

# Kustannusvastaavuus ja tasapainoiset vaikuttamis- mahdollisuudet tärkeitä sähkönsiirrossa

---

*Mikael Collan*

*Kaisa Huhta*

*Pertti Järventausta*

*Matti Liski*

# VATT MUISTIOT

68

## Kustannusvastaavuus ja tasapainoiset vaikuttamismahdollisuudet tärkeitä sähkönsiirrossa

Mikael Collan  
Kaisa Huhta  
Pertti Järventausta  
Matti Liski

Mikael Collan, ylijohtaja, VATT / professori, LUT-yliopisto, mikael.collan@vatt.fi

Kaisa Huhta, OTT, Itä-Suomen yliopisto, kaisa.huhta@uef.fi

Pertti Järventausta, professori, Tampereen yliopisto, pertti.jarventausta@tuni.fi

Matti Liski, professori, Aalto-yliopisto, matti.liski@aalto.fi

ISBN 978-952-274-288-9 (PDF)

ISSN 1798-0321 (PDF)

URN:ISBN:978-952-274-288-9

Valtion taloudellinen tutkimuskeskus  
VATT Institute for Economic Research  
Arkadiankatu 7, 00100 Helsinki, Finland

Helsinki, kesäkuu 2022

# Kustannusvastaavuus ja tasapainoiset vaikuttamismahdollisuudet tärkeitä sähkönsiirrossa

Mikael Collan, Kaisa Huhta, Pertti Järventausta, Matti Liski

## Sisällys

1	Johdanto.....	1
2	Sähköverkkojen hinnoittelun EU-oikeudelliset vaatimukset ja käytettävä faktaperusta .....	2
3	Verkon arvon määrittäminen .....	5
4	Laatukannustin .....	7
5	Avoimuus, osallisuus ja valitusoikeus.....	9
	Lähteet ja viittaukset.....	11

## 1 Johdanto

Sähkön jakeluverkkoliiketoiminnan tuottotasoa valvotaan ns. valvontamallilla, jota käytetään määrittäessä toiminnalle kohtuullinen tuotto. Käytännössä malli yhdessä muun valvonnan kanssa määrittelee korkeimman sallitun sähkön siirtohinnan jakeluverkossa yhtiökohtaisesti. Sähkön siirron hinta on osa sähkön käytön kokonaishintaa, joka on viime vuosina noussut voimakkaasti. Myös sähkön siirtohintaa on noussut viime vuosina huomattavasti.

Sähköverkkotoimintaa riippumattomasti valvova viranomainen Suomessa on Energiavirasto, jonka vastuulle kuuluu muun muassa valvonnassa käytettävien mallien rakentaminen ja käyttäminen. Valvonta toteutetaan nykyisellään neljän vuoden jaksoissa ja käytettäviä menetelmiä muutetaan tyyppillisesti valvontajakson vaihtuessa. Muutokset voivat koskea mallin rakennetta ja siinä käytettyjen parametrien arvoja.

Viimeisimmän valvontajakson valvontamalli on sallinut jakeluverkkoyhtiöille korkean sijoitetun pääoman tuottotason. Monopoliasemassa olevien jakeluverkkoyhtiöiden keskimääräinen tuottotaso on ollut osittain jopa korkeampi kuin eurooppalaisten vapailla, kilpailuilla (osin myös globaaleilla) ja merkittäviä liiketoimintariskejä sisältävillä markkinoilla toimivien yhtiöiden keskimääräiset tuottotasot. Tätä taustaa vasten tässä muistiossa nostetaan esille näkökulmia sähkönsiirron ja -jakelun hinnoittelun valvontamallin ja valvonnan kehittämiseen.

Sähköverkkojen hinnoittelun reunaehdot asetetaan Euroopan unionin (EU) lainsäädännössä. Vuonna 2019 voimaan tullut sähkömarkkina-asetus muun muassa edellyttää, että sähköverkkopalveluiden hinnoittelun on oltava kustannusvastaavaa. Yleisessä kielenkäytössä kustannusvastaavuus tarkoittaa sitä, että tuotteen hinta on sama kuin sen tuottamiseen käytetty kustannus tai lähellä tätä kustannusta.

Valvontamallin kustannusvastaavuutta voitaisiin kehittää muuttamalla käytettyä sähköverkkoyhtiöiden kohtuullisten tuottojen laskentamallia siten, että se käyttää sallitun kohtuullisen tuoton laskennan pohjana toteutuneita kustannuksia tai korkeintaan kohtuullisiksi katsottua määrää toteutuneista kustannuksista.

Lisäksi tuoton laskennan pohjana käytettyinä omaisuuserinä tulisi käyttää vain aidosti toimintaan sijoitettua omaisuutta vastaavia eriä, eikä kirjanpidollisiin toimenpitein tai muuten laskennallisesti arvioituja eriä. Erityisesti niin sanottu tasuserän luokittelu omaan pääomaan kuluvaksi eräksi tulisi lopettaa. Energiaviraston toimivalta ja virastoa sitovat EU-oikeudelliset vaatimukset mahdollistaisivat näiden muutosten tekemisen ilman lainsäädännön muuttamista.

Sähköverkkojen valvontaa ja hinnoittelun kohtuullisuutta voitaisiin kehittää myös lainsäädäntömuutoksin. Valvonnan legitimitetin näkökulmasta on ongelmallista, että kuluttajien ja verkon loppukäyttäjien rooli ja vaikuttamismahdollisuudet ovat merkittävästi verkonhaltijoiden roolia ja vaikuttamismahdollisuuksia vaatimattomammat. Olisi tärkeää, että sekä valvottaville (jakeluverkkoyhtiöt), että verkon loppukäyttäjille eli sähkökäyttäjille luotaisiin yhdenvertaiset ja symmetriset mahdollisuudet vaikuttaa valvontamallin sisältöön. Tällaiset muutokset olisivat osin Energiaviraston toteutettavissa ja osin edellyttäisivät lainsäädännön kehittämistä.

Suomalaisen sääntelymallin perusongelma on, että toiminnan liikevaihto ja siten asiakkaan kohtaama hinta on liialti monopoliyhtiön vallassa. Taloustieteellisen tutkimuksen valossa mallin korjaaminen olisi perusteltua siten, että kustannusperusteisen sääntelyn ohella liikevaihtoa säädeltäisiin suoraan osana prosessia, jossa toiminnan suunnitelma hyväksytään.

Käytännössä tämä tarkoittaisi muun muassa kansallisten kehittämissuunnitelmien roolin, avoimuuden ja velvoittavuuden kasvattamista. Viimeisimmässä lakimuutoksessa on korostettu kehittämissuunnitelmien roolia, mutta ilman investointien ennakkollista hyväksyntää ja sisällyttämistä tuloraamiin, muutos ei korjaa perusongelmaa, johon liikevaihdon suoralla säätelyllä pyritään.

## 2 Sähköverkkojen hinnoittelun EU-oikeudelliset vaatimukset ja käytettävä faktaperusta

Kansallisen sääntelyviranomaisen on tariffeja tai tariffimenetelmiä vahvistaessaan tai hyväksyessään noudatettava EU-oikeuden edellyttämiä sisältövaatimuksia. Osa näistä sisältövaatimuksista on sähkömarkkinadirektiivissä ja osa sähkönsisämarkkinoista annetussa asetuksessa 2019/943 (jäljempänä sähkömarkkina-asetus).

Näihin kahteen keskeiseen EU-oikeudelliseen sähkömarkkinasäädökseen sisältyvien vaatimusten välinen erottelu on olennaista direktiivien ja asetusten välisten erojen vuoksi. Direktiivit velvoittavat jäsenvaltioita saavutettavaan tulokseen nähden, mutta jättävät kansallisten viranomaisten valittavaksi ne keinot, joilla tavoite saavutetaan (Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 288 artikla). Asetus pätee sen sijaan yleisesti. Se on kaikilta osiltaan velvoittava, ja sitä sovelletaan sellaisenaan (Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 288 artikla). Toisin sanoen sähkömarkkinadirektiivin sähköverkkojen hinnoittelua koskevat sisältövaatimukset on toimeenpantava osaksi kansallista lainsäädäntöä, kun taas asetusta sovelletaan sellaisenaan. Siten sähköverkkopalveluiden hinnoittelun menetelmiä laatiessaan Energiavirasto on velvoitettu soveltamaan sähkömarkkina-asetusta suoraan.

Sähkömarkkina-asetuksen 18 artiklassa säädetään verkkoon pääsystä sekä verkon käytöstä ja verkon vahvistamisesta perittävistä maksuista. Säännöksen mukaan verkkopalvelumaksujen on oltava kustannuksia vastaavia ja avoimia, niissä on otettava huomioon tarve turvata verkon käyttövarmuus ja joustavuus, niiden on vastattava todellisia kustannuksia, sikäli kuin nämä ovat verrattavissa tehokkaan ja rakenteeltaan vastaavan verkonhaltijan kustannuksiin, ja niitä on sovellettava syrjimättömästi.

Maksut eivät saa sisältää asiaan liittymättömiä kustannuksia, joilla tuetaan niihin liittymättömiä toimintapoliittisia tavoitteita. Verkkomaksujen määrittämiseksi käytetyllä menetelmällä on neutraalisti tuettava koko järjestelmän tehokkuutta pitkällä aikavälillä asiakkaille ja tuottajille annettavien hintasignaalien kautta (sähkömarkkina-asetuksen 18 artikla).

Lisäksi tariffeihin sovellettavien menetelmien on vastattava siirtoverkonhaltijoiden ja jakeluverkonhaltijoiden kiinteitä kustannuksia ja tarjottava siirtoverkonhaltijoille ja jakeluverkonhaltijoille asianmukaisia kannustimia sekä lyhyellä että pitkällä aikavälillä, jotta parannetaan tehokkuutta, mukaan lukien energiatehokkuus, edistetään markkinoiden yhdentymistä ja toimitusvarmuutta, tuetaan tehokkaita investointeja, tuetaan asiaan liittyvää tutkimustoimintaa ja helpotetaan kuluttajan edun mukaista innovointia esimerkiksi digitalisoinnin, joustopalvelujen ja yhteen liittämisen alalla (sähkömarkkina-asetuksen 18 artikla). Lisäksi sähkömarkkina-asetuksen 18 artikla sisältää myös nimenomaisesti jakelutariffeja koskevia sääntöjä. Jakelutariffien on muun muassa vastattava kustannuksia, ja niissä on otettava huomioon verkon käyttäjien, myös aktiivisten asiakkaiden, jakeluverkon käyttö.

Sähkömarkkina-asetus ei sisällä oikeudellisesti sitovaa tai tarkkarajaista kustannusvastaavuuden määritelmää, eikä määrittelyä toistaiseksi ole tehty myöskään Euroopan unionin tuomioistuimen ratkaisukäytännössä. Kustannusvastaavuus tarkoittanee yleisesti ottaen sitä, että asiakkaalta veloitetun toimintaan liittyviksi väitettyjen kustannusten täytyy vastata toimintaan liittyviä aidosti toteutuneita kustannuksia. Kustannusvastaavuuden sisällön määrittely on osa Energiaviraston toimivaltaa ja viime kädessä Euroopan unionin tuomioistuimen tehtävä.

Kustannusvastaavuus ei voi olla kaikissa tilanteissa täydellinen. Sähkömarkkina-asetus edellyttää esimerkiksi, että verkonhaltijoille tarjotaan asianmukaisia kannustimia sekä lyhyellä että pitkällä aikavälillä. Lisäksi kaikissa tilanteissa todellisten toteutuneiden kustannusten määrittelemine ei ole mahdollista.

Niissäkin tilanteissa, joissa läpilaskutus ei ole mahdollinen ja, joissa kustannukset joudutaan arvioimaan, tulisi kustannusarvion perustua vähintäänkin sellaiseen faktapohjaan, joka kuvastaa kustannusten syntymekanismia ja kustannusten



pohjalla olevaa mitattavaa ja havainnoitavaa todellisuutta luotettavasti. Toisin sanoen silloin, kun kustannuksia joudutaan arvioimaan, arvioinnin tulisi perustua mahdollisimman pitkälti suoriin faktuaalisiin havaintoihin todellisuudesta.

Kustannusvastaavuuden tarkka määrittäminen on vaikeaa silloin, kun tarkka faktapohja puuttuu tai arviointi ei perustu esimerkiksi läpilaskutuseriin. Verkonhaltijoiden valvonnassa on kuitenkin käytettävissä kaikkien valvottavien yhtiöiden tilinpäätösmateriaali, joka sisältää yhtiön maksamien eli toteutuneiden kustannusten osalta tarkan euromääräisen tiedon, jota voidaan pitää faktapohjana kustannuksia vastaavien kulujen arvioinnissa sekä kustannusvastaavuuden arvioinnissa.

Valvontamallissa käytettävistä ja lainsäädännönkin edellyttämistä kannustimista seuraa, että kustannusvastaavuuden tulkinta ei voi olla absoluuttinen. Valvontamallin sisältämien kannustimien suunnittelu olisi tärkeää rakentaa siten, ettei se vääristä kustannuksia tai ainakaan kannusta lisäämään loppuasiakkaan kustannuksia.

Kustannusvastaavuuden tulkinta ei ole absoluuttinen myöskään siitä syystä, että verkon hinnoittelun on oltava kuluttajille ja verkon muille käyttäjille kohtuullista. Kohtuullisuusvaatimus näkyy muun ohella siten, että tuottotasojen (oman pääoman ja korollisen vieraan pääoman) osalta on nykyisessä(kin) mallissa määritelty katto. Tämä tarkoittaa sitä, että omalle ja vieraalle pääomalle hyväksyttävälle tuotolle on määritelty maksimiarvo. Siinä missä täydellinen kustannusvastaavuus ja kohtuullisuus kohtaavat on asiassa tehtävä rajanveto – voitaneen ajatella, että kustannusvastaavia kustannuksia voidaan hyväksyä asiakkaan maksettaviksi kohtuullisuuden määriteltyyn raja-arvoon saakka.

Jakeluverkkoyhtiön liikevaihto muodostuu pääosin asiakkaiden maksamien verkkopalvelumaksujen kokonaissummasta ja vain vähäisessä määrin muista palvelumaksuista. Energiaviraston valvontamallin pohjalta muodostuu jakeluverkkoyhtiön sallittu liikevaihto, jonka jakeluverkkoyhtiö verkkopalvelumaksuilla saa kerätä asiakkailta. Sallittu liikevaihto sisältää valvontamallin mukaisesti kustannuserinä verkon jälleenhankinta-arvosta (JHA) määritetyt tasapoistot, hyväksyttävät kohtuulliset operatiiviset kulut, erilaiset kannustimet sisältäen mm. investointikannustimen ja laatukannustimen, sekä sallitun tuoton, joka lasketaan ns. pääoman keskikustannusta kuvaavaan tuottoprosentin (WACC%) ja verkkotoimintaan sitoutuneen oikaistun pääoman tulona.

Euroopan eri maissa valvontamallit poikkeavat toisistaan merkittävästi sallitun tuoton laskennan osalta, ja mallit ovat keskenään hyvinkin erilaisia (CEER 2022). Joissakin maissa on käytössä Suomen mallin kaltainen WACC-laskenta, sisältäen

kuitenkin myös eroja Suomen malliin. WACC-pohjainen laskenta ei ole käytössä kuitenkaan läheskään kaikissa maissa (esim. Ranska).

Toisaalta WACC-laskennassakin on merkittäviä eroja sen suhteen, miten muodostetaan sallitun tuoton laskennan pohjana oleva verkon arvo (esim. kirjanpidon mukainen vai eri tavoin laskennallisesti muodostettu verkon arvo) ja mille pääomalle tuottoa lasketaan. Esimerkiksi Saksassa ja Norjassa tuoton laskennassa verkon arvona käytetään kirjanpidon mukaista verkon arvoa (CEER 2022), (Hellwig 2019). Joissakin maissa, esim. Belgiassa ja Saksassa, tuoton laskennassa huomioidaan ainoastaan oma pääoma, jonka osuudelle (esim. Saksassa 40 %) on myös asetettu rajoituksia (CEER 2022), (Matschoss 2019).

Kustannusvastaavuuden tulkintaan liittyvistä varauksista huolimatta valvontamallin kustannusvastaavuuden pohjana, eli lähtökohtana kustannusvastaavuuden arvioinnille, olisi perusteltua käyttää yhtiön todellisia toteutuneita kuluja. Kysymys on siitä, että jos tiedetään todellisten toteutuneiden kulujen määrä, niin on epäselvää, miksi näitä toteutuneita tunnettuja kustannuksia tulisi mallintaa muulla tavoin kuin käyttämällä niiden tunnettua toteutunutta määrää lähtökohtana. Toteutuneita kustannuksia käytettäessä mallista tulisi läpinäkyvämpi ja tyypillisesti myös yksinkertaisempi (tämän kaltaiseen malliin on siirrytty mm. Saksassa).

Kustannusvastaavuuden kannalta arveluttavia rakenteita nykyisin käytössä olevassa kohtuullisen tuoton laskennan mallissa (valvontamalli) ovat erityisesti seuraavat:

- korollisen vieraan pääoman kustannusten laskenta
- oman pääoman kustannusten laskenta
- edellisiin liittyen olemassa olevan verkon arvon muodostus
- laatukannustin ja siinä käytetyn referenssitason laskenta

Jakeluverkkoyhtiöt poikkeavat monella tapaa toisistaan, mm. asiakasmäärän, toimintaympäristön ja omistajarakenteen osalta. Nykyinen valvontamalli on periaatteiltaan kaikille yhtiöille samanlainen. Jatkossa voisi olla perusteltua tutkia mahdollisuuksia yhtiöiden erilaisuutta paremmin huomioon ottavan valvontamallin tai malliperheen suunnitteluun, jotta hyvinkin erilaiset yhtiöt ja yhtiöiden asiakkaat tulisivat tasapuolisesti ja oikeudenmukaisesti kohdelluiksi.

### 3 Verkon arvon määrittäminen

Nykyisessä valvontamallissa verkon arvon määrittäminen tapahtuu Energiaviraston määrittämien verkkokomponenttikohtaisten yksikköhintojen pohjalta. Yhtenä havaittuna ongelmana vuonna 2016 voimaan tullessa valvontamallissa oli, että yksikköhinnat kiinnitettiin kahdeksaksi vuodeksi vuosille 2016-2023, jolloin

Yksikköhinnat eivät valvontajakson aikana vastanneet todellista verkonrakennusmarkkinan kustannustasoa.

Yksikköhinnat muodostavat keskeisen elementin valvontamallissa, koska niiden pohjalta lasketaan verkon jälleenhankinta-arvo, josta lasketaan sallitun tuoton pohjana oleva verkon nykykäyttöarvo (NKA) sekä vuosittaiset sallittuun liikevaihtoon hyväksyttävät tasapoistot.

Nykyisellään uudet yksikköhinnat määrittävät aina (uudelleen) koko olemassa olevan, myös jo aiemmin investoidun, verkon arvon. Tämä tarkoittaa sitä, että vanhat, jopa vuosikymmeniä aiemmin rakennetut verkot arvotetaan nykykomponenttien hintatasoa käyttämällä uudelleen, mikä on kustannusvastaavuuden näkökulmasta kyseenalaista. Merkittävät muutokset yksikköhinnoissa (joko ylös- tai alaspäin) voivat aiheuttaa suuriakin muutoksia tuotto- ja poistotasoihin, mikä saattaa aiheuttaa ongelmia pitkäjänteiselle ja ennustettavalle liiketoiminnalle.

Yksikköhintoihin pohjautuva jälleenhankinta-arvon laskenta sisältää jakeluverkkoyhtiöille kannustimen investointitehokkuuteen, missä investoinnin toteutus yksikköhintoja alhaisemmalla kustannustasolla säästää verkkoyhtiön todellisia kustannuksia verrattuna yksikköhinnoilla määritettyyn investoinnin arvoon, joka on sallitun tuoton laskennassa käytetyn verkon arvon lähtökohta. Laskentatapa kasvattaa sallittua liikevaihtoa suurempien tasapoistojen kautta. Tasapoistojen määrittämisessä käytetään pohjana yksikköhintojen perusteella laskettua verkon jälleenhankinta-arvoa. Investointitehokkuuskannustin lisää valittujen investointivaihtoehtojen kustannustehokkuutta ja se on siten perusteltavissa kustannustehokkuuden näkökulmasta.

Riittävän usein päivitettävät yksikköhinnat ovat omiaan varmistamaan, että uuden investoitavan verkon laskennassa käytetty arvo heijastaa todellista kilpaillussa urakointimarkkinassa vallitsevaa hintatasoa ja siten vahvistaa valvontamallin kustannusvastaavuutta ainakin uusimpien investointien osalta. Yksikköhintojen päivityksen tulisi perustua läpinäkyvään ja verifioitavissa olevaan laskentatapaan. Nykyinen julkisiin hankintoihin liittyvä hankintalainsäädäntö määrittelee hankintoihin liittyvät prosessit, mutta se ei varmista hankintojen kustannustehokkuutta.

Yksikköhintojen päivittämisen tukena voidaan käyttää niiden korjaamista yleisellä rakennuskustannusindeksillä, kuten ennen vuotta 2016 valvontamallissa tehtiinkin. Esimerkiksi seuraava yksikköhintapäivitys uuden valvontajakson alussa olisi mahdollista toteuttaa korjaamalla vastikään vuonna 2021 päivitettyjä yksikköhintoja yleisellä rakennuskustannusindeksillä, joka oletusarvoisesti heijastelee hintatasoissa tapahtuneita muutoksia.

Olemassa olevan koko verkon arvo voitaisiin muodostaa vuonna 2021 tehdyn yksikköhintapäivityksen perusteella nykyistä olemassa olevaa verkkoa kuvaavaksi ns. "regulaatiotaseeksi", jolle on laskettavissa ennakoitavasti tulevien vuosien tuotto- ja poistotaso.

Jatkossa uuden rakennettavan verkon arvo muodostettaisiin joko rakennuskustannusindeksin tai yksikköhintapäivityksen (mahdollisesti jopa vuosittain tehtävä) perusteella. Uuden rakennetun verkon arvo lisättäisiin olemassa olevaan regulaatiotaseeseen investointiajanhetken yksikköhintojen (joko päivitetty tai rakennuskustannusindeksillä korjatut) määrittämällä arvolla. Malli tukisi pitkäjänteisen ja ennakoitavan liiketoiminnan kehittämistä, vähentäisi regulaatoriskiä ja turvaisi siten paremmin investoinnit.

Tällaisessa mallissa koko verkon arvo ei muuttuisi jokaisen yksikköhintapäivityksen yhteydessä, mikä tekisi liiketoiminnasta sekä verkkoyhtiöiden että asiakkaiden näkökulmasta ennakoitavampaa ja pitkäjänteisempää. Mallissa säilyisi edelleen nykyisessäkin valvontamallissa oleva investointitehokkuuskannustin, jossa verkkoyhtiö ensinnäkin säästää investointikustannuksissa pystyessään tekemään investoinnin yksikköhintoja edullisemmin kyseisenä vuonna sekä saa olemassa olevaa verkkoa kuvaavaan regulaatiotaseeseen uuden investoinnin yksikköhintojen mukaisella tasolla, josta lasketaan investoinnin tuotto ja tasapoistot.

Tulevat yksikköhintamuutokset eivät kuitenkaan enää vaikuttaisi myöhemmin kyseisen investoinnin jälleenhankinta-arvoon ja sitä kautta tuotto- tai poistotasoon, mikä lisäisi investoinnin ennustettavuutta ja noudattaisi myös paremmin myös kustannusvastaavuuden periaatetta.

Tämä malli ja muita ehdotuksia on esitelty työ- ja elinkeinoministeriön asettaman akateemisen työryhmän keväällä 2022 valmistuneessa lausunnossa (TEM, 2022). Lausunnossa esitettyjen ehdotusten vaikutus on jakeluverkkopalvelun sallittua euromääräistä tuottoa laskeva verrattuna nykyiseen tilanteeseen. Ehdotettujen muutosten euromääräinen kertaluokka on joitakin satoja miljoonia euroja vuodessa. Lausunnossa esitelty ehdotukset sisältävät olennaisia verkkoyhtiöiden riskejä laskevia tekijöitä ja ovat omiaan varmistamaan pitkäjänteisen kannattavan liiketoiminnan edellytyksiä.

#### 4 Laatu-kannustin

Koska sähköverkon käyttövarmuuden merkitys korostuu entisestään yhteiskunnan sähköistyessä, myös laatu-kannustin on yhä keskeisemmässä roolissa verkkoliiketoiminnan valvontamallissa osana kannustinkokonaisuutta. Sähkömarkkinalakiin sisältyvään verkon kehittämisvelvollisuuteen liittyvien

toimitusvarmuuskriteerien lisäksi valvontamallissa tulee olla myös taloudellisia kannustimia verkon käyttövarmuuden kehittämiseen.

Nykyiseen valvontamalliin sisältyvä laatukannustin on menetelmänä toimiva ja antaa asianmukaisesti määriteltynä oikean suuntaisia kannusteita jakeluverkkoyhtiöille toimitusvarmuuden parantamiseen. Ongelmana nykyisessä mallissa on sen käyttämien vertailutason laskentatapa. Kunkin jakeluverkkoyhtiön vertailutaso muodostetaan kaikkien toteutuneiden keskeytyskustannusten perusteella, vaikka laatukannustimen vaikutus kohtuullistetaan verkkoyhtiölle, jotta yksittäisen huonon vuoden laatusanktio verkkoyhtiön tulokseen ei kasva liian suureksi.

Tämä siis tarkoittaa, että vaikka suurhäiriön vaikutus kohtuullistetaan verkkoyhtiölle, maksavat asiakkaat kokemastaan keskeytyksestä usean vuoden ajan korkeampaa, alkuperäisten vertailutason laskennassa kohtuullistamattomien keskeytyskustannusten perusteella laskettua tuottoa verkkoyhtiöille. Näin ollen asiakas tulee ikään kuin korvanneeksi verkkoyhtiöille sanktiokuluja, joita niillä ei koskaan ole ollut.

Koska laatukannustimen lähtökohtana on asiakkaille keskeytyksistä aiheutuva haitta, eivätkä jakeluverkkoyhtiön kustannukset, olisi perusteltua, että myös laatukannustimen vertailutason laskennassa käytettäisiin verkkoyhtiölle kohtuullistettua keskeytyskustannusta. Referenssitason nykyinen laskentamenetelmä itse asiassa vähentää laatukannustimen kannustavuutta toimitusvarmuuden parantamiseen, vääristää laatukannustimen alkuperäistä ohjausvaikutusta, ja on kyseenalaistettavissa myös kustannusvastaavuuden näkökulmasta.

Sekä laatu- että tehostamiskannustimessa käytettävän keskeytyskustannuslaskennan lähtökohtana käytettävät asiakkaalle keskeytyksestä aiheutuvaa haittaa arvottavat keskeytyskustannusparametrit, jotka on valtakunnallisesti päivitetty viimeksi yli 15 vuotta sitten, olisi tarpeen päivittää. Yhteiskunnan sähköistyessä myös keskeytyksistä asiakkaille aiheutuvan haitan arvon voidaan olettaa muuttuvan.

Samassa yhteydessä tulisi tarkastella myös erilaisten uusien ratkaisujen (esim. energiayhteisöt ja paikalliset mikroverkot) vaikutuksia keskeytyskustannusten muodostumiseen ja mallintamiseen sekä jakeluverkkoyhtiön mahdollisuuksia osallistua paikallisten ratkaisujen muodostamiseen ja hyödyntämiseen verkkotoiminnassa.

## 5 Avoimuus, osallisuus ja valitusoikeus

Energiavirasto käyttää laajaa harkintavaltaa EU-oikeuden sisältövaatimusten tulkinnassa, kun se laatii sähköverkkopalveluiden hinnoittelumenetelmiä. Sillä, miten sisältövaatimuksia tulkitaan ja sovelletaan Energiaviraston valvontamallissa, on merkittäviä ja suoria vaikutuksia sekä verkonhaltijoille että verkon loppukäyttäjille.

Riippumattomuussäätelyn vuoksi kansallinen lainsäätävä ei voi yksityiskohtaisella tasolla puuttua laeilla hinnoittelumenetelmien laadintaan, vaan valvontakokonaisuuden toteuttaminen ja päätösvalta kuuluu EU-oikeuden vaatimalla tavalla Energiaviraston toimivaltaan. Energiaviraston laajan harkintavallan seurauksena järjestelmän legitimitetin suojeleminen on tärkeää. Erityisesti Energiaviraston toiminnassa on syytä varmistaa, että niiden intressiryhmien, joihin valvontamalli suoraan vaikuttaa – eli verkonhaltijoiden ja verkon loppukäyttäjien – etuja suojellaan tasapainoisesti ja symmetrisesti.

Verkonhaltijan näkökulmasta Energiaviraston laaja harkintavalta ei ole välttämättä ongelmallinen, sillä kansallinen lainsäädäntö turvaa verkonhaltijoille asianosaisaseman. Toisin sanoen verkonhaltijalla on oikeus valittaa Energiaviraston valvontapäätöksistä ja saada asiansa käsiteltäväksi silloin, kun verkonhaltija katsoo, että valvontamalli tai sen pohjalta tehty päätös on verkonhaltijan etujen vastainen lainsäädännön sisältövaatimuksista poikkeavalla tavalla. Verkonhaltijoita myös kuullaan valvontamallia laadittaessa.

Harkintavallan laajuuden ongelmakohdat korostuvat kuitenkin verkon loppukäyttäjien kohdalla. Verkon käyttäjillä tai heidän edustajillaan on verkonhaltijoita merkittävästi vähemmän mahdollisuuksia vaikuttaa valvontamenetelmiin ja erityisesti haastaa niiden pohjalta tehtyjä ratkaisuja. Toisin sanoen **verkonhaltijoiden haitaksi koituvat valvontamalliratkaisut voivat päätyä arvioitavaksi esimerkiksi tuomioistuimissa, kun taas verkon käyttäjien haitaksi koituvat valvontamalliratkaisut eivät.**

Yksittäisillä kuluttajilla on usein myös huomattavasti vähemmän tietotaitoa haastaa valvontamallin sisältöä. Järjestelmän legitimitetin näkökulmasta on ongelmallista, että kuluttajien ja verkon käyttäjien rooli ja vaikuttamismahdollisuudet ovat merkittävästi verkonhaltijoiden roolia ja vaikuttamismahdollisuuksia vaatimattomammat. Tämä ongelmallisuus korostuu sähköverkkojen monopoliasemasta johtuen, kun verkon loppukäyttäjillä ei tyypillisesti ole mahdollisuuksia vaihtaa verkkopalvelunsa toimittajaa.

Yllä kuvattu intressivalvonnan epätasapaino verkonhaltijoiden ja verkon loppukäyttäjien välillä lieneekin merkittävä tekijä sille, miksi Energiaviraston valvontamalli on herättänyt niin laajaa yhteiskunnallista kritiikkiä nimenomaan

verkonkäyttäjien ja kuluttajien keskuudessa. Sellaisten oikeudellisten ja hallinnollisten mekanismien lisääminen, joilla varmistetaan yhtäältä verkonhaltijoiden ja toisaalta verkon loppukäyttäjien intressien tasapuolinen ja symmetrinen turvaaminen, on olennaisen tärkeää Energiaviraston toiminnan ja valvontajärjestelmän legitimitetin kehittämisessä.

Yleisesti ottaen on olemassa runsaasti tutkimusnäyttöä sille, että ohjauskeinojen yhteyskunnallinen hyväksyttävyyys paranee, jos ne, joihin päätetty asia suoraan vaikuttaa, kokevat voivansa vaikuttaa prosessiin ja prosessin lopputulokseen (Johnson 2015; Smith 2009). Sähköverkkopalveluiden hinnoittelun valvonnan osalta avoimuutta, osallisuutta ja valitusprosesseja olisi tästä syystä tarve kehittää.

Sähkömarkkinadirektiivin 60 artikla asettaa jäsenvaltioille tiettyjä velvoitteita avoimuuteen, osallisuuteen ja valitusoikeuteen liittyen. Säännös erityisesti velvoittaa jäsenvaltioita luomaan sellaiset asianmukaiset ja tehokkaat menetelmät sääntelyn, valvonnan ja avoimuuden turvaamiseksi, joilla vältetään määräävän aseman väärinkäyttö etenkin kuluttajien etujen vastaisella tavalla sekä kaikenlainen markkinoiden valtaukseen tähtäävä toiminta. Jäsenvaltioiden on varmistettava, että kansallisella tasolla on olemassa sopivat järjestelmät, joiden mukaisesti osapuoli, jota sääntelyviranomaisen päätös koskee, voi hakea siihen muutosta elimeltä, joka on riippumaton asianomaisista osapuolista ja hallituksista (sähkömarkkinadirektiivin 60 artikla).

Sähkömarkkinadirektiivin johdanto-osassa nimenomaisesti yksilöidään, että riippumattomuusvaatimuksen ei pidä estää muutoksenhakua tuomioistuimissa (80. kappale). Lisäksi sähkömarkkinadirektiivin 59 artikla edellyttää, että avoimuuden lisäämiseksi sääntelyviranomaisten on annettava julkisesti saataville yksityiskohtaiset tiedot menetelmistä ja kustannuksista, joita on käytetty kyseessä olevien verkkotariffien laskennassa.

Sähköverkkojen hinnoittelun valvonnan ja järjestelmän laajemman hyväksyttävyyden näkökulmasta olisi sekä verkonhaltijoiden että verkon loppukäyttäjien ja myös Energiaviraston etu, jos nämä avoimuutta, osallisuutta ja valitusoikeutta koskevien säännösten toimeenpanoa edelleen kehitettäisiin. Energiavirasto voi myös omilla toimillaan edistää toimintaansa siten, että intressivalvonnan tasapaino verkonhaltijoiden ja verkon loppukäyttäjien välillä toteutuisi nykyistä paremmin.

Käytännössä direktiivin velvoitteet voivat pitää sisällään sekä etukäteisiä (ex ante) että jälkikäteisiä (ex post) oikeussuojakeinoja ja vaikuttamismahdollisuuksia. Etukäteisiä keinoja voisivat olla esimerkiksi kuulemismenettelyt valvontamenetelmiä laadittaessa.

Tällaisiin menettelyihin tulisi kuulua myös sellainen avoin prosessi, jonka perusteella kuulemisessa esiin nousseet näkökohdat käsitellään ja otetaan huomioon. Esimerkiksi Energiaviraston valvontamenetelmäprosessiin suunnittelemaat asiakasraati ja sidosryhmäneuvottelukunta ovat kannatettavia kehittämisideoita, ja vastaavien prosessien vakiinnuttaminen osaksi valvontajärjestelmää on jatkossakin perusteltua. On tärkeää varmistaa, että sidosryhmäneuvottelukunnassa ja muissa vastaavissa osallistumismenettelyissä verkon loppukäyttäjät ovat riittävässä määrin ja tasavertaisesti edustettuna.

Sekä etukäteisiin että jälkikäteisiin oikeussuojakeinoihin ja vaikuttamismahdollisuuksiin voisi kuulua myös muodollisempia institutionaalisia järjestelyitä. Esimerkiksi kilpailu- ja kuluttajavirastolla voisi olla lakisääteinen velvollisuus lausua valvontamenetelmistä ennen niiden voimaantuloa kuluttajien ja muiden sähköverkon käyttäjien näkökulmasta.

Tämä voisi olla perusteltua erityisesti siksi, että kuluttajilla on tyypillisesti verkonhaltijoita merkittävästi vähemmän tietotaitoa valvontamallin sisällöstä ja sen vaikutuksesta kuluttajiin. Jälkikäteisiä keinoja voisivat olla esimerkiksi kilpailu- ja kuluttajaviraston oikeus joko viran puolesta tai verkkokäyttäjien valituksesta ottaa kantaa valvontamenetelmiin valvontajakson päättyessä. Tällaiset järjestelyt edellyttäisivät lainsäädännön kehittämistä.

Lisäksi sähköverkkojen hinnoittelun valvonnan hyväksyttävyyttä voitaisiin edistää lisäämällä valvontamallijärjestelmän avoimuutta. Syksyllä 2021 voimaan saatettu laki, joka tekee verkon kehittämissuunnitelmista julkisia, edustaa tässä suhteessa myönteistä kehitystä (sähkömarkkinalain 52 §). Tämän suuntainen avoimuutta edistävä kehitys on paitsi lainsäädännössä, myös Energiaviraston toiminnassa kannatettavaa.

## Lähteet ja viittaukset

*Tämä VATT-muistio perustuu työ- ja elinkeinoministeriön 28.1.2021 asettaman akateemisen työryhmän keväällä 2022 valmistuneeseen lausuntoon.*

Työ- ja Elinkeinoministeriö (2022), Akateeminen työryhmä sähkönsiirron ja –jakelun tariffien laskentamenetelmistä, työryhmän lausunto Energiavirastolle, VN/2314/2021-TEM-3

<https://tem.fi/documents/1410877/2132100/Akateeminen+ty%C3%B6ryhm%C3%A4+lausunto+31052022.pdf/a9187493-e892-8872-a325-1bf5bc8b4902/Akateeminen+ty%C3%B6ryhm%C3%A4+lausunto+31052022.pdf?t=1654001479965>



Muut viitatut lähteet:

CEER - Council of European Energy Regulators (2022), Report on Regulatory Frameworks for European Energy Networks 2021. Ref: C21-IRB-61-03, January 2022

Hellwig Michael, Schober Dominik, Cabral Luís, Incentive Regulation: Evidence from German Electricity Networks. Discussion Paper No. 18-010, Centre for European Economic Research

<http://ftp.zew.de/pub/zew-docs/dp/dp18010.pdf>

Matschoss P., Bayer B., Thomas H., Marian A., The German incentive regulation and its practical impact on the grid integration of renewable energy systems. Renewable Energy 134 (2019), 727-738

<https://doi.org/10.1016/j.renene.2018.10.103>