

10.11.2023

Carunan lausunto Energiaviraston vahvistuspäätösluonnoksesta sähkön jakeluverkkoyhtiöiden valvontamenetelmiksi valvontajaksoilla 2024-2027 ja 2028-2031, Dnro 3171/040300/2023

1 Yleiset huomiot

Caruna Oy ja Caruna Espoo Oy ("Caruna") kiittävät mahdollisuudesta lausua Energiaviraston vahvistuspäätösluonnoksesta sähkön jakeluverkkoyhtiöiden valvontamenetelmiksi valvontajaksoilla 2024-2027 ja 2028-2031 ja toteavat lausuntonaan seuraavan. Lausuntomme ei sisällä salassa pidettäviä tietoja. Lausunnon viitattu liite sisältää salassa pidettäviä tietoja, ja se toimitetaan Energiavirastolle erikseen.

1.1 Yhteenveto päätösluonnoksen sisällöstä ja sen vaikutuksista

Energiavirasto esittää erittäin merkittäviä muutoksia suhteessa nykyisiin valvontamenetelmiin sekä keväällä lausuttavina olleisiin ensimmäisiin suuntaviivoihin. Jo aiemmin esiteltyjen suuntaviivojen mukaiset muutokset olivat suurelta osin sallittua tuottoa laskevia ja siten yhtiöiden investointimahdollisuuksia heikentäviä. Caruna esitti launnossaan¹ (31.3.2023) näihin muutosehdotuksia investointikyvyn turvaamiseksi, mutta Energiavirasto ei huomionnut luonnoksessaan käytännössä yhtäkään esitetystä muutosehdotuksesta. Päätösluonnoksen mukaiset menetelmät romuttavat Carunan, ja Carunan käsityksen mukaan muidenkin verkkoyhtiöiden, investointi- ja rahoituskyvyn kokonaisuudessaan. Lisäksi muutokset johtavat toimitusvarmuuden heikkenemiseen, sähköverkon kunnon rapautumiseen, puhtaan siirtymän pysähtymiseen ja näiden kautta negatiivisiin seurauksiin asiakkaille, kumppaneille ja suomalaiselle yhteiskunnalle.

Caruna haluaa korostaa päätösluonnoksen sisällön ja vaikutusten sekä lainsäädännön asettamien vaatimusten osalta erityisesti seuraavia seikkoja:

- i) Päätösluonnoksen mukaiset menetelmät estävät tarvittavat verkkoinvestoinnit toimitusvarmuuteen, verkon ylläpitoon ja kehittämiseen sekä puhtaan siirtymän ja sähköistymisen edellyttämiin verkon kapasiteetin kasvutarpeisiin. Investointeja joudutaan leikkaamaan välittömästi maksukyvyn turvaamiseksi. Muutokset uhkaavat kriittisen infrastruktuurin jatkuvaa kehittämistä ja niillä on negatiivinen vaikutus huoltovarmuuteen.
- ii) Päätösluonnoksessa esitetyt muutokset johtaisivat asiakkaille huonompaan toimitusvarmuuteen, liittämisen hidastumiseen, sähköistymisen ja verkon käytön rajoittamiseen sekä kasvaviin jakelumaksuihin yhtiön maksukyvyn turvaamiseksi. Urakoitsijakumppaneille muutokset johtaisivat verkon kehittämis- ja kunnossapitotyön vähenemiseen sekä sitä kautta irtisanomisiin ja taloudellisiin vaikeuksiin.
- iii) Suomalaiselle yhteiskunnalle päätösluonnoksessa esitetty johtaisi luottamuksen mureneeseen Suomeen investointikohteena ja sen myötä ulkomaisen pääoman saatavuuden merkittävään heikentymiseen, ei vain jakelutoimialalle vaan laajemmin kaikille sektoreille ja esimerkiksi puhtaan siirtymän mahdollistamiseksi.

¹ Kts. Carunan lausunto ensimmäisiin suuntaviivoihin, päivätty 31.3.2023

10.11.2023

- iv) Päättöluonnokseen on viime hetkellä tuotu riittämättömästi ja puutteellisesti valmisteltu tuottopohjan määrittämistä koskeva muutos, joka romuttaa jakeluverkkoalan investointikyvyn kokonaisuudessaan. Esitettyä muutosta ei ole valmisteltu viranomaiselta lain mukaan edellytetyllä huolellisuudella mukaan lukien sidosryhmien konsultaatiot ja kuulemiset sekä riittävällä arvioinnilla muutoksen vaikutuksesta kykyyn tehdä ja rahoittaa tuleva investointeja.
- v) Carunan analyysin perusteella päätösluonnoksessa esitetyllä tuottopohjan muutoksella on erittäin negatiivinen vaikutus Carunan tulevaan kassavirtaan, investointi- ja maksukykyyn sekä sitä kautta pääoman saatavuuteen ja hintaan (Liite 1. / a - c, g - j). Yllätyksellinen ja radikaali muutos tuottopohjan arvottamisessa johtaa luottoluokituksen laskuun ja sitä kautta jo olemassa olevien lainojen korkokustannusten sekä oman pääoman tuottovaahteen merkittävään nousuun. Muutos merkitsee lainvastaista puuttumista perustuslaissa suojattuun omaisuudensuojaan.
- vi) Päättöluonnoksessa esitetyt aktivoitujen purkukustannusten käsittelyä koskevat muutokset rikkovat vakavalla tavalla perustuslaissa turvattua omaisuudensuojaa sekä sähkömarkkinalaissa säädettyä vaatimusta taata kohtuullinen tuotto sidotulle pääomalle.
- vii) Päättöluonnoksessa esitetty kumulatiivisen poistoeron käsittelytavan muutos estäisi menetelmien veroneutraaliuden ja kohtelisi erilaisissa konsernirakenteissa toimivia yhtiöitä lainvastaisesti epätasapuolisesti.
- viii) Päättöluonnoksessa esitetty muutos tuottoasteen velkapreemioon on teoreettisesti ja käytännössä tarkastellusti virheellinen. Liiketoiminnan riskitaso on tosiasiallisesti kasvanut eikä laskenut, ja päätösluonnoksen muutokset kärjistävät riskitasoa entisestään. Näin ollen velkapreemion tulisi perustua ylimpään kvartiiliin eikä vertailuryhmän alempaan kvartiiliin.
- ix) Päättöluonnoksessa esitetyt muutokset tuottopohjan arvottamiseen ja sitoutuneelle pääomalle saatavaan kohtuulliseen tuottoon estävät sähköjakelun hinnoittelumenetelmille asetettujen tavoitteiden saavuttamisen (Liite 1. / a - b, f - g). Sähkömarkkinalain esitöiden (HE 20/2013 vp) mukaan: *"verkkopalveluiden hinnoittelun tulisi turvata verkonhaltijalle kuuluvien tehtävien edellyttämä kohtuullinen tulorahoitus ja vakavaraisuus. Tulot saisivat siten kattaa verkon ylläpidon, käytön ja rakentamisen kohtuulliset kustannukset sekä antaa sijoitetulle pääomalle kohtuulliseksi katsottavan tuoton"*.
- x) Energiavirasto ei ole myöskään tehnyt asianmukaista kokonaisarviota siitä, minkälaisia vaikutuksia päätösluonnoksen mukaisilla menetelmillä kokonaisuutena olisi jakeluverkonhaltijoille, näiden investointikyvyille tai investointien ja toiminnan rahoittamiselle kahden seuraavan valvontajakson aikana. Muutosten vaikutuksia on tarkasteltu vain takautuvasti ja teknisenä laskuharjoituksena kertaluonteisesta (jaksojen vaihteen) tuottopohjan tai sallitun liikevaihdon muutoksesta. Tämä tarkastelu ei huomioi vaikutuksia tuleviin vuosiin eikä arvioi tulevien vuosien tuottopohjakehityksen tai sallitun liikevaihdon muutoksen vaikutusta yhtiöiden investointimahdollisuuksiin tai maksukykyyn. Lisäksi tässä takautuvassa yhden vuoden vaikutusarvioinnissa on sekoitettu vaikutukset menetelmämuutoksista ja vaikutukset makroekonomisten parametrien, kuten korkotaso ja inflaatio, muutoksista. Edellisistä makroekonomiset muutokset voivat jatkossa vaikuttaa yhtiön sallitun liikevaihtoon joko positiivisella tai negatiivisella tavalla kyseisten parametrien

10.11.2023

kehityksestä riippuen. Varsinaiset menetelmämuutokset taas ovat yksinomaan negatiivisia ja vaikuttavat negatiivisesti kaikkina vuosina tulevien kahden valvontajakson aikana.

Edellä esitetyillä perusteilla esitämme, että Energiavirasto muuttaa lopulliseen vahvistuspäätökseen seuraavat asiat:

- i) Tuottopohjan määrittämisen osalta palataan suuntaviivoissa esitettyyn nykyiseen tapaan arvostaa omaisuusmassa yksikköhintoihin pohjautuen ja soveltaen sen kanssa nominaalista tuottoastetta. Tuottopohja uudelleenarvostetaan päivitettyillä yksikköhinnoilla uuden yksikköhintarakenteen mukaisesti vuoden 2024 alkuun ja tästä eteenpäin suuntaviivoissa esitetysti neljän vuoden välein. Vain näin turvataan tarvittava investointikyky seuraavien 8 vuoden aikana.
- ii) Aktivoitujen purkukustannusten osalta pysytään nykyisten valvontamenetelmien mukaisessa käytännössä varmistamalla näin lain vaatima kohtuullinen tuotto sitoutuneelle pääomalle. Mikäli tämä ei ole mahdollista, varmistetaan kohtuullista tuottoa vastaava korvaus muuta kautta, esimerkiksi varmistamalla sallittujen kontrolloitujen kustannusten kasvu vastaavassa suhteessa.
- iii) Kumulatiivisen poistoeron osalta pitäydytään menetelmien veroneutraaliudessa sekä erilaisiin konsernirakenteisiin kuuluvien yhtiöiden tasapuolisessa kohtelussa. Toisin sanoen palataan kumulatiivisen poistoeron käsittelyssä nykyisiin menetelmiin.
- iv) Tuottoasteen velkapreemion osalta esitetty muutos poistetaan ja velkapreemio perustetaan ylimpään kvartiiliin eikä vertailuryhmän alempaan kvartiiliin liiketoiminnan kasvaneen riskin vuoksi.

Seuraavassa Caruna käy tarkemmin läpi päätösluonnoksen ristiriitaisuuden suhteessa voimassa olevaan lainsäädäntöön sekä esittää perustelut päätösluonnoksen sisällöllisille muutostarpeille.

1.2 Päätösluonnos ja sen valmistelu eivät täytä lainsäädännön asettamia vaatimuksia

1.2.1 Päätösluonnos estää sähköverkkosäätelyn tavoitteiden ja velvoitteiden täyttymisen

Energiaviraston tulee valvontamenetelmistä päättäessään huomioida seuraavat sähköverkkosäätelyn asettamat tavoitteet ja velvoitteet:

- **Toimitusvarmuuden turvaaminen, eli sähkön keskeytyksetön saatavuus, on asetettu sähköverkkosäätelyn keskeiseksi tarkoitukseksi.** Verkkoinvestoinnit ja niiden mahdollistama sähkön keskeytymätön saatavuus ovat merkittävässä roolissa yleisen huoltovarmuuden varmistamisessa. Tämä on erityisen kriittistä yhä sähköistyvässä yhteiskunnassa ja nykyisessä turbulenssissa geopoliittisessa tilanteessa.
- Sähkömarkkinadirektiivin 59 artikla edellyttää, että valvontamenetelmät mahdollistavat tarvittavien investointien tekemisen verkkoihin niin, että kyseisillä investoinneilla voidaan varmistaa verkkojen toimivuus.
- Sähkömarkkina-asetuksen 18 artikla edellyttää valvontamenetelmiltä asianmukaisten kannustimien tarjoamista investointien tukemiseksi pitkällä ja lyhyellä aikavälillä.

10.11.2023

- Sähkömarkkinalain 19 §:ssä asetetaan verkonhaltijalle velvollisuus kehittää verkkoaan. Lain esitöiden perusteluissa todetaan, että **kehittämiselvelvollisuudesta aiheutuvat investoinnit ja niiden rahoittaminen tulisi ottaa huomioon kustannusten kohtuullisuuden arvioinnissa.**
- Jakeluverkonhaltijan on sähkömarkkinadirektiivin 31 artiklan nojalla vastattava varman, luotettavan ja tehokkaan sähkönjakeluverkon ylläpidosta ja kehittämisestä.
- Sähkömarkkinalaki edellyttää, että valvontamenetelmien on turvattava verkonhaltijoille **kohtuullinen tuotto sijoitetulle pääomalle verkon käytöstä, ylläpidosta ja kehittämisestä aiheutuvien kustannusten kattamisen jälkeen.** Kohtuullinen tuotto on turvattava omaisuuden kohtuullisen käyttömahdollisuuden säilymiseksi ja verkonhaltijoille kuuluvien tehtävien edellyttämän tulorahoituksen ja vakavaraisuuden takaamiseksi (HE 20/2013 vp, s. 82).
- Kohtuullista tuottoa on myös peilattava siihen taloudelliseen riskiin, joka sijoitettuun pääomaan kohdistuu toiminnan harjoittamisesta (HE 20/2013 vp, s. 82).

Energiavirasto ei ole arvioinut riittävällä tavalla luonnoksessa esitettyjen menetelmämuutosten vaikutusta edellä esitettyihin lainsäädännön vaatimuksiin nähden. Virasto on tehnyt laskelman kerta-luonteisesta tuottopohjan ja sallitun liikevaihdon muutoksesta jaksojen välissä mutta se ei ole arvioinut esitettyjen muutosten vaikutuksia tuottopohjan ja sallitun liikevaihdon kasvuun seuraavien kahden valvontajakson aikana eikä myöskään edellisen vaikutusta tulevien investointien rahoituskykyyn tai kykyyn rahoittaa operatiivista toimintaa. Edelleen menetelmämuutoksista johtuvan mahdollisen luottoluokituksen pudotuksen vaikutuksia rahoituksen kustannuksiin ja tämän seurauksia investointikykyyn ei ole käsitelty vaikutusarvioinnissa ollenkaan. Sähköverkkotoiminta on toimiala, joka vaatii investointipäätösten tekemistä jopa kymmeniksi vuosiksi eteenpäin ja siksi edellä mainittujen asioiden arviointi on oleellinen osa viranomaisen huolellista valmistelua.

Carunan laskelmien perusteella päätösluonnos estää edellä esitettyjen lakisäätteisten tavoitteiden ja velvoitteiden täyttymisen erityisesti toimitus- ja huoltovarmuuden turvaamiseen sekä verkon kehittämiseen ja ylläpitämiseen vaadittavien investointimahdollisuuksien romuttuessa. Myös oikeus kohtuulliseen tuottoon jo sidotulle pääomalle vaarantuu liiketoiminnan riskien noustessa (Liite 1. / a - b, f).

Lisäksi ehdotetut muutokset, erityisesti esitetty viime hetken muutos tuottopohjan määrittämiseen, heikentävät merkittävästi verkkotoiminnan ennustettavuutta ja lisäävät sääntelyriskiä. Sääntelyriskin kasvu taas heikentää verkonhaltijoiden rahoitusasemaa, kasvattaa riskiä luottoluokituksen putoamiseksi, mikä puolestaan lisää rahoituksen kustannuksia ja estää siten tarvittavien verkkoinvestointien tekemisen (Liite 1. / h - j). Päätösluonnoksen mukaisilla menetelmillä on myös merkittäviä haitallisia ja taannehtivia vaikutuksia jo tehtyihin investointeihin ja verkko-omaisuuden arvoon (Liite 1. / d).

Päätösluonnoksen perusteluiden mukaan Energiaviraston tavoitteena on ollut tuoton ja hinnoittelun kohtuullisuuden varmistaminen. Viranomaisen toimien on kuitenkin hallintolain 6 §:n mukaan oltava oikeassa suhteessa tavoiteltuun päämäärään nähden. Toimen on oltava asianmukainen, tarpeellinen ja oikein mitoitettu sen tavoitteen kannalta, johon kysymyksessä olevalla toimella pyritään. Lisäksi suhteellisuusperiaate edellyttää, että viranomainen mitoittaa toimintansa alimmalle sellaiselle tasolle, jolla saadaan aikaan tarvittava vaikutus (ks. HE 72/2002 vp, s. 55). Nyt Energiavirasto ei ole arvioinut toimiensa mitoittamista mitenkään suhteellisuusperiaatteen näkökulmasta tai varmistanut, että hinnoittelun kohtuullisuutta varmistavat toimenpiteet eivät johtaisi suhteettomiin seurauksiin investointi- tai rahoituskyvykkydessä.

10.11.2023

1.2.2 Valvontamenetelmät estävät toimitusvarmuuden parantamisen ja puhtaan siirtymän edistämisen

Valvontamenetelmien muutosten laajempi yhteiskunnallinen vaikutus olisi tullut huomioida Energiaviraston päätösluonnoksessa.

Sähköverkot ovat olennainen osa toimivaa yhteiskuntaa ja yleistä huoltovarmuutta, ja sähköverkkojen toimitusvarmuus on sähköverkkosäätelyn keskeinen tavoite. Suomen geopolitiinen sijainti ja tämänhetkinen korostuneen epävarma maailmantilanne korostavat toimitusvarmuuden turvaamisen merkitystä, sillä sähköverkon on toimittava luotettavasti myös normaaliolojen häiriötilanteissa sekä poikkeusoloissa (ks. HE 20/2013 vp, s. 79). On myös huomattava, että ilmastonmuutoksen aiheuttamien sään ääri-ilmiöiden yleistymisen lisää riskiä sähkönjakelun häiriöille.

Verkon kehittämisellä varmistetaan sähkön keskeytyksetön toimitus myös verkkoon kohdistuvien riskien lisääntyessä. Tämä edellyttää merkittäviä investointeja. Verkkoinvestointeihin vaadittavaa rahoitusasemaa tulisi näin ollen vahvistaa, eikä päätösluonnoksessa esitetyin tavoin heikentää. Energiavirasto ei ole vaikutusarvioinnissaan varmistunut siitä, että tarvittavat investoinnit toimitusvarmuuden parantamiseksi pystytään tekemään.

Valvontamenetelmien merkitys on korostunut myös energiamurroksen ja puhtaan siirtymän näkökulmasta. Nämä energiapolitiikan keskeiset tavoitteet ja niiden mahdollistamiseksi vaadittavat investoinnit tulee huomioida valvontamenetelmäkehityksessä ja muutosten vaikutuksia arvioitaessa. Suomi on ilmastolaissa asettanut tavoitteekseen olla hiilineutraali vuoteen 2035 mennessä, mikä edellyttää yhteiskunnan sähköistymistä ja puhtaan sähköntuotannon lisäämistä. Työ- ja elinkeinoministeriön Hiilineutraali Suomi 2035 -strategian mukaan sähkön kulutuksen voimakkaan kasvun edellyttämät verkkoinvestoinnit on varmistettava toimitusvarmuuden turvaamiseksi. **Suomen puhdas siirtymä edellyttää 14 miljardin euron verkkoinvestointeja vuoteen 2035 mennessä. Caruna arvioi, että sen osuus tästä kokonaisuudesta on noin 2,5 miljardia (Liite 1. / e).**

Myös nykyisessä hallitusohjelmassa esitetään, että vihreän siirtymän ja cleantech-investointien edistämiseksi ja uuden toiminnan houkuttelemiseksi Suomeen yrityksille tarjotaan **vakaat ja ennustettavat toimintaedellytykset**. Jakeluverkonhaltijoiden valvontamallin osalta edellytetään, että siirtohintojen kohtuullisuuden arvioinnissa huomioidaan **investoinnit turvaava ja riittävän ennakoitava sääntely**. Verkkoinvestointien mahdollistaminen on kriittistä erityisesti valvontajaksoja 2024-2027 ja 2028-2031 koskevissa valvontamenetelmissä, sillä Suomessa on tällä hetkellä kehitteillä lukuisia uusiutuvan energian hankkeita puhtaan siirtymän toteuttamiseksi (Liite 1. / e - f). Tämä vaatii rahoitusta, myös ulkomaista pääomaa. Esitetyt muutokset heikentävät luottamusta Suomeen investointikohteena ja heikentävät mahdollisuuksia houkutella ulkomaista pääomaa Suomeen. Sähköverkkojen osalta esitetyt menetelmämuutokset tekevät sähköverkoista puhtaan siirtymän pullonkaulan estämällä tarvittavat investoinnit.

Energiavirasto ei ole vaikutusarvioinnissaan tarkastellut lainkaan, toteutuvatko edellä esitetyt toimitus- ja huoltovarmuuden turvaamista tai Suomen energiapolitiikkaa koskevat tavoitteet tai hallitusohjelman linjaukset päätösluonnoksen mukaisilla menetelmillä. Todettakoon, että Carunan näkemyksen mukaan näiden tavoitteiden mahdollistamiseksi tarvittavien investointien toteutus estyisi päätösluonnoksen myötä. Lisäksi esitetyt täysin ennakoimattomat ja perustavaa laatua olevat muutokset lisääisivät menetelmien epävakaisuutta ja rapauttaisivat luottamusta Suomeen investointikohteena, mikä olisi vastoin lainsäädännön tavoitteita ja poliittista tahtotilaa.

10.11.2023

1.2.3 Päätösluonnos perustuu puutteelliseen vaikutusarviointiin ja perusteluihin eikä merkittäviä ja yllätyksellisiä muutoksia ole valmisteltu edellytetyllä aikataululla tai tavalla

Hallintolain 31 §:n mukaan viranomaisen on huolehdittava asian riittävästä ja asianmukaisesta selvittämisestä hankkimalla asian ratkaisemiseksi tarpeelliset tiedot sekä selvitykset. Tämän selvittämismisvelvollisuuden merkitys korostuu lausuttavana olevassa asiassa, jossa Energiaviraston päätöksellä tulee olemaan mittavat taloudelliset ja yhteiskunnalliset vaikutukset. **Energiavirasto on kuitenkin antanut ymmärtää, ettei se tunne päätösluonnoksensa kaikkia vaikutuksia.** Esimerkiksi tuottopohjaa koskevan muutoksen osalta Energiavirasto on todennut, ettei se ole varma muutoksen vaikutuksesta investointeihin ja verkkoyhtiöiden rahoitukseen. On myös selvää, erityisesti kun relevantteja tahoja ei ole kuultu ennen muutoksia, ettei Energiavirasto ole asianmukaisesti selvittänyt muutoksien vaikutuksia muun muassa verkkoyhtiöiden investointeihin, rahoitukseen, työntekijöihin, urakoitsijoihin tai asiakkaisiin puhumattakaan energiapoliittista tavoitteista tai hallitusohjelman linjauksista.

Virasto on tehnyt laskelman kertaluonteisesta tuottopohjan ja sallitun liikevaihdon muutoksesta jaksojen välissä mutta se ei ole arvioinut esitettyjen muutosten vaikutuksia tuottopohjan ja sallitun liikevaihdon kasvuun seuraavien kahden valvontajakson aikana eikä myöskään edellisen vaikutusta tulevien investointien rahoituskyyntä tai kykyä rahoittaa operatiivista toimintaa. Edelleen menetelmämuutoksista johtuvan mahdollisen luottoluokituksen pudotuksen vaikutuksia rahoituksen kustannuksiin ja tämän seurauksia investointikykyyn ei ole käsitelty vaikutusarvioinnissa ollenkaan.

Kun lainsäädäntö edellyttää valvontamenetelmien mahdollistavan niille asetettujen nimenomaisten tavoitteiden ja velvoitteiden toteutumisen ja Energiavirasto ei ole selvittänyt päätöksensä vaikutuksia tämän velvoittavan lainsäädännön kannalta, **on Energiavirasto menettelyllään yksiselitteisesti rikkonut hallintolain mukaista selvitysvelvollisuuttaan.** Tämä vaikutusarviointi tulee olla tehty etukäteen eikä jälkijättöisesti, erityisesti huomioiden päätöksen yhteiskunnallinen merkittävyys ja Energiaviraston hallintolain mukainen perusteluvelvollisuus, jotta sidosryhmillä on riittävät ja oikeat tiedot luonnoksesta lausuakseen.

Energiavirasto on perustellut päätösluonnoksessa tehtyjä merkittäviä muutoksia pitkälti ulkomaalaiselta konsulttitoimisto DFC:ltä tilaamallaan raportilla, kuitenkin ohittaen raportissa esitetyt vaatimukset. Kyseinen DFC:n raportti on päivätty vasta 2.10.2023. Raportin julkaisuajankohta on siis jätetty Energiavirastolle vain 11 päivää raportin ehdotusten arvioimiselle ja implementoimiselle päätösluonnokseen. Ottaen huomioon asian monimutkaisuus ei Energiavirastolla ole edes teoriassa voinut olla mahdollisuutta selvittää ja arvioida raportin ehdotuksia osana päätösluonnostaan. **DFC:n raportti sisältääkin ratkaisuja, joiden kokonaisvaltainen arviointi vaatii merkittävästi aikaa ja sidosryhmien kuulemista. Raportti tarkastelee ainoastaan teoreettisia vaihtoehtoja, eikä käsittele niiden soveltuvuutta tai vaikutusta käytännössä ja suomalaisessa valvontamenetelmäkokoaisuudessa taikka huomioi menetelmien historiallista kehitystä ja menetelmien ohjausvaikutuksia.** Energiaviraston valmistelu-aika tai verkkoyhtiöille nyt annettu lausumisaika ei missään tapauksessa riitä raportissa esitettyjen teoreettisten muutoksien saati niiden implementoinnin riittävään arviointiin osana valvontamenetelmien kokonaisuutta. **Todettakoon vielä erikseen, että Carunan analyysin valossa raportissa käsitelty teoreettinen tuplainflaatio ei käytännössä näytä toteutuneen suomalaisessa kustannuskehityksessä vaan verkko-omaisuuden yksikköhinnat ovat laskeneet samaan aikaan kun inflaatio on kasvanut (Liite 1. / k).**

Lisäksi on huomattava, että Energiavirasto on valmistellut 6. ja 7. valvontakauden valvontamenetelmiä yhteensä noin kahden vuoden ajan. Valvontamenetelmiä on valmisteltu sidosryhmäneuvottelukunnassa, suuntaviivaprosessissa, sidosryhmiä kuulemalla sekä verkonhaltijoiden

10.11.2023

keskustelupäivissä. Kuitenkaan päätösluonnoksessa esitetty perustavaa laatua oleva muutos tuottopohjan määrittämisessä ei ole noussut kertaakaan osaksi keskusteluita, vaikka Energiavirastolla on ollut useita foorumeita ja kanavia, joissa keskeiset muutokset ja linjaukset tulee käsitellä. Nyt päätösluonnos on julkaistu 13.10.2023 ja sitä koskevat lausunnot on toimitettava viimeistään 10.11.2023. Lausunnonantajille on siis varattu alle 30 päivää perehtyä tähän uusimpaan muutokseen ja analysoida sekä lausua siitä ja sen vaikutuksista. Vaikutusarvioinnin Energiavirasto on julkaissut vasta päätösluonnoksen julkaisemisen jälkeen (20.10.2023). Energiavirasto on näin merkittävästi entisestään lyhentänyt sidosryhmien tosiasiallisia mahdollisuuksia arvioida muutosesitystä ja sen vaikutuksia, sillä vaikutusarviointi on keskeinen osa päätösluonnoksen perusteluja.

Hallintolain 6 §:n mukaan viranomaisen toimien on oltava puolueettomia ja oikeassa suhteessa tavoiteltuun päämäärään nähden ja niiden on suojattava oikeusjärjestyksen perusteella oikeutettuja odotuksia. Säännös turvaa niin sanotun hallinnon luottamuksensuojaperiaatteen. **Vielä syyskuussa 2023 Energiavirasto on viestinyt, että valvontamallin perusrakenne tulee säilymään ennallaan ja ettei suurempia muutoksia ole odotettavissa. Sidosryhmillä on hallinnon luottamuksensuojaperiaatteen mukaisesti oikeus luottaa siihen, ettei valvontamenetelmien sisältö muutu yllättäen eikä oleellisesti eikä niin merkittävällä tavalla, kuin nyt on esitetty.** Menettely ei ole ollut läpinäkyvää eikä ennustettavaa, vaan päinvastoin erityisesti asian laatuun ja pitkään valmisteluun nähden läpinäkymätöntä ja yllättävää. Energiavirasto ei ole toimillaan suojannut sidosryhmien oikeutettuja odotuksia. Energiaviraston menettely on ollut merkittävällä tavalla lain asettamien vaatimusten vastaista, eikä näin valmisteltuja muutoksia voida sisällyttää valvontamenetelmiin.

1.2.4 Omaisuuden suoja on rikottu ja verkonhaltijoita kohdellaan epätasa-arvoisesti

Päätösluonnoksessaan Energiavirasto esittää, että verkko-omaisuus oikaistaisiin vuosittain investointivuosiakohtaisilla jäädytetyillä yksikköhinnoilla. Muutoksen myötä verkko-omaisuuden arvo romahtaa murto-osaan sen nykyisestä arvosta. Lisäksi myös kertyneen poistoeron ja jo aktivoitujen purkukustannusten käsittelyyn esitetyillä muutoksilla on merkittäviä negatiivisia taloudellisia vaikutuksia jo sitoutuneen pääoman määrään. Nämä esitetyt muutokset verkko-omaisuuden arvostamisessa merkitsevät lainvastaista puuttumista perustuslailliseen omaisuudensuojaan. Muutokset olisivat verkkoyhtiöiden kannalta kohtuuttomia.

Esitetyillä muutoksilla Energiavirasto romuttaa perustuslaillisen omaisuudensuojan ja rikkoo näin hallinnolle asetettuja viranomaistoiminnan vähimmäisedellytyksiä. Päätösluonnoksen mukaiset valvontamenetelmät rikkovat perustuslain 15 §:ssä turvattua omaisuudensuojaa erityisesti jo olemassa olevan verkko-omaisuuden määrittämistapaa koskevalla muutoksella. Caruna käsittelee kyseisen muutoksen merkitystä ja sen vaikutuksia yksityiskohtaisemmin jäljempänä (2 Verkkotoimintaan sitoutunut oikaistu omaisuus ja pääoma).

Tämän lisäksi esitetty aktivoitujen purkukustannusten käsittelyn muutos merkitsee lainvastaista puuttumista verkkoyhtiöiden omaisuudensuojaan sen estäessä laissa vaaditun kohtuullisen tuoton saamisen jo sitoutuneelle pääomalle. Caruna huomauttaa, että Energiavirasto on päätösluonnoksessaan päättänyt säilyttää 1. suuntaviivoissa esitetyn purkukustannusten käsittelyn muutoksen siitä huolimatta, että esitettyä vastustettiin laajasti sidosryhmien 1. suuntaviivoja koskevissa lausunnoissa.

Perustuslain 15 §:n mukaan jokaisen omaisuus on turvattu. Säännöksen tavoitteena on turvata ja edistää taloudellista autonomiaa ja toimintavapautta sekä varallisuussuhteiden vakautta ja ennakoitavuutta. Omaisuudensuojasäännös suojaaa yksityisten perusteltuja odotuksia taloudellisissa

10.11.2023

asioissa. Ollakseen perustuslainmukaisia on omaisuudensuojaan kohdistuvien rajoitusten perustuttava lain täsmällisiin säännöksiin sekä oltava omistajan kannalta kohtuullisia. Kohtuullisuusvaatimus edellyttää, että esimerkiksi säänneltävät hinnat ja korvaukset turvaavat riittävän tulorahoituksen, vakavaraisuuden sekä kohtuullisen tuoton elinkeinonharjoittajalle (ks. HE 20/2013 vp, s. 82; HE 318/2022 vp, s. 121). Energiavirastolla on viranomaisena velvollisuus turvata perusoikeuksien toteutuminen. Päättöluonnoksessa esitetyillä menetelmillä Energiavirasto kuitenkin puuttuu perustuslaissa turvattuun omaisuudensuojaan tavalla, joka ei ole kohtuullinen tai riittävän perusteltu, erityisesti ottaen huomioon ne tiukat edellytykset, jotka tällaiselle omaisuudensuojan puuttumiselle on tyypillisesti asetettu (ks. esim. HE 320/2022 vp, s. 44).

Omaisuudensuoja turvaa myös sopimussuhteita ja niiden pysyvyyttä. Suoja konkretisoituu lähtökohteisena kieltona puuttua lainsäädännöllä taannehtivasti sopimussuhteiden koskemattomuuteen. Suojan taustalla on ajatus oikeussubjektien perusteltujen odotusten suojaamisesta taloudellisissa asioissa sekä näiden oikeus luottaa lainsäädännön pysyvyyteen. Valvontamenetelmistä päättäessään Energiavirasto käyttää lainsäädäntövaltaaan verrattavaa toimivaltaa. Toteutuessaan muutokset kuitenkin vaikuttaisivat takautuvasti jo tehtyihin investointeihin, verkkoyhtiön rahoitusasemaan ja verkko-omaisuuden arvoon, jolla vuorolla on merkittäviä haitallisia vaikutuksia esimerkiksi olemassa oleviin rahoitussopimuksiin. Esitetyt menetelmät puuttuvat näin ollen omaisuudensuojaan myös taannehtivien vaikutusten muodossa. Jos kyseessä olisi puhtaasti lainsäädännöllinen muutos, se tulisi merkityksellisyytensä vuoksi käsitellä perustuslainsäätämisyjärjestyksessä. Perusoikeuksien rajoitusedellytyksille asetetun kynnyksen alentaminen viranomaisen päätöksen kohdalla ei ole perusteltua eikä laillista. Kuten edellä on tuotu esille, verkkoyhtiöille on turvattava ennustettavat sekä vakaat olosuhteet ja toimintaedellytykset. Tämä seuraa sekä lainsäädäntötasolta että hallitusohjelmasta.

Sähkömarkkinalain 1 § edellyttää valvottavien verkonhaltijoiden tasapuolista kohtelua (HE 127/2004 vp, s. 7). Tasapuolisuus on yksi luonnollisen monopolin ja sähköverkkosäätelyn keskeisiä tavoitteita. Myös sähkö- ja maakaasumarkkinoiden valvonnasta annettu laki edellyttää, että Energiaviraston vahvistuspäätöksissä sovelletaan yhteneviä laskentamenetelmiä tasapuolisen kohtelun varmistamiseksi (HE 20/2013 vp, s. 162). Sähköverkkosäätelyn lisäksi myös hallintolain 6 §:n mukainen yhdenvertaisuusperiaate asettaa viranomaisen toiminnalle tasapuolisen kohtelun vaatimuksen. Esitetyllä kertyneen poistoeron käsittelyn muutoksella on huomattavia taloudellisia vaikutuksia sitoutuneen pääoman määrään ja se asettaa verkkoyhtiöt eriarvoiseen asemaan. Muutos on vaikutuksiltaan syrjivä, eikä se kohtelee verkkoyhtiöitä tasapuolisesti sähkömarkkinalain ja hallintolain edellyttämällä tavalla.

Edellä käsitellyt muutokset ovat kohtuuttomia ja omaisuudensuojaa rikkovia. Muutokset eivät ole miltään osin välttämättömiä verkkoyhtiöiden hinnoittelun ja tuoton kohtuullisuuden varmistamiseksi. Energiaviraston menettelyä on siksi myös pidettävä hallintolain suhteellisuusperiaatteen vastaisena. Energiaviraston on kohdeltava verkkoyhtiöitä tasapuolisesti.

2 Verkkotoimintaan sitoutunut oikaistu omaisuus ja pääoma

2.1 Koko tuottopohjan arvottamisessa on palattava nykyiseen menetelmään

Vuonna 2022 kesken valvontajakson tehdyn muutoksen, joka laski tuottopohjaa 20%, lisäksi Energiavirasto on päätösluonnoksessaan esittänyt merkittäviä lisämuutoksia tuottopohjan arvostusmenetelmiin. (Liite 1. / g) Muutoksen taustalla on Carunan ymmärryksen mukaan yksittäinen

10.11.2023

Energiaviraston konsulttiyhtiö DFC:ltä tilaama raportti². Se on teoreettinen tarkastelu, jonka soveltuvuutta suomalaisen valvonnan kokonaisuuteen, toimintaympäristön olosuhteisiin ja verkon kehitystarpeisiin sekä historialliseen kehitykseen ei ole itse raportissa tai Energiaviraston vaikutusarvioinnissa tarkasteltu. Raportti ei huomioi inflaatiota ja toisaalta yksikköhintojen kehitystä viimeisen 10-12 vuoden ajalta, jolloin yksikköhinnat ovat laskeneet, vaikka inflaatio on kasvanut merkittävästi. (Liite 1. / k) Nykyinen tuottopohjan arvostusmalli on toiminut erittäin tehokkaasti tarjoten asiakkaille Euroopan matalimmat verottomat sähkönjakeluhinnat per verkkokilometri ja korkean toimitusvarmuuden sekä sähkön laadun. (Liite 1. / l)

Päätösluonnokseen viime hetkellä tuotu ja puutteellisesti valmisteltu tuottopohjan määrittämistä koskeva muutos romuttaa jakeluverkkoalan investointikyvyn ja aiheuttaa vakavia seurannaisvaikutuksia. Vaikutuksia tuleviin investointeihin, yhtiöiden kykyyn hoitaa velvollisuuksiaan tai saada riittävää rahoitusta ei ole arvioitu. Päätösluonnoksen mukainen tuottopohjan käsittely poistaisi taannehtivasti suuren osan koko toimialan omaisuusmassan arvosta yhdessä yössä. Lisäksi suuri osa nykyisistä ja tulevista investoinneista muuttuisi kannattamattomiksi, koska suunnitellun investoinnin tuotto ei kata tulevia korvausinvestointikustannuksia. (Liite 1. / d)

Käytännössä muutos johtaa siihen, että tuottopohjaa ei enää uudelleenarvosteta markkinakustannuksiin perustuvilla yksikköhinnoilla vaan historiaan jäädytetyillä hinnoilla arvoilla. Tämä rapauttaa tuottopohjan arvon pitkällä aikavälillä ja tekee korvausinvestoinnit kannattamattomiksi kun tuottopohjassa olevan komponentin arvo ei vastaa inflaation mukaisesti kehittynyttä vastaavan komponentin markkina-arvoa. Tällöin komponentille saatava kohtuullinen tuotto ja regulaatiopoisto eivät riitä kattamaan komponentin uusimista (Liite 1. / c). Sähkönjakelutoiminnassa investointeja tehdään kymmeniksi vuosiksi eteenpäin ja rahaa sitoutuu merkittävästi etupainotteisesti. Tästä näkökulmasta esitetyn kaltaiset yllätykselliset ja isot muutokset vähentävät luottamusta ja kasvattavat toiminnan riskiä. Tämä näkyy väistämättä tulevien investointien ja niiden rahoittamisen kustannuksissa.

Tuottopohjan määrittämistä koskevien menetelmien osalta ensimmäisten suuntaviivojen jälkeen tehty muutos tuottopohjan määrittämiseen on peruttava ja pitäydyttävä nykyisissä menetelmissä.

2.2 Purkukustannuksille on saatava lain edellyttämä kohtuullinen tuotto sidotulle pääomalle

Päätösluonnos ei varmista purkukustannuksille kohtuullista tuottoa. Caruna on lausunut (31.3.2023) jo kevään suuntaviivojen yhteydessä siitä, miten yhtiöiden purkukustannukset pitää valvontamenetelmissä huomioda. Sähkömarkkinalain mukaan yhtiöllä on oikeus saada kohtuullinen tuotto toimintaan sidotulle pääomalle.³ Verkkoa uusittaessa tai korvattaessa vanhan verkon purkukustannukset ovat osa investointikustannusta, ja purku on välttämätön osa korvausinvestointia^{4 5}.

² DFC:n raportti: Rate-base adjustment for inflation in energy networks regulation

³ HE 138/94 (s. 34); PEVL 19/1994 (s.2); TAVM 56/1194(s.3) HE 20/2013(s. 14): tulonmuodostuksen tulee kattaa verkon käytöstä, kunnossapidosta ja kehittämisestä aiheutuvat kohtuulliset kulut sekä lisäksi annettava sitoutuneelle pääomalle kohtuullinen tuotto.

⁴ IAS 16 "Kirjanpitolautakunnan yleisohjeen ja IAS 16 -standardin 24 kappaleen mukaan menot tulee aktivoida, jos hyödykkeen tulontuotamiskyky kasvaa sen vaikutuksesta alkuperäistä suuremmaksi. Aktivointivelvollisuus koskee seuraavia tilanteita perusparannusten yhteydessä: hyödykkeen taloudellinen pitoaika ja hyödykkeen tuotantokapasiteetti kasvavat, hyödykkeellä aikaansaatuun suoritteiden laatu parantuu merkittävästi, tuotantoprosessin kustannukset vähentyvät merkittävästi. Kun korvausinvestoinnissa voi katsoa, että joko verkon käyttöikä pitenee, siirtokapasiteetti kasvaa tai sähkön laatu paranee merkittävästi voidaan purkukustannukset aktivoida IAS 16-standardin 24 kappaleen mukaisesti sitoutuneeseen pääomaan.

⁵ KVL:047/2017 - vero.fi

10.11.2023

Kirjanpitolain⁶ mukaan meno on aktivoitava taseeseen, mikäli siihen liittyy tulevaisuuden tulonodotuksia. Purkukustannusten liittyessä korvausinvestointeihin, ovat kustannukset kirjanpidollisesti osa investointikustannusta ja siten ne on aktivoitava, sillä niiden vaatima pääoma sitoutuu vastaavalla tavalla kuin muissakin investoinneissa. Tälle sidotulle pääomalle tulee saada sama kohtuullinen tuotto kuin muullekin osalle investointikustannusta. Se, että osa verkkoyhtiöistä ei ole erotellut näitä kustannuksia omaksi eräkseen, vaan on käsitellyt ne osana investointikustannusta, ei voi olla peruste tuoton poistamiselle niiltä, jotka ovat erottelun tehneet. Caruna-konserniyhtiöiden taseeseen oli aktivoituna vuoden 2022 lopussa noin 78 miljoonan euron edestä purkukustannuksia eli kyseessä on merkittävä määrä jo sitoutunutta pääomaa.

Päätösluonnoksessa todetaan, että jo aktivoituiden ja valvontajaksojen aikana aktivoitavat purkukustannukset tullaan eliminoimaan sitoutuneesta pääomasta ja vastaava suunnitelman mukainen poisto niin ikään oikaistun tuloksen laskennassa. Edellä mainitut aktivoituiden purkukustannukset olisi ilmeisesti tarkoitus käsitellä jatkossa tehostamiskannustimen yhteydessä. Kuitenkin päätösluonnoksessa esitetty tapa lisätä purkukustannukset kontrolloitaviin OPEX:eihin (KOPEX) on kuvattu puutteellisesti ja johtaa käytännössä siihen, että tästä käsittelystä muodostuisi lisäsanktio yhtiölle. Caruna on ollut asiasta jo yhteydessä Energiaviraston asiantuntijoihin, jotka ovat tarkentaneet, että vastaavat purkukustannukset olisi tarkoitus huomioida myös sallituissa operatiivisissa kustannuksissa (SKOPEX). Tämä käsittely, jossa ne huomioitaisiin sekä KOPEXeissa että SKOPEXeissa, johtaisi kuitenkin tilanteeseen, jonka yhteisvaikutus on nolla eli kustannuksia ei kompensoida.

Purkukustannukset tulee huomioida sähköverkkoon sitoutuneessa pääomassa kirjanpitolain mukaisesti. Mikäli näin ei kuitenkaan toimita on minimivaade se, että aktivoituille purkukustannuksille varmistetaan niille lain mukaan kuuluva kohtuullinen tuotto. Tämä tarkoittaa joko paluuta nykyiseen menettelyyn, jossa aktivoituiden purkukustannukset luetaan osaksi regulaatiopääomaa ja niille sallitaan kohtuullinen tuotto. Vastaavasti voidaan varmistaa yhtä suuren rahallisen korvauksen saaminen sallittujen operatiivisten kustannusten kautta. Tämä tarkoittaa operatiivisten kustannusten yhtiölle sallitun tason kasvattamista vastaavalla määrällä.

Purkukustannuksille eli jo sitoutuneelle pääomalle on saatava lain vaatima kohtuullinen tuotto ja tulevaisuuden aktivoitaville purkukustannuksille kohtuullinen kompensatio. Aktivoitujen purkukustannusten osalta on pysyttävä nykyisten valvontamenetelmien mukaisessa mallissa tai varmistettava vastaava kompensatio kasvattamalla sallittujen operatiivisten kustannusten määrää.

2.3 Poistoeron käsittely on toteutettava syrjimättä ja veroneutraalisti

Päätösluonnos ei ole veroneutraali eikä se kohtelee erilaisissa konsernirakenteissa toimivia yhtiöitä tasapuolisesti veropoistojen ja kumulatiivisen poistoeron osalta. Päätösluonnoksen mukainen muutos johtaisi siihen, että jakeluyhtiöiden kyky hyödyntää veropoistoja ja poistoeroa pienenesi, kun poistoerosta seuraisi negatiivisia vaikutuksia regulaatiossa. Tämä tarkoittaisi valvontamenetelmien veroneutraaliuden vähenemistä ja asettaisi jakeluyhtiöt muita pääomavaltaisia yhtiöitä huonompaan asemaan kyseisen kannusteen hyödyntämisessä. Lisäksi muutos on luonteeltaan takautuva jo kertyneen poistoeron käsittelyn osalta, kun taas verohyöty, jota yhtiöt ovat saaneet tai saavat veropoistosta on vain väliaikainen.

⁶ Kirjanpitolaki 5 luku 5 §

10.11.2023

Veropoistot ja poistoero ovat verolainsäädäntöön luotu kannustin pääomavaltaisille yhtiöille investointien mahdollistamiseksi.⁷ ⁸Nykyiset valvontamenetelmät ovat verolainsäädännön kannalta neutraalit ja Energiavirasto itse toteaa, että menetelmien on tarkoitus olla veroneutraalit. Esitettyjä muutoksia ei siis tule toteuttaa. Muutoin energiakonsernit voivat kohdistaa veropoistonsa muihin kuin valvonnan alaisiin jakeluverkko-omaisuuseriin ja voivat hyötyä niiden yhtiöiden kustannuksella, joilla tätä mahdollisuutta ei ole.

Muutoksen perusteiden arvioinnissa on syytä myös huomioida sen taloudellinen vaikutus sitoutuneen pääoman määrään. Toimialan kumulatiivinen kertynyt poistoero sähköverkon hyödykkeistä on noin kolme miljardia euroa ja laskennallisen verovelan osuus tästä noin 600 miljoonaa euroa⁹. Omaisuusdensuojan näkökulmasta Energiaviraston on varmistettava, että perusteita sitoutuneelle pääomalle ei muuteta näin radikaalisti sekä vaikutukseltaan merkittävästi koskemaan yhtiön verotuksessa jo tekemiä ratkaisuja sekä yhtiölle jo kertynyttä sitoutunutta pääomaa. Kertyneen poistoeron käsittelyn muutos on syrjivä ja perusteeton ja kertyneen poistoeron käsittely on näin ollen säilytettävä nykyisenkaltaisena. Tämä varmistaa menetelmien jatkuvuuden, veroneutraaliuden ja verolainsäädännössä luotujen kannustimien tasapuolisen käytön sääntelyn ulkopuolisiin toimijoihin verrattuna sekä tasapuolisuuden erilaisissa konserneissa toimivien verkkoyhtiöiden kesken.

Päätösluonnos estäisi menetelmien veroneutraaliuden eikä kohtelisi erilaisissa konsernirakenteissa toimivia yhtiöitä tasapuolisesti veropoistojen ja kumulatiivisen poistoeron osalta. Näin ollen Energiaviraston päätösluonnoksessa esitettyä kumulatiivisen poistoeron käsittelyä koskevaa muutosta ei tule toteuttaa.

3 Kohtuullinen tuottoaste

3.1 Verkkoliiketoiminnan kasvaneet riskit on huomioitava kohtuullisessa tuottoasteessa

Liiketoiminnan riskitaso on kasvanut, ei laskenut, ottaen huomioon myös päätösluonnoksen muutoksien nostaessa sääntely- ja rahoitusriskejä entisestään. Kun Energiavirasto edellisen kerran muutti menetelmiä poikkeuksellisesti kesken valvontajakson vuonna 2022 Carunan luottoluokitus tippui, mikä on kasvattanut lainanhoitokuluja ja lisännyt toiminnan riskiä. Kuten todettua, kohtuullisen tuoton ja siten tuottoasteen tulee heijastaa sitä taloudellisen riskin tasoa, joka sähköverkon omistajan verkkotoimintaan sijoittamaan pääomaan kohdistuu toiminnan harjoittamisesta (HE 20/2013 vp, s. 82). Nyt esitetyt lisämuutokset nykyisiin menetelmiin kasvattavat riskiä entisestään. Nämä kasvaneet riskit on huomioitava verkkotoiminnan tuottoasteessa asianmukaisella tavalla.

⁷ Elinkeinoverolain kommentaari (Andersson-Penttilä, Talentum 2014) s. 560: ”Degressiivisessä poistojärjestelmässä ensimmäisten käyttövuosien poistot ovat myöhempien vuosien poistoja suuremmat. Tällaista poistojen etupainoisuutta voidaan perustella muun muassa korkotekijän merkityksellä. On selvää, että ennen kuin investointi on yrittäjälle kannattava, sen on tuotettava tulona investoitua summaa ja sille laskettua korkoa vastaava määrä. Investointihetkellä yrittäjä on valmis maksamaan odottamastaan kunkin vuoden tuotosta vain sen investointihetken laskentakorolla diskontatun arvon. Tätä vuosittain alenevaa arvoa voidaan hyvinkin pitää vuosittaisen poiston suuruuden kohtuullisena ja reaalisenä osoittajana ja sen vuoksi vaatia, että vaikei poistoja määritettäisikään edellä kuvatun ajatusrakennelman tarkoittamalla tavalla, niiden tulee kuitenkin olla etupainoisia. Poistojen etupainoisuutta puoltaa lisäksi se tosiasia, että käyttöomaisuushyödykkeestä saatu nettotulo pienenee käyttöajan kuluessa muun muassa kasvavien korjausmenojen vuoksi. Voidaan myös todeta, että degressiivinen poistojärjestelmä suo useita muita poistojärjestelmiä paremman mahdollisuuden ottaa huomioon tekniikan nopean kehityksen käyttöomaisuushyödykkeiden käyttöarvoa vähentävän ja yritysten kilpailuasemaa heikentävän vaikutuksen. Näihin ajatuksiin perustuvat EVL 30 ja 34 §:n degressiiviset poistosäännökset.”

⁸ Hallituksen esitys 89/2019 koskien mm. irtaimen käyttöomaisuuden kaksinkertaista poistomahdollisuutta verotuksessa. ”Yksityisten investointien lisäämiseksi hallitus päätti ottaa käyttöön koneiden, kaluston ja muun niihin verrattavan irtaimen käyttöomaisuuden kaksinkertaisen poistomahdollisuuden verotuksessa vuosina 2020–2023.” ”Korotetut poistot alentavat investoinnin tuottovaatimusta ja kannustavat näin lisäämään investointeja koneisiin, kalustoon ja laitteisiin.” ”Lisääntyneiden investointien voidaan arvioida edistävän taloudellista toimintaa ja siten vaikuttavan verotuottoja kasvattavasti.”

⁹ Energiaviraston tilinpäätöstilastot 2021 ja arvio 2022 lopun tilanteesta perustuen aikaisempaan kehitykseen

10.11.2023

Erityisesti liiketoiminnan riskitason nousun myötä velkapreemion tulisi perustua ylimpään kvartiiliin eikä vertailuryhmän alempaan kvartiiliin (Liite 1. / h - j). Täten tuottoasteen velka-preemioon ensimmäisten suuntaviivojen jälkeen tehty muutos on poistettava.

4 Muuta

Lopulliseen päätösluonnokseen on tehtävä seuraavat muutokset

Energiaviraston päätöstä on lähtökohtaisesti noudatettava muutoksenhausta huolimatta, jollei Energiavirasto tai hallintotuomioistuin toisin määrää. Kuten edellä on todettu, päätösluonnos perustuu puutteelliseen ja virheelliseen informaatioon sekä puutteelliseen ja riittämättömään vaikutusarviointiin eikä se mahdollistaisi Energiavirastoakin sitovan lainsäädännön tavoitteiden ja velvoitteiden toteutumista. Tämä koskee erityisesti tarvittavien investointien tekemistä ja toiminnan rahoittamista. Lisäksi päätösluonnos loukkaa vakavasti perustuslaillista omaisuudensuojaa. Energiaviraston menettely ei ole ollut hallintolain mukaista, sillä päätösluonnos perustuu riittämättömään ja puutteelliseen valmisteluun.

Ensisijaisesti Caruna esittää, että Energiavirasto korjaa seuraavat asiat lopulliseen vahvistuspäätökseen:

- Päätösluonnoksen verkko-omaisuuden määrittämistä koskevien menetelmien osalta ensimmäisten suuntaviivojen jälkeen tehty **muutos tuottopohjan määrittämiseen perutaan ja tältä osin pitäydytään nykyisissä menetelmissä**. Yksikköhinnat päivitetään normaalisti markkinakustannuksien ja uuden yksikköhintalistan mukaisesti ja tältä pohjalta tehdään koko olemassa olevan tuottopohjan uudelleenarvostus. Ensimmäisissä suuntaviivoissa esitetyn mukaisesti uudelleenarvostus päivitettyillä yksikköhinnoilla tehtäisiin jatkossa neljän vuoden välein.
- Purkukustannusten käsittelyn osalta varmistetaan, että sitoutuneelle pääomalle eli **aktiivoituille purkukustannuksille saadaan lain vaatima kohtuullinen tuotto**. Tämä on helppoa toteuttaa siten, että palataan takaisin nykyiseen menettelytapaan. Jos tämä ei ole mahdollista niin vaihtoehtoisesti (jos aktivoitujen purkukustannukset eliminoidaan sitoutuneesta pääomasta ja regulaatiopoistosta) pidetään kohtuullisen korvauksen saamisesta sitoutuneelle pääomalle huoli siten, että vastaava korvaus tulee selkeästi lisäksi yhtiöille muuten sallittavaan kohtuulliseen operatiiviseen kustannukseen.
- Kumulatiivisen poistoeron osalta menetelmien veroneutraaliuden säilyttämiseksi ja yhtiöiden tasapuolisen kohtelun varmistamiseksi **Energiaviraston tulee perua vahvistuspäätösluonnoksessa esitetty käsittely kumulatiivisen poistoeron verovelan osalta ja palata tältä osin nykyiseen käytäntöön**.
- Kohtuullisen tuottoasteen (WACC) osalta Energiaviraston tulee ottaa **velkapreemion osalta käyttöön referenssiryhmän ylin kvartiili**. Kaikki edellä esitetty huomioden (ml. jo tällä valvontajaksolla menetelmiin poikkeuksellisesti kesken kauden tehdyt muutokset) on selvää, että suomalaisen jakelutoimialan liiketoimintariski kansainvälisiin verrokkeihin nähden on kasvanut, eikä pienentynyt. Tästä johtuen referenssiryhmän alimman kvartiilin käyttäminen on sekä teoreettisesti että käytännössä väärin.

Toissijaisesti, ottaen huomioon Energiaviraston päätöksen kauaskantoisuus, päätöksen täytäntöönpanon peruuttamattomuus ja toisaalta sähköverkkoyrityksen toimivuuden valtava yhteiskunnallinen merkitys, tulee Energiaviraston määrätä, ettei vahvistuspäätöstä ole mahdollisen muutoksenhaun aikana noudatettava, kunnes asia on lainvoimaisesti ratkaistu.