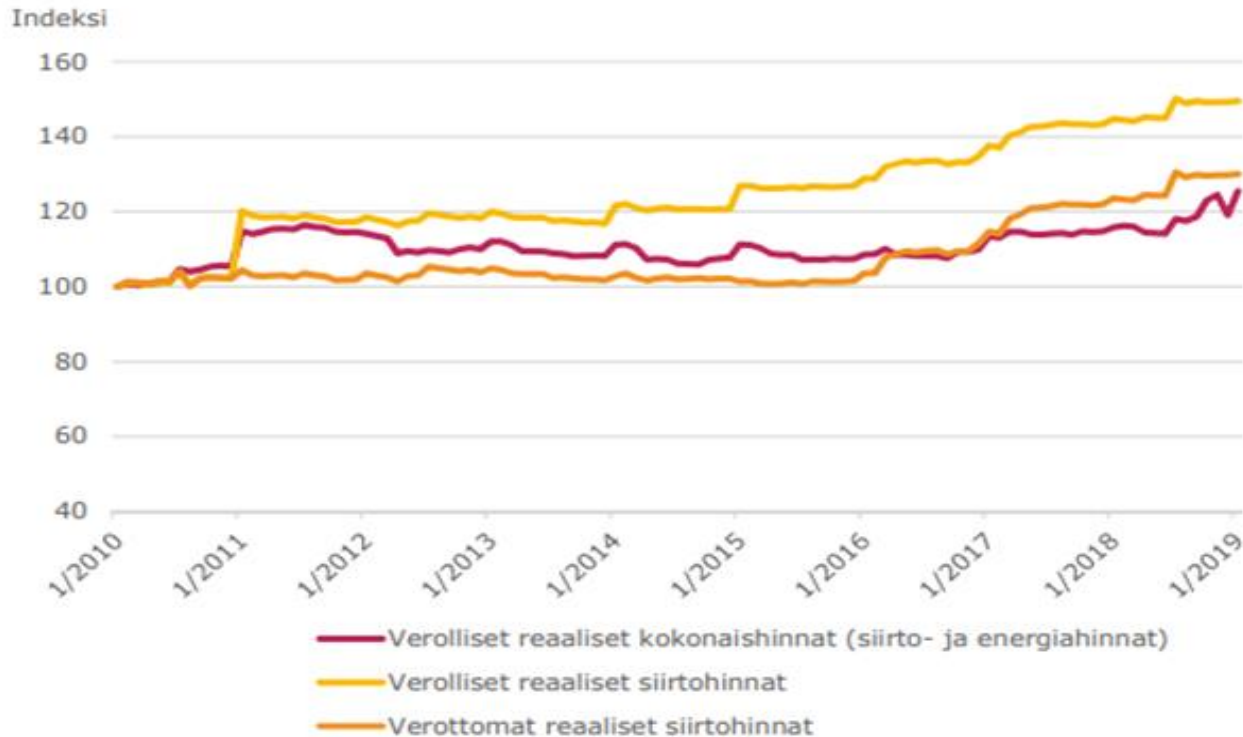


- **Energiavirasto määrää yhtiöille etukäteen laskentaperusteet, jotka määrittävät tariffeilla kerättävien tulojen ylärajan, voimassa 4+4 vuotta (kaksi valvontajaksoa)**
- **Hinnoittelun kohtuullisuus täytyttävä valvontajakson (4 vuotta) aikana**
 - Ylituotto palautettava asiakkaille hintoja alentamalla seuraavan jakson kuluessa, korkojen kera jos ylitys 5 % tai enemmän
 - Alituoton voi kerätä asiakkailta seuraavan jakson aikana
- **Verkonhaltija vastaa investoinneista, Energiavirasto ei vahvista valvontajaksolle investointisuunnitelmia**
- **Energiavirastolla velvollisuus kehittää sääntelyä seuraavaa jaksoa varten**

Energiavirasto: Suomessa sähkö eurooppalaisittain verrattain edullista – Kotitaloudet (2018)



Energiavirasto: Jakeluhinnat ja sähköverot nousseet 2010-luvulla



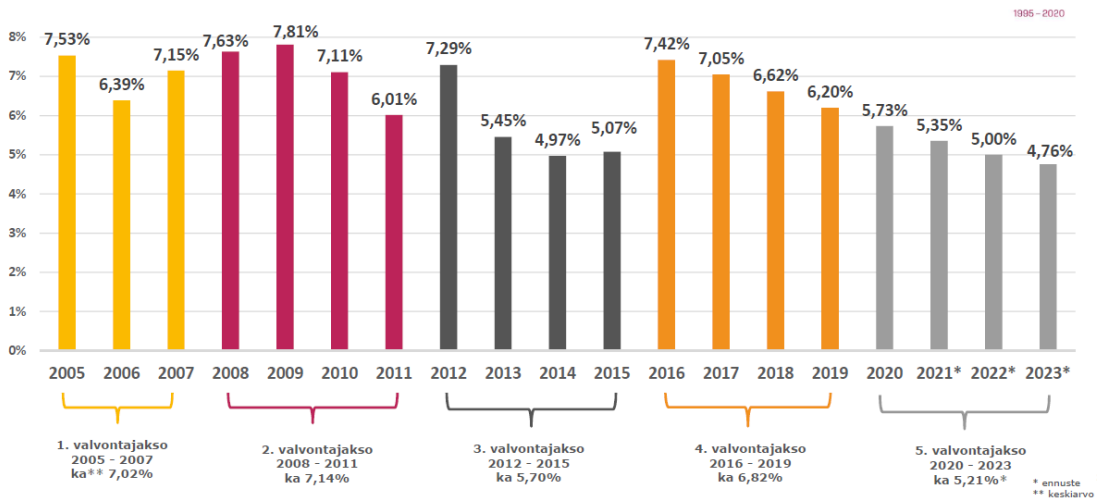
Kuva. 2.2 Sähkön reaaliset verottomat siirtohinnat, verolliset siirtohinnat sekä verollinen kokonaishinta (pientalo 5000 kWh/v) 2010 - 2019.

Energiavirasto: Kohtuullinen tuottoaste WACC nimellinen ennen veroja



- **Valvontamenetelmät muodostavat tarkkaan harkitun kokonaisuuden**
 - Yksittäisen tekijän arvioiminen ilman kokonaisuuden huomioon ottamista voi antaa väärän kuvan
- **Pelkkä WACC-prosenttien vertailu ei anna oikeaa kuvaa siitä, millaista tuottoa on saatavissa eri maissa**
 - Esimerkiksi sitoutuneen pääoman arvostamis- menetelmissä eri maissa on suuria eroja

Kohtuullinen tuottoaste Suomessa



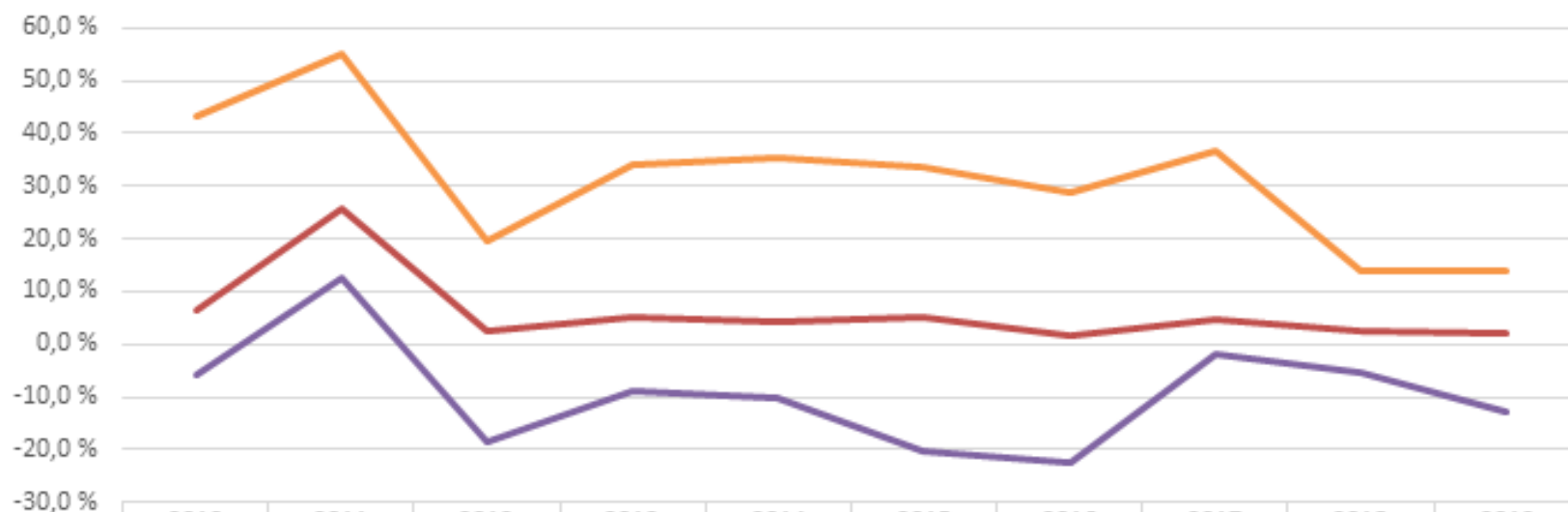
Kohtuullinen tuottoaste Euroopassa

Maa	WACC nimellinen ennen veroja	Laskentajakso
Belgia	5,33 %	2015–2020, ka
Espanja	6,50 %	2016–2019, ka
Itävalta	6,09 %	2010–2023, ka
Norja	6,10 %	2008–2017, ka
Portugali	7,99 %	2008–2017, ka
Slovakia	6,15 %	2013–2019, ka
Suomi	6,58 %	2005–2015, ka
Suomi	6,87 %	2016–2019, ka
Suomi	5,21 %	2020–2023, ka, ennuste
Ruotsi	8,35 %	2016–2019, ka
Ruotsi	3,92 %	2020–2023, kiinteä
Tšekki	7,24 %	2008–2020, ka

Vuoden 2017 15 %:n vuotuinen korotuskatto on leikannut suunnitellusti ylisuuret hinnankorotukset



Keskimääräinen sähkön jakeluverkonhaltijoiden hinnanmuutos % kalenterivuoden sisällä



	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Keskiarvo	6,3 %	25,8 %	2,5 %	5,1 %	4,3 %	5,1 %	1,6 %	4,7 %	2,4 %	2,0 %
Minimi	-5,9 %	12,6 %	-18,7 %	-9,0 %	-10,3 %	-20,2 %	-22,5 %	-1,9 %	-5,2 %	-12,7 %
Maksimi	43,1 %	54,9 %	19,7 %	33,9 %	35,3 %	33,7 %	28,9 %	36,5 %	13,9 %	13,9 %

EU:n sähködirektiivi määrää siirtomaksujen sääntelytoimivallan



- **Direktiivin mukaan**
 - Sääntelyn oltava etukäteistä
 - Siirtotariffien tai niiden laskentamenetelmien vahvistaminen kuuluu sääntelyviranomaisen yksinomaiseen toimivaltaan
 - Jäsenvaltion varmistettava, että sääntelyviranomainen on riippumaton yksityisistä eduista ja voi tehdä itsenäisiä päätöksiä poliittisista elimistä riippumatta
- **EU-tuomioistuin ja komissio valvovat sääntelyviranomaisen toimivallan toteutumista**
 - Belgia rikkoi direktiiviä, koska oli säätänyt lainsäädännössä laskentamenetelmän ratkaisevista osista kuten tuottomarginaalista (C-474/08, komissio vs. Belgia)
 - Ruotsi rikkoi direktiiviä, kun sääntelyviranomaiselle ei oltu annettu toimivaltaa vahvistaa tariffeja tai laskentamenetelmiä (C-274/08, komissio vs. Ruotsi)
 - Tällä hetkellä vireillä kanteet Saksaa ja Unkaria vastaan (C-718/18 ja C-771/18)
 - Komissio lähettänyt keväällä 2019 kirjeen Ruotsin hallitukselle, jossa kehoitettu luopumaan tuottotason määrittelemisestä asetuksella
- **Yksityiskohtaisen lainsäädännön antaminen kohtuullisen tuoton tasosta arvioidaan johtavan rikkomusmenettelyyn jäsenvaltiota kohtaan => HE-luonnoksessa todettu, ettei sovi keinovalikoimaan**



Toimitusvarmuustavoitteista

Vuoden 2013 sähkömarkkina-alaissa toimitusvarmuustavoitteet jakeluverkoille



- Jakeluverkoissa pääkohteena maaseututaajamien ja haja-asutusalueen ilmajohtoverkon myrsky- ja lumikuormaongelmien ehkäiseminen ja torjunta
- Toimitusvarmuusvaatimus on teknologianeutraali: [ei kaapelointipakkoa](#)
- Jakeluverkko suunniteltava, rakennettava ja ylläpidettävä siten, että jakeluverkon vikaantuminen myrskyn tai lumikuorman seurauksena ei aiheuta
 - asemakaava-alueella asiakkaalle yli **6 tuntia** kestävää keskeytystä (= ¼ väestöstä)
 - muulla alueella asiakkaalle yli **36 tuntia** kestävää keskeytystä
- **Matalampi, paikallinen toimitusvarmuustaso mahdollinen**
 - saarissa, joihin ei ole tietä tai lossiyhteyttä sekä
 - käyttöpaikoilla, joiden sähkönkulutus on hyvin vähäistä (enintään 2 500 kWh kolmen edellisen kalenterivuoden aikana) ja joissa investointikustannukset olisivat poikkeuksellisen suuret sen muista käyttöpaikoista etäisen sijainnin vuoksi
- **Toimitusvarmuusvaatimukset täytettävä 15 vuoden kuluessa portaittain:**
 - vuonna 2020 min. 50 % ja 2024 min. 75 % asiakkaista (pl. vapaa-ajan asunnot)
 - lisäaikaa max. vuoteen 2036 saakka, jos joutuu muuttamaan ilmajohtoista maakaapeleiksi keskimääräistä merkittävästi suuremman osuuden ja uusimaan ennenaikaisesti merkittävän määrän jakeluverkkoaan
- **Harvaan asuttujen alueiden verkkojen (200 m per asiakas) oikeutta toimitusvarmuusvaatimusten toteuttamisen jatkoajkaan (max 2036 saakka) helpotettiin 2017**
 - 10 yhtiötä saanut Energiavirastolta jatkoajan

Vuoden 2013 sähkömarkkinalain taustoja

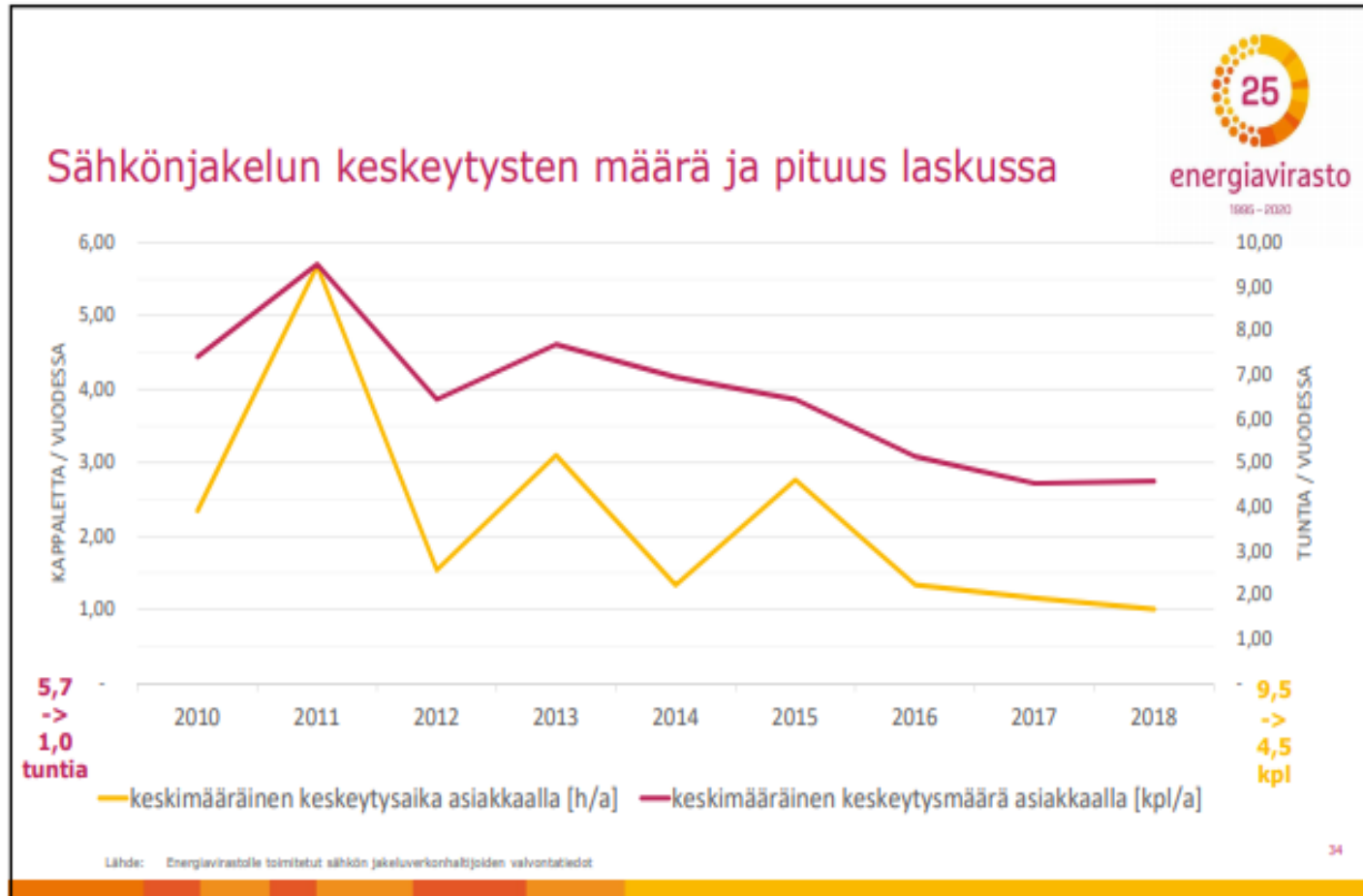


- **Vuonna 2012 sähkönjakelun akilleenkantapää oli metsäisten haja-asutusalueiden ilmajohtoverkko -> vanhentunut verkkorakenne päivitettävä sähköistyvän nyky-yhteiskunnan ja lämpenevän ilmaston asettamien vaatimusten mukaiseksi, parannustoimet kohdistettiin ongelma-alueille**
 - Keski-jännitejohdot rakennettu 1940-1970-luvuilla maaseudun sähköistämiskaudella suorinta reittiä metsien poikki
 - Maakaapelointiaste 2012 keski-jänniteverkossa 13 % ja pieni-jänniteverkossa 39 % (koko maa)
 - Kaapeloimattomia keski-jännitejohtoja yli 100.000 km ja pieni-jännitejohtoja yli 190.000 km (koko maa)
 - Kaapeloimattomat johdot alttiita tuulen kaatamien puiden ja lumikuormien aiheuttamille vaurioille
 - Toistuvat suurhäiriöt 2001 lähtien, pahimmillaan 2011 Hannu- ja Tapani- myrskyssä 570.000 asiasta ilman sähköä (17 % kaikista) ja samanaikaisesti 300.000 asiakasta ilman sähköä
- **15 vuoden aikataulun peruste: viimeiset sähköistämisaikana rakennetut verkot tulossa uusimisikään ko. jaksolla, tasapaino asiakkaiden välillä (palvelulupauksen toteutuminen vs. asiakkaila samat siirtomaksut)**
- **Kustannusarvio vs. vaihtoehtoiskustannukset samaa suuruusluokkaa**
- Toteutusvaiheessa EV ja tutkijat arvioineet, että HE:n kustannusarvio 3,5 mrd euroa/15 v tulee alittumaan (nykyiset arviot n. 3 mrd euroa/15 v)
- **HE:llä tavoiteltiin tasapainoa toisaalta tavoitteiden saavuttamisen ja kustannusten välillä, toisaalta oikeudenmukaisuutta asiakkaiden kesken (etäisyysriippumattoman hinnoittelun johdosta asiakkaila yhtäläiset tariffit)**
- **Eduskunnalla oli 2013 käytössään kaikki olennaiset kustannustiedot ja vaikutusarviot**

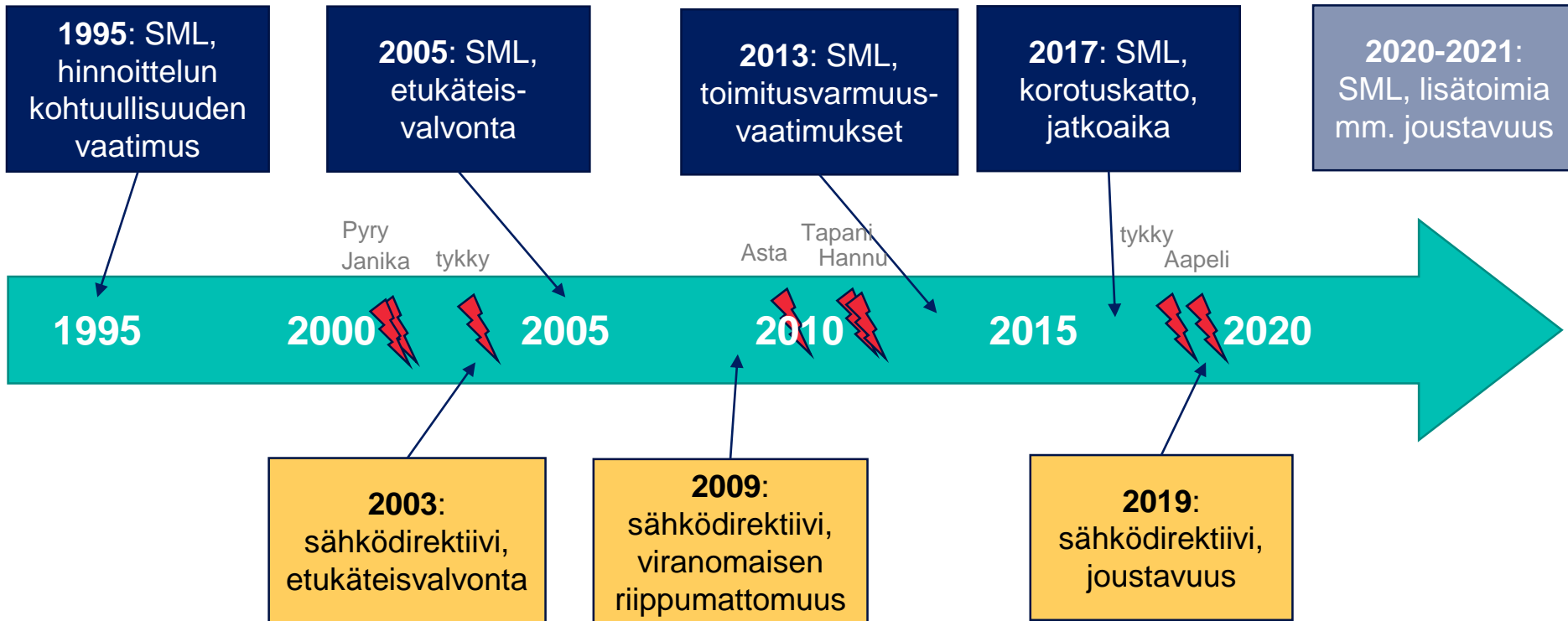
Energiavirasto: Sähkökatkoista asiakkaille aiheutunut haitta laskussa



Energiavirasto: Sähkökatkojen määrä ja pituus laskussa



Aikajana muutoksista





Hallituksen esitysluonnoksen keskeinen sisältö

HE-luonnoksen sisältö 1/3



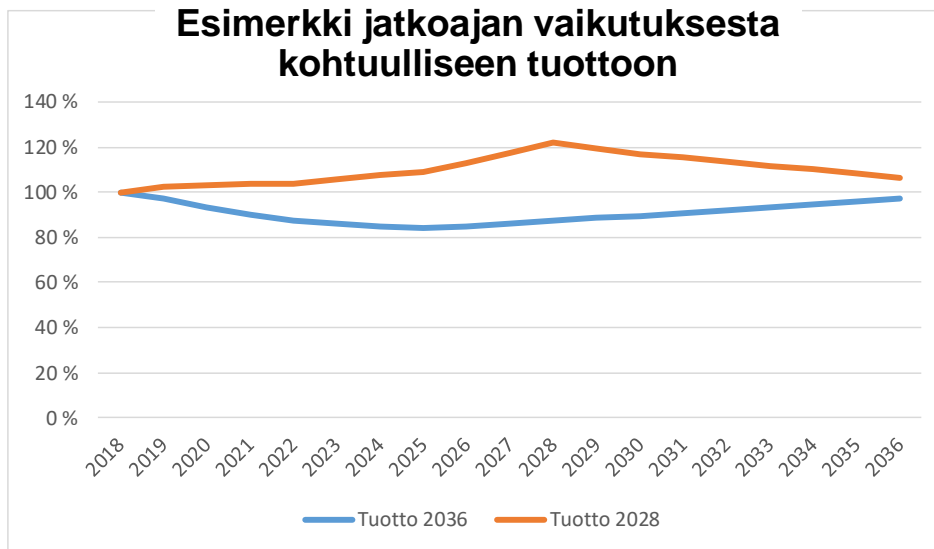
- 1) Verkon kehittämistoiminnan vaatimukseksi lisätään investointien kustannustehokkuus, investointien kustannustehokkuutta aletaan valvoa jakeluverkon kehittämissuunnitelmien kautta**
 - Sähköverkko on suunniteltava ja rakennettava ja sitä on ylläpidettävä siten, että verkonhaltija tuottaa siirto- ja jakelupalvelun asiakkailleen kustannustehokkaalla tavalla.
 - Energiavirastolle valta vaatia muutoksia suunnitelmaan, jos investointeja ei tehdä kustannustehokkaasti
 - Puututaan yli-investointeihin johtaviin käytäntöihin, ohjataan vaihtoehtoisiin elinkaarikustannuksiltaan halvempiin toimenpiteisiin

HE-luonnoksen sisältö 2/3

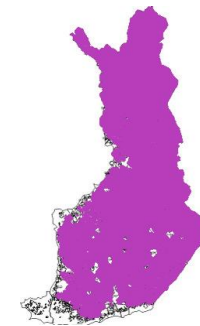


2) Toimitusvarmuustavoitteiden täytäntöönpanoaikataulua jatketaan 2028 -> 2036 niissä verkoissa, joissa haasteita isosta kustannusten noususta

- Jatkoaika vuoteen 2036 automaattisesti jakeluverkoille, joiden keskijänniteverkon kaapelointiaste ollut enintään 60 % vuoden 2018 lopussa (58 yhtiötä, 62% asiakkaista), muille vuoden 2028 raja jäisi voimaan.
- Loiventaa hintojen nousua ja kustannukset pienenevät, kun vältetään enneaikaisia investointeja ja investointeja tyhjenevillä alueilla



Kuvan lähde: Partanen 2019



Jatkoajan saavat yhtiöt kartalla

Kuvan lähde: Adato Energia OY



HE-luonnoksen sisältö 3/3

3) Siirtohintojen vuotuiseksi korotuskatoksi 15 % ->12,5 %

- Nykyinen korotuskattosäännös on leikannut suunnitellusti kohtuuttomat hinnankorotukset
- Korotuskattosäännöstä ei ole tarkoitettu eikä sitä voida käyttää kohtuullisen hintatason leikkaamiseen
- Lainsäätäjän liikkumavara on pieni direktiivin ja perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännön johdosta
- Rajan laskeminen hankaloittaa tariffirakenteiden uudistamista, voi aiheuttaa ongelmia verkkojen korjauksen rahoittamiselle tilanteissa, joissa isoja vaurioita aiheutunut suppealla alueella toimivalle pienelle jakeluverkonhaltijalle

4) Alituottojen tasoitusjakson pidennetään 4 v -> 8 v

- Tasoittaa ja loiventaa hintojen nousua
- Tarvitaan kompensoimaan korotuskaton laskua

5) Jatkoajan kompensointi sähkökatkokorvauksia parantamalla niille, joiden toimitusvarmuuden parantaminen lykkäänny

- Vakiokorvauksia parannetaan: 50 % vuoden siirtomaksusta 72 h -> 48 h
- Oikeusdenmukaisuuskysymys: Etäisyysriippumattoman hinnoittelun johdosta asiakkaat maksavat jakeluverkossa yhtäläisiä hintoja siitä riippumatta, mikä toimitusvarmuuden taso heillä on
- Viimeiset asiakkaat saavat vaatimustason 23 vuotta myöhemmin kuin ne, joilla taso täyttyi lain voimaantullessa