

TAMPEREEN YLIOPISTO

Johtamiskorkeakoulu

**KRIITTINEN ANALYYSI KAUKOLÄMMÖN ASEMESTA
SUOMALAISILLA LÄMMITYSMARKKINOILLA SÄÄNTELYN
JA KILPAILUNEUTRALITEETIN NÄKÖKULMASTA**

Finanssihallinto ja julkisyhteisöjen
laskentatoimi
Pro gradu –tutkielma
Toukokuu 2012
Ohjaaja: Jan-Erik Johansson

Juha Katainen

TIIVISTELMÄ

Tampereen yliopisto

Johtamiskorkeakoulu: finanssihallinto ja julkisyhteisöjen laskentatoimi

Tekijä:

KATAINEN, JUHA

Tutkielman nimi:

Kriittinen analyysi kaukolämmön asemasta suomalaisilla lämmitysmarkkinoilla sääntelyn ja kilpailuneutraliteetin näkökulmasta

Pro gradu –tutkielma:

97 sivua + 1 liitesivu

Aika:

Toukokuu 2012

Avainsanat:

kaukolämpö, kilpailuneutraliteetti, sääntely, lämmitysmarkkinat, liikelaitos, kilpailuvirasto, maankäyttö- ja rakennuslaki

Pro gradu –tutkielma perehdyttää lukijan sääntely- ja kilpailuneutraliteettiteorian kautta suomalaisiin lämmitysmarkkinoihin ja niiden merkittävimpään toimijaan eli kaukolämpötoimialaan. Kaukolämpö on noussut julkiseen keskusteluun kilpailuviraston tekemän toimialaa koskeneen kohtuuttoman hinnoittelun selvityksen ja lainsäädännön uudistusten johdosta. Maankäyttö- ja rakennuslain uudistuksella luotiin kaukolämmön liittymisvelvollisuus, jonka soveltaminen on kuntien vastuulla. Toinen lainsäädännöllinen uudistus koski maankäyttö- ja rakennusasetusta, jonka kautta luotiin kunnille mahdollisuus rajoittaa maalämpökaivojen poraamista. Nykyinen kansallinen lainsäädäntömme Suomessa ei sisällä lämmitysmarkkinoiden tai kaukolämpötoimialan erillislainsäädäntöä. Lisäksi lämmitysmarkkinoilla ei sähkömarkkinoiden tapaan ole asetettu sääntelyviranomaista. Lämmitysmarkkinoiden kilpailua välillisesti vääristävän lainsäädännön aikaansaaminen on johtanut lämmitysmarkkinoiden kilpailuneutraliteetti-ongelmiin, joita tässä tutkielmassa myös analysoidaan.

Tutkimus on laadullinen tutkimus, mikä toteutettiin selvittämällä kaukolämpötoimialan rakenteellisia yksityiskohtia ja lämmitysmarkkinoiden sääntelyä sekä kilpailuneutraliteettia toimiala-analyysin avulla. Aineisto koottiin kaukolämpötoimialaan liittyneistä tieteellisistä julkaisuista sekä viranomaisten ja konsultointipalveluja tarjoavien yritysten selvitystöistä, jotka sijoituivat kaikki ajallisesti 2000-luvulle. Kaukolämpötoimialaa tarkasteltiin omistuksen, kaukolämpöinfrastruktuurin, toimialan kilpailun ja siihen kohdistetun sääntelyn näkökulmasta. Toinen keskeinen osa aineistoa käsitti suomalaisten viranomaisten ja etujärjestöjen käymän keskustelun kilpailuneutraliteetin määrittelystä ja siihen liittyvien lainsäädännöllisten interventoiden soveltamisesta kuntien harjoittamaan elinkeinotoimintaan. Viranomaisten kannanottoja kilpailuneutraliteettiin edustivat työ- ja elinkeinoministeriön sekä valtiovarainministeriön selvitystyöt. Aineistossa esiintyvät etujärjestöt ovat Kuntaliitto ja Elinkeinoelämän keskusliitto, EK. Tutkimusta ohjaavista sääntely- ja kilpailuneutraliteettiteoriasta käy ilmi, että sääntely perustuu viimekädessä rationaalisten toimijoiden oman edun ajamiseen ja tulonsiirtojen tavoitteluun. Kilpailuneutraliteettiin perustuvan teorian mukaan kilpailu on vääristynyt, jos markkinoihin vaikuttaa ulkopuolinen tekijä kuten lainsäädäntö, joka asettaa markkinoilla olevat toimijat eriarvoiseen asemaan.

Tutkimuksessa käy ilmi lämmitysmarkkinoiden markkinaosuuksien jakautuminen eri lämmitysjärjestelmien kesken, lämmitysmarkkinoihin vaikuttava lainsäädäntö ja energiayhtiöiden omistajuus. Lämmitysmarkkinoihin liittyvän lainsäädännön yksityiskohtaisesta analyysistä selviää,

että viimeisen neljän vuoden aikana kaukolämmöstä on pyritty systemaattisesti luomaan lämmitysmarkkinoita hallitseva monopoli. Maankäyttöön ja kaavoitukseen liittyvä lainsäädäntö kohdistaa kunnille julkisen vallan käytön oikeuksia ja velvollisuuksia, joilla on myös välillinen vaikutus lämmitysmarkkinoihin. Lämmitysmarkkinoihin välillisesti vaikuttavan lainsäädännön kasvua korostaa kuntien merkittävä omistusosuus suomalaisissa energiayhtiöissä. Tutkimuksessa on muun muassa tuotu esille kuntien omistuksesta ja maankäyttövallasta lämmitysmarkkinoille syntyvä kilpailuneutraliteettiongelma.

SISÄLLYS

1 JOHDANTO	1
1.1 Suomen energiajärjestelmä	1
1.2 Kaukolämpötoimialan aikaisempi sääntelytutkimus	4
1.3 Tutkimuksen tavoite ja tutkimusasetelma	6
1.4 Tutkimusmenetelmät	7
1.4.1 Laadulliset tutkimusmenetelmät	10
1.4.2 Aineiston esittely	13
1.5 Tutkielman rakenne	15
2 TEOREETTINEN VIITEKEHYS	16
2.1 Sääntelyteoria	16
2.2 Julkisen edun teoria	18
2.3 Chicagon koulukunta	21
2.4 Deregulointi ja julkisten palveluiden yksityistäminen	23
2.5 Kilpailuneutraliteetin määritelmä	25
2.5.2 Euroopan unionin kilpailuneutraliteettiviitekehys	29
2.5.3 Australialainen kilpailuneutraliteettiviitekehys	30
2.6 Yhteenveto teoreettisesta viitekehystä	31
3 AINEISTON ANALYYSI	32
3.1 Kaukolämpö toimialana	33
3.1.1 Mitä on kaukolämpö?	33
3.1.2 Kaukolämpö monopoliliiketoimintana	34
3.1.3 Kaukolämmön tuotanto ja suomalaiset lämmitysmarkkinat	37
3.1.4 Kaukolämmön jakeluverkoston problematiikka	40
3.1.5 Kaukolämmön loppukäyttäjän asema ja kustannukset	42
3.2 Kaukolämpötoimialan kilpailukyky, omistajuus ja sääntely	45

3.2.1 Kaukolämpöyhtiöiden omistajuus.....	48
3.2.2 Kaukolämpötoiminnan institutionaalinen perusta	54
3.3 Lämmitysmarkkinoihin liittyvän lainsäädännön viimeaikainen kehitys	60
3.3.1 Maankäyttö- ja rakennuslain uudistus.....	60
3.3.2 Maankäyttö- ja rakennusasetuksen uudistus	63
3.4 Suomalaisen lämmitysmarkkinoiden kilpailuneutraliteetti ja sen valvonta.....	68
3.4.1 Kilpailuneutraliteetin määrittely suomalaisten viranomaisten ja etujärjestöjen keskuudessa.....	68
3.4.2 Kilpailuneutraliteettiin perustuvan sääntelyn mahdollisuudet Suomen kaukolämpöliiketoiminnan ja lämmitysmarkkinoiden sääntelemiseksi	72
4 YHTEENVETO JA JOHTOPÄÄTÖKSET.....	77
4.1 Tutkimuksen keskeisimmät tulokset.....	79
4.1.1 Kaukolämpötoimiala - Suomalaisen lämmitysmarkkinoiden ongelma vai siunaus?	79
4.1.2 Lämmitysmarkkinoiden kilpailuneutraliteetti Suomessa.....	82
4.2 Tutkimuksen rajoitteet ja jatkotutkimusmahdollisuudet.....	84
LÄHDELUETTELO.....	86
LIITTEET	93
Tutkimuksessa käytettävät käsitteet.....	93

1 JOHDANTO

1.1 Suomen energiajärjestelmä

Energiajärjestelmä muodostuu energiavaroista, energian tuotannosta, loppukäytöstä sekä energian siirron ja jakelun teknologioista. (VTT 2009, 2). Energiajärjestelmässä tarjonta muodostuu energian tuotannosta ja tuonnista. Kysyntä puolestaan muodostuu sähkön ja lämmön tuotannosta (raaka-aineet) sekä teollisuuden, kuljetusalan, asuinkiinteistöjen ja muusta energian kulutuksesta. Kansainvälisen energiajärjestön (IEA)¹ mukaan Suomen energiajärjestelmässä energialähteitä vuonna 2005 olivat öljy, biomassa, ydinvoima, maakaasu, hiili, turve, vesi sekä uusiutuvat energiamuotoina aurinkoenergia, tuulienergia ja maalämpö. Öljyllä tuotetun energian osuus järjestelmässä tuotetusta energiasta oli 10,7 ekvivalenssiyksikköä (31 % kokonaistarjonnasta). Päästöttömien energialähteiden osuus tarjonnasta oli vain 0,1 ekvivalenssiyksikköä (0 % kokonaistarjonnasta) (IEA 2007, 16–17.)



Kuvio 1. Suomen energiajärjestelmät

Kuviossa 1 on esitetty Suomen energiajärjestelmä.² Tuotanto jakaantuu kuviossa kahteen erilliseen osaan eli polttoaineiden tarjontaan sekä välittömään ja välilliseen jalostukseen. Tuotanto kattaa Suomeen ulkomailta tuotavat polttoaineet kuten hiilen ja öljyn sekä lopputuotteet kuten sähkön ja maakaasun. Energian välillinen jalostus polttoaineesta lopputuotteeksi käsittää sähkön ja lämmön erillis- ja yhteistuotannon. Energiajärjestelmässä jakelu muodostaa tuotannon ja jalostuksen lopputuotteiden siirtämisen erilaisissa fyysisissä verkostoissa loppukäyttäjille eli kuluttajille. Energiajärjestelmän loppupäässä on energian kulutus, jonka muodostavat eri toimialat kuten maa-

¹ International Energy Agency.

² Muokattu VTT:n (2003) EFOM-energiajärjestelmämallin yleisrakenteen perusteella.

metsätalous ja teollisuus sekä suomalaiset kotitaloudet. Kaukolämpö on osa perinteistä energijärjestelmää. Uusiutuvien energiamuotojen osuus energijärjestelmän polttoaine *-poolissa* on häviävän pieni, josta myös evidenssinä on IEA:n (2005) tilasto Suomen energiatuotannon polttoaineista. VTT:n luoman energijärjestelmä-mallin ulkopuolelle on jätetty lämmitysjärjestelmiin kuuluva maalämpö, jonka tuotanto ja kulutus perustuvat yksilöllisyyteen eli sitä tuotetaan yksittäisen tehtaan, kaupan tai asuinkiinteistön lämmön tarpeisiin. Perinteiseen energijärjestelmämalliin maalämmön yhdistää lämpöpumpun käyttöön tarvittava sähkövirta.

Suomessa lämmitykseen liittyvän energian jakelu tapahtuu kaukolämpö- ja sähköverkossa. Suomessa kaukolämmön tuotanto ja jakelu eivät ole toisistaan eriytettyjä liiketoiminta-alueita, jonka perusteella energijärjestelmässä kaukolämmön tuotantoa ja jakelua ei periaatteellisesti tulisi esittää toisistaan erillisinä kokonaisuuksina. Lämmön jakelun ja tuotannon omistuksen keskittyminen samalle entiteetille on tuottanut Suomeen merkittävän kaukolämpötoimialan, jota halutaan suojella alan yhtiöiden ja eturyhmien taholta muiden lämmitysjärjestelmien kilpailulta. Esimerkiksi energiateollisuuden konsultointiin erikoistuneen Pöyryn mukaan muihin lämmitysmuotoihin siirtymistä ei tulisi kannustaa julkisen vallan tuki- ja veromekanismeilla (Pöyry 2011, 53).

Kaukolämpö on yleisin suomalaisten asuinkiinteistöjen lämmitysmuoto. Tilastokeskuksen (2009) datan perusteella kaukolämmöllä on 49 %:n markkinaosuus Suomen lämmitysmarkkinoista. Seuraavina tulevat sähkö (18 %), puu (14 %), kevyt polttoöljy (12 %), maalämpö (5 %), raskas polttoöljy (1 %) ja maakaasu (1 %). Kaupungeissa ja kerrostaloalueilla eri puolella maata markkinatilanne on vielä merkittävämpi kaukolämmön hyväksi. Kaupungeissa kaukolämmön osuus lämmitysmarkkinoista on yli 90 % ja lähes 95 % asuinkerrostaloissa ja julkisissa sekä liikekiinteistöissä.³ (Tilastokeskus 2011.) Kaukolämpöä voidaan siten pitää ehdottomana markkinajohtajana, jolla kilpailuviraston mukaan on luonnollisen monopolin piirteitä Suomen lämmitysmarkkinoilla (Kilpailuvirasto 2011 d).

Vuoden 2008 alusta kaukolämmön asemaa lämmitysmarkkinoilla vahvistettiin maankäyttö- ja rakennuslain uudistuksella. Laissa kunnille annettiin oikeus määrätä kaavoituksessa uudisrakennukset kaukolämmityksen piiriin. Kaukolämmön liittymispakon kirjaamista maankäyttö- ja rakennuslakiin perusteltiin erityisesti ilmastonmuutosta ehkäisevällä vaikutuksella. Kuitenkin 85 % kaukolämmöstä tuotetaan fossiilisilla polttoaineilla.

³ Vuoden 2009 tilanne. <http://www.energia.fi/koti-ja-lammitys/kaukolammitys> 12.2.2011

Kaukolämmön markkina-asemaa on myös pyritty suojelemaan avoimelta kilpailulta. Helsingin kaupungin kiinteistöviraston maa- ja vesilämpötyöryhmän toimesta Helsingissä esitettiin maalämpökaivojen poraamisen rajoittamista kaukolämpöverkon alueella (Helsingin Sanomat 25.8.2010; 26.8.2010). Kilpailuviraston mukaan maalämpökaivojen kieltäminen kaukolämpöverkon alueella vahvistaa jo ennestään monopoliasemassa olevien ja määräävän markkina-aseman omaavien energiayhtiöiden valtaa lämmitysmarkkinoista (Helsingin Sanomat, 27.8.2011).

Uusien energiajärjestelmien kuten maalämmön markkinoille tulo ja kaukolämpöä suosivat lainsäädännön uudistukset ovat saattaneet kaukolämpöyhtiöt ja energia-alan etujärjestöt puolustamaan saavuttamaansa markkina-asemaa. Pöyryn (2011) työ- ja elinkeinoministeriölle ja Energiategollisuus ry:lle tekemän selvityksen johtopäätöksenä todetaan, että kaukolämpö on Suomen kilpailukykyisin ja ympäristöystävällisin lämmitysmuoto. Lahti Energia toteaa asiakaslehdessään viitaten Pöyryn tekemään selvitykseen, että maalämmön suosiminen nostaisi merkittävästi hiilidioksidipäästöjä, koska se veisi markkinaosuuksia yhteistuotannolla syntyvältä kaukolämmöltä (Lahti Watti 2/11). Kuitenkin kaukolämmön kilpailukykyä ja ympäristöystävällisyyttä kyseenalaistavat vahva riippuvuus fossiilisista polttoaineista. Lämmitysmarkkinoiden kilpailun rajoittaminen subjektiivisten päästölaskelmien perusteella ei tulisi olla oikeutettu peruste toimialan suojelemiseksi.

Suomessa kunnat ja kaupungit omistavat 82 % suomalaisista kaukolämpöyhtiöistä osakeyhtiöiden tai liikelaitosten kautta (Viljainen, Tahvanainen, Honkapuro & Partanen 2011). Kuntien merkittävän omistusosuuden johdosta epävakaa kuntatalouden tilassa kaukolämpö- ja sähköliiketoiminnasta syntyvien tulojen merkitys kuntien talousarvioissa ja tilinpäätöksissä on merkittävä. Kaukolämpöasiakkaiden mielestä nykyinen lämmön hinnan nousu ilmentää julkisen vallan omistajaohjauksen puutteellisuutta, jossa osingot voittavat kuluttajien edullisen energian saannin. Mikko Peltokorpi kysyykin, mikä olisi Suomessa sellainen taho, joka pystyisi valvomaan kuluttajan etua ja alalla vallitsevaa kohtuutonta hinnoittelua (Helsingin Sanomat 16.12.2011)? Kaukolämmön merkittävän markkinavoiman johdosta voidaan kysyä onko kaukolämpömarkkinoilla tarpeellista aloittaa yksityiskohtainen sääntely. Tämä tarkoittaisi kaukolämpöön erikoistuneen sääntelijän eli viranomaisen asettamista ja lakia tai lain muutosta, jolla viranomaisen tehtävä perustettaisiin ja oikeudet valvontaan todennettaisiin. (Helsingin Sanomat, 24.2.2010, Kaleva, 1.3.2011.)

1.2 Kaukolämpötoimialan aikaisempi sääntelytutkimus

Kaukolämmöstä liiketoimintana on tehty tutkimusta lähinnä pohjoismaisin voimin Ruotsissa ja Suomessa. Tutkimuksen maantieteellistä keskittymistä todennäköisesti selittää kaukolämmön merkittävä asema lämmitysmarkkinoilla molemmissa maissa. Aikaisemmat tutkimukset ovat olleet menetelmällisesti lähinnä ekonometriseen testaukseen perustuvia ja taloustieteiden traditioihin nojaavia, vaikka sääntelyn tutkiminen on ollut yleistä myös oikeustieteissä.

Hintojen sääntelyn tarvetta ovat tutkineet David Biggar ja Magnus Söderberg. He tarkastelivat sunk investment –hypoteesin avulla Ruotsissa kaukolämmön hinnan korotusten vaikutuksia kaukolämpöverkoston laajentumisinvestointien rahoittamiseen. Tutkimuksessaan he osoittivat aikaisemman tutkimuksen ja uponneiden investointien hypoteesin avulla, että potentiaaliset kaukolämmön asiakkaat reagoivat hintojen korotuksiin. Jos kaukolämmön kysyntä olisi joustava suhteessa sen hintaan, kaukolämpömarkkinoiden sääntely palvelisi samanaikaisesti kaukolämpöpalveluiden tarjoajia ja kuluttajia. Kaukolämpöhintojen sääntely edistäisi myös jakeluverkoston laajentamismahdollisuuksia, sillä maltilliset hinnat takaisivat myös uusien asiakkaiden liittymisen kaukolämmön jakeluverkkoon. (Biggar & Söderberg, 2.)

Infrastruktuurialojen (*utilities*) sääntelyn päätavoitteena on vähentää tai eliminoida kokonaishyvinvoinnin menetystä (*death weight loss*). Kuitenkaan tämä ei selitä tyhjentävästi sääntelijän tehtävän kuvaa, johon yleisesti kuuluu myös hintavakauden seuraaminen. Sääntelyregiimillä tulisi pyrkiä pitämään perittyjen hintojen taso mahdollisimman stabiilina, niin ettei palveluntarjoaja voi ”lypsää” hinnan korotusten avulla laitteistoinvestoinnin tehnyttä asiakasta pitkällä aikavälillä. (Emt.)

Söderbergin ja Björnerstedtin kaukolämmön markkinavoimaa käsitelleessä tutkimuksessa puolestaan tarkasteltiin kaukolämpöyhtiöiden kohtuuttoman hinnoittelun mahdollisuuksia ja markkinavoiman yhteyttä (Söderberg & Björnerstedt, 2.)

Relevanttien markkinoiden määrittämiseksi Söderberg ja Björnerstedt tutkivat toimialalla ilmenevää ylihinnoittelua (tarkoittaa perittyjä ylisuuria hintoja). Markkinavoiman määrittelemiseksi Söderberg ja Björnerstedt selvittivät kaukolämpömarkkinoiden kysynnän elastisuutta. Kysynnän elastisuudesta johtuvaa ylihinnoittelua esiintyy, kun kysyntä ei ole joustavaa. Toisaalta monopoli ei voi harjoittaa ylihinnoittelua, jos tuotteen kysyntä on hyvin joustavaa suhteessa hintoihin. (Emt.)

Söderbergin ja Björnerstedtin mukaan luonnollisen monopolin olemassa olo ei faktisesti poista mahdollisuutta, että kaukolämmitys ei voisi olla osa suurempia energiamarkkinoita. Jos kaukolämmitys on osa lämmitysmarkkinoita kokonaisuutena, kilpailun näkökulmasta kaukolämmitys ei tällöin muodostaisi monopolia. Tämä tarkoittaisi puolestaan sitä, että kaikki hyödykkeet kilpailisivat samoilla markkinoilla ja relevantit tuotemarkkinat muodostuisivat kilpailevista tuotteista. (Söderberg & Björnerstedt, 2-3.)

Tutkimustulokset kuitenkin osoittivat, että ostajat eivät reagoi hintojen nousuun lyhyellä tai keskipitkällä aikavälillä eli kysyntä ei ole joustava hinnan suhteen. Hypoteettinen hinnan korotus osoittautui siten kannattavaksi. Relevanttien markkinoiden osalta Söderberg ja Björnerstedt toteavat, että kaukolämmön relevantit markkinat ovat kaukolämpömarkkinat jokaisessa Ruotsin kunnassa. Tulos tarkoittaa sitä, että kaukolämpö ei ole osa lämmitysmarkkinoita, vaan se muodostaa omat markkinat. Toisaalta tulos tarkoittaa sitä, että nykyisellä kustannus-hintarakenteella operoivat kaukolämpöyhtiöt todennäköisesti hyötyvät hintojen korotuksesta. (Söderberg & Björnerstedt, 18–19.)

Suomessa kaukolämpötoiminnan hinnoittelua ja sääntelyä ovat tutkineet Päivi Peltola-Ojala ja Mika Linden. Tutkimuksessaan he tarkastelivat kaukolämpöalan reagointia sähkömarkkinain uudistukseen ja sähkömarkkinoiden sääntelyn aloittamiseen. Tutkimuksessa testattiin ”sääntelyn uhka hypoteesia” (*regulatory threat hypothesis*), jonka mukaan sääntelypaine ja viranomaisen toimenpiteet saavat yritykset laskemaan hintojaan. Hypoteesilla testattiin sähkömarkkinoiden avaamisen ja kilpailuneuvoston tapauskäsittelyjen vaikutusta kaukolämmön hinnoitteluun. Lisäksi he vertailivat erikokoisten energiayhtiöiden suhtautumista sääntelyn uhkaan. (Peltola-Ojala & Linden, 1-7.)

Tutkimuksen tulosten mukaan sähkömarkkinoiden avaamisella kilpailulle oli lyhytaikainen vaikutus kaukolämmön hinnoitteluun. Sähkömarkkinoiden avaamisella oli vain kahden vuoden hintavaikutus. Kilpailuneuvoston päätöksillä oli hinnoitteluun nähden päinvastainen vaikutus.⁴ Koska päätökset olivat energiayhtiöiden kannalta myönteisiä, ei niillä lopulta ollut kaukolämmön hintoja laskevaa vaikutusta. (Peltola-Ojala & Linden, 15.)

Söderbergin vastaavassa Ruotsin kaukolämpötoimialaa koskeneessa tutkimuksessa selvisi, että viranomaisten passiivinen valvonta vaikuttaa kaukolämpöyhtiön käyttäytymiseen, mutta

⁴ Helsingin Energian ja Kuopion Energian kohtuuttoman hinnoittelun tapaukset.

yksityishenkilöiden eli kaukolämpöasiakkaiden mahdolliset valitukset palvelun/tuotteen hinnasta eivät vaikuta energiayhtiöihin. (Söderberg, 13–14.)

Riippumatta siitä kohdistetaanko toimialalle epäsuoraa tai suoraa sääntelyä, on selvää, että isoimmilla energiayhtiöillä on suurempi mahdollisuus vaikuttaa markkinoiden olomuotoon kuin pienemmällä alan toimijoilla. Jos markkinoilla saavutettaisiin tilanne, jossa kaukolämpöyhtiöt kokisivat sääntelyn uhkan merkittäväksi ja tämän seurauksena yhtiöt eivät nostaisi kaukolämmön hintaa, voisi tämä toimia signaalina viranomaisille ja päättäjille siitä, että hintasääntelyn uhkaa ylläpitävä yhtiöiden monitorointi olisi pätevä vaihtoehto sääntelyviranomaisen perustamisen sijaan. (Emt.)

1.3 Tutkimuksen tavoite ja tutkimusasetelma

Tämän tutkimuksen tarkoituksena on saada vastaukset seuraaviin tutkimuskysymyksiin:

- (i) Miten Suomessa kilpailuneutraliteetti ymmärretään?
- (ii) Mitkä ovat kaukolämpötoimialan ominaispiirteet?
- (iii) Miten kaukolämpötoimialaa säännellään ja miten se vaikuttaa lämmitysmarkkinoiden kilpailuneutraliteettiin?
- (iv) Millaiset yksittäiset ulkoiset tekijät/rajoitteet (mm. lainsäädäntö/sääntely) vaikuttavat lämmitysmarkkinoiden kilpailuneutraliteettiin/kilpailun vääristymiseen?

Ensimmäisen tutkimuskysymyksen tarkoituksena on hahmottaa tutkimukseen kerätyn aineiston perusteella kilpailuneutraliteetin käsittelyä suomalaisessa viranomaisten ja eturyhmien välisessä keskustelussa. Tarkoitus on luoda ymmärrys kilpailuneutraliteetin soveltamisesta suomalaiseen toimintaympäristöön ja sen soveltuvuudesta kaukolämpötoimialalle sekä lämmitysmarkkinoiden tarkasteluun.

Toisen tutkimuskysymyksen tavoitteena on analysoida kaukolämpötoimialan piirteitä energiatoimialamallin avulla. Toimialatutkimuksen päämääränä on luoda kuvaus kaukolämmön eri liiketoiminnoista ja itse toimialaan liittyvistä ominaispiirteistä, jotka tekevät sen tarkastelun kilpailuneutraliteetin ja sääntelyn näkökulmasta merkitykselliseksi.

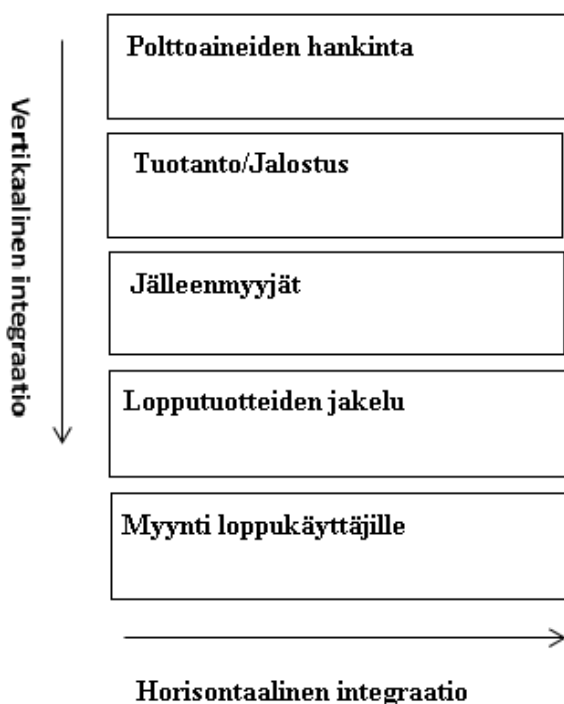
Kolmannen tutkimuskysymyksen tarkoitus on rajata tutkimusta niin, että tarkastelu kohdistetaan niihin intresseihin, jotka ovat vaikuttaneet lämmitysmarkkinoiden viranomaisvalvontaan ja

sääntelyn yksityiskohtiin. Edellä mainitun rajauksen valossa analysoidaan lisäksi sääntelyympäristön vaikutusta lämmitysmarkkinoiden kilpailuneutraliteettiin.

Neljännän tutkimuskysymyksen tavoitteena on löytää lämmitysmarkkinoiden kilpailutilanteesta viitteitä puutteellisesta kilpailuneutraliteetista ja niistä rajoitteista, jotka vääristävät markkinoiden kilpailua ja aiheuttavat kilpailuneutraliteettiongelmia. Kilpailua vääristäviksi tekijöiksi tässä tutkimuksessa käsitetään ensisijaisesti lainsäädännöstä ja viromaisten toiminnasta sekä ohjauksesta kumpuavat rajoitteet.

1.4 Tutkimusmenetelmät

Tutkimusta jäsentävänä menetelmänä tullaan käyttämään Nicholsonin (2000) energiatoimialamallia. Nicholsonin mukaan energiatoimialalla toimivat yhtiöt ovat vertikaalisesti integroituneita eli niiden liiketoiminta kattaa energian jalostuksen, tuotannon, jakelun ja myynnin. Vertikaaliseen integraatioon kuuluvat toiminnot ovat myös välittömästi osa energiajärjestelmää ja energialiiketoimintaa. Horisontaalinen taso tarkoittaa toimintoja, jotka eivät liity välittömästi energialiiketoimintaan. Energiatoimialan liiketoiminta-alueisiin liittyviä horisontaalisia toimintoja voivat olla esimerkiksi mineraalien tai malmien louhinta sekä teollisuuden prosesseihin kuuluvat veden puhdistus tai kemikaalien valmistus, jotka liittyvät polttoaineiden hankinnan ja energian tuotannon toimintoihin energiatoimialamallissa. (Nicholson 2000, 79.)



Kuvio 2. Nicholsonin energiatoimialamalli

Nicholsonin mallissa energiatoimiala jakaantuu vertikaalisti viiteen eri liiketoiminta-alueeseen, jotka ovat polttoaineiden hankinta, tuotanto/jalostus, jälleenmyynti, lopputuotteiden jakelu ja myynti loppukäyttäjille. Tuotannon tekijöiden hankinta energiatoimialalla tarkoittaa polttoaineiden ostoa markkinoilta tai vaihtoehtoisesti polttoaineiden hankintaa oman organisaation resursseilla. Tuotanto/jalostus vastaa energian eli lämmön ja sähkön tuotantoa tai polttoaineen kuten öljyn jalostusta. Jälleenmyynnissä on kyse energian myynnistä tukkumarkkinoille, josta sitä ostavat jälleenmyyjät. Jälleenmyynnin liiketoiminta-alueita ei tulla käsittelemään tässä tutkimuksessa, koska kaukolämpöliiketoiminta ei sisällä tukkumarkkinoita. Lopputuotteiden jakelu käsittää lopputuotteiden kuten sähkön, lämmön ja kaasun jakeluliiketoiminnan sekä energian kuljettamiseen liittyvän infrastruktuurin. Loppukäyttäjille tapahtuva myynti on energialiiketoimintamallin viimeinen liiketoiminta-alue, joka tarkoittaa energiatuotteiden myyntiä loppukäyttäjille, joita ovat kotitaloudet, teollisuus ja muut toimialat. Jokaista liiketoiminta-alueita voidaan operoida yhtenä liiketoimintakokonaisuutena tai liiketoiminnot voivat olla yhtiöitetty omiksi kokonaisuuksiksi, jolloin ne muodostavat emoyhtiön kanssa konsernin. Nykyisessä sääntely-ympäristössä ainoa liiketoiminta-alue, johon on kohdistettu viranomaisääntelyä, on Nicholsonin mukaan energian jakelu. (Nicholson 2000, 78.)

Nicholsonin energiatoimialamalli sopii kaukolämpötoimialan tutkimiseen tietyin rajoituksin. Rajoitukset koskevat lähinnä sitä, mitkä Nicholsonin esittämästä viidestä liiketoiminta-alueesta ovat osa kaukolämmön liiketoimintarakennetta ja mitkä eivät. Lisäksi oman rajoitteen tuoto tutkimuksen fokus, jonka tarkoituksena on tarkastella sääntelyn ja kilpailuneutraliteettiongelmiensa kannalta keskeisiä liiketoiminta-alueita.

Ensimmäinen rajoitus koskee jälleenmyyntimarkkinoita, joita kaukolämpömarkkinoilla ei ole. Tämän liiketoiminta-alueen tarkastelu ei tässä tutkimuksessa ole siten aiheellista. Toinen rajoitus koskee sääntelyn ja kilpailuneutraliteetin näkökulmien ohjaamaa tutkimusotetta. Nicholsonin energialiiketoimintamallissa sääntelypaino on kohdistettu ainoastaan energian jakeluliiketoiminta-alueeseen ja muut liiketoiminnot ovat ainakin teoriassa kilpailtuja (Emt). Kaukolämpötoimialan asemoimiseksi suomalaisen energiajärjestelmään ja energialiiketoimintamallin antaman viitekehyksen vuoksi liiketoiminta-alueiden tarkastelua ei tulla rajaamaan yleistetyt sääntelyn oletettaman mukaisesti vain jakeluliiketoiminnan tarkasteluun. Tämä johtuu siitä, että Suomessa kaukolämpötoimialaan ei ole kohdistettu yksityiskohtaista sääntelyä ja siten sääntely- ja kilpailuneutraliteettiproblematiikka liittyvät kaukolämmön osalta mahdollisesti toimialaan ja liiketoiminta-alueisiin kokonaisuutena.

Koska tutkimus perustuu sääntelyteoriaan ja kaukolämpötoimialalla on luonnollisen monopolin piirteitä, Nicholsonin energiatoimialamallin rinnalla voidaan aineiston jäsenyyksessä käyttää Armstrongin ja kumppaneiden (1994) määrittelemää luonnollisen monopolin sääntelykehikkoa. Kun pyritään sääntelemään luonnollista monopolia, tulisi ensin miettiä seuraavia toimialaa ja sääntelyä koskevia tekijöitä (Amstrong, Cowan & Vickers 1994, 3-4):

- (i) Aluksi tulisi huomioida toimialan vertikaalinen integraatio, mikä luonnollisen monopolin tapauksessa tarkoittaa toimialan yhtiöiden mahdollisuuksia ulottaa liiketoimintansa myytävän tuotteen arvoketjuun kuuluville muille toimialoille.
- (ii) Toiseksi tulisi huomioida markkinoiden kilpailullisuuden aste eli onko markkinoille vapaa pääsy- ja poistumismahdollisuus, vai onko julkinen valta myöntänyt yksinoikeuden jollekin markkinatoimijalle. Markkinoiden ollessa suljetut viranomaisen tulisi päättää markkinoille pääsyn rajoitteista, avustamisesta tai sääntelystä
- (iii) Horisontaalisen rakenteen tutkiminen luonnollisen monopolin tapauksessa tarkoittaa selvitystyötä, jossa kartoitetaan yhtiön osallistuminen muille kilpailullisille toimialoille. Tällöin ristisubvention estämiseksi tulisi harkita eriytettyjen taseiden luomista kilpailevien yksikköjen välille.
- (iv) Luonnollisen monopolin maantieteellisen toiminta-alueen määrittäminen on myös tärkeää. Tällöin selvitetään toimiiko yhtiö kansallisesti vai onko jokaisella maantieteellisellä alueella oma luonnollinen monopolinsa.
- (v) Ennen sääntelyn aloittamista tulisi selvittää toimialan tuotteiden hintojen mahdollinen säännelty.
- (vi) Liittyykö markkinoille pääsyyn maksu? Kuinka ja millaisin ehdoin kilpailevat toimijat pääsevät luonnollisen monopolin hallitseville markkinoille?
- (vii) Jos sääntelyä ei kohdisteta hintoihin, on sääntelyssä silloin keskeistä se kuinka hinnoista riippumattomat tekijät kuten erilaiset laatu- ja ympäristötekijät vaikuttavat luonnolliseen monopoliin ja toimialan muihin toimijoihin.

Kaikki seitsemän luonnollisen monopolin määrittelyyn liittyvää tekijää ovat myös relevantteja kaukolämpötoimialan tulkinnan kannalta. Luettelon seitsemäs kohta mahdollistaa lämmitysmarkkinoihin vaikuttavien muiden kuin lämmön hintaan liittyvien tekijöiden tutkimisen. Tässä tutkimuksessa tarkoituksena onkin analysoida lämmitysmarkkinoiden lainsäädäntöön ja kaukolämpötoimialan omistajuuteen liittyviä tekijöitä, joilla on myös yhteys luonnollisen monopolin määrittelyyn.

1.4.1 Laadulliset tutkimusmenetelmät

Tutkimuksessa käytettävää Nicholsonin energialiiketoimintamallin soveltamista tukevat kvalitatiivisen eli laadullisen tutkimuksen menetelmät. Eskolan ja Suorannan mukaan laadullinen tutkimus käsitetään aineiston muodon kuvaukseksi, joka ei sisällä numeraalisia ilmaisuja. Kuitenkin laadulliseen aineistoon voi sisältyä analyysitapoja, jotka voivat olla myös luonteeltaan kvantitatiivisia. (Eskola & Suoranta 1998, 13.) Tutkimuksen kvantitatiivista luonnetta kuvaa erilaisten kuvioden tulkinta sekä tunnuslukuihin perustuvat esimerkit. Tutkimuksessa tullaan painottamaan kirjallisia lähteitä ja niiden tulkintaa.

Dahl (1971, 34) esittää kirjallisen aineiston nelikentän avulla.

Taulukko 1. Lähteiden tyyppiä (ks. Koskinen, Alasuutari & Peltonen 2005, 133)

	Henkilökohtaiset lähteet	Institutionaaliset lähteet
Salaiset lähteet	<i>Päiväkirjat, yksityiskirjeet, muut intiimit lähteet</i>	<i>Sisäiset työdokumentit, salaiset raportit, ohjeet, muistiot ym.</i>
Julkiset lähteet	<i>Sanomalehtikirjoitukset, lentolehtiset, avoimet kirjeet (kirjoittaja nimetty)</i>	<i>Määräykset, julistukset, asetukset, lait, julkilausumat, asiakirjat</i>

Nelikenttä selkeyttää tutkimukseen tarvittavaa ja seulottavaa kirjallista aineistoa. Taulukon 1 ilmentämä nelikenttä jaottelee eri kirjalliset aineistolajit niin, että tutkija pystyy arvioimaan niiden sisällön keskeisyyttä ja informatiivisuutta. Esimerkiksi salaiset institutionaaliset lähteet eroavat niin kielen kuin sisältönsä perusteella julkisista institutionaalisista lähteistä. Julkiset lähteet sisältävät usein varaumia ja ovat kielellisesti puettu muotoon, jotka harvemmin sisältävät suoria kannanottoja esimerkiksi instituutioiden välillä vallitsevista erimielisyyksistä. (Koskinen ym. 2005, 135.)

Tämän tutkimuksen kannalta keskeisiä aineistoja ovat institutionaaliset julkiset lähteet ja henkilökohtaiset julkiset lähteet. Ensinnäkin näiden kerääminen nelikentän lähdevaihtoehdoista on tutkimusekonomisesti kannattavinta. Toiseksi kaukolämpöliiketoiminta on lähellä julkista palveluntuotantoa ja julkista valtaa, jolloin julkinen kirjoittelu sanomalehdissä ja institutionaaliset lähteet kuten lait, asetukset ja asiakirjat ovat relevantteja informaation lähteitä.

Tutkimuksessa tullaan käyttämään muun muassa tapaustutkimuksen ja käsiteanalyysin elementtejä. Vaikka niiden osuus tutkimuksen kannalta on hyvin pieni, käyn läpi kyseisiin menetelmiin liittyviä ominaispiirteitä. Yin:n teknisen määritelmän mukaan tapaustutkimus on empiirinen tutkimus:

- (i) joka tutkii nykyistä ilmiötä perusteellisesti ja tosielämän ympäristössä,
- (ii) erityisesti silloin, kun ilmiön ja ympäristön väliset rajat eivät ole selviä,
- (iii) se kostuu useasta teknisesti erilaisesta tapahtumasta, jotka luovat sisällön, jossa esiintyy enemmän arvomuuttujia kuin tiedon yksityiskohtia,
- (iv) se nojaa useampaan tietolähteeseen, jonka mukaisesti tieto yhdistyy triangulaation kautta ja
- (v) se hyötyy teoreettisten olettamien aikaisemmasta kehityksestä, jotka ohjaavat tiedon hankintaa ja sen analyysiä (Yin 2009, 18.)

Laine, Bamberg ja Jokinen (2007, 10) puolestaan katsovat tapaustutkimuksen yleisen luonteen selittyvän seuraavilla tekijöillä:

(i) kokonaisvaltainen analyysi luonnollisesti ilmenevästä tapauksesta; (ii) kiinnostus sosiaaliseen prosessiin tai prosesseihin; (iii) useanlaisten aineistojen ja menetelmien käyttö; (iv) aikaisempien tutkimusten hyödyntäminen ja (v) tapauksen ja kontekstin rajan hämäryys.

Tapaustutkimuksen tekeminen pohjaa yleensä kahdelle erilaiselle tavalle aloittaa tutkimus. Tutkimus voidaan esimerkiksi aloittaa pohtimalla kiinnostavaa tapausta, johon voidaan sitten liittää tapaukseen sopivia käsitteitä ja analyysiä tutkimuskohteen muodostamista varten. Toinen vaihtoehto on se, että tapaus on jo tutkijalle selvillä ja tällöin tapaus toimii aloitteena tiettyjen käsitteiden kehittämiseksi ja käytölle. (Laine, Bamberg & Jokinen 2007, 11.) Tapaustutkimukselle on myös yleistä, että itse tapaukset toimivat keskustelun avaajina ja auttavat käsitteiden analysoinnissa. Siten keskustelu kohdentuu tutkimuksessa ensisijaisesti keskusteluun näkökulmista ja tutkimuskohteista (Laine ym. 2007, 17.)

Käsiteanalyysin tarkoitus on yhdistää eri määritelmät vallitsevassa keskustelussa ja saada aikaan yhteinen ymmärrys tutkittavasta käsitteestä (Puusa 2008, 38). Käsiteanalyysi voi olla deduktiivinen metodi, jossa käsitteen määrittelyn avulla asemoidaan tutkittava käsite tieteenalakohtaiseen paradigmaan. Toisaalta tällaisen menetelmän tavoitteena on operationalisoida käsite tutkimuksen

käyttöön, jota vasten tutkittavasta ilmiöstä voidaan tehdä konkreettisia havaintoja. Tämän tutkimuksen kannalta käsiteanalyysimenetelmällä on tarkoitus jäsentää ja asemoida kilpailuneutraliteetin käsite sääntelyteoriaan sekä lämmitysmarkkinoiden tulkintaan. Tämä käsiteanalyysin ominaisuus auttaa selventämään tutkittavaa ilmiötä ja sen käsitteiden määrittelyä. (Puusa 2008, 38.) Käsiteanalyysin tarkoitus on toimia tukena muille menetelmille, kuten tapaustutkimukselle.

Sisällön analyysin on tämän tutkimuksen kvalitatiivisia menetelmiä ohjaava ”*metamenetelmä*”, joka on toiminnassa niin Nicholsonin toimialamallissa kuin tapaustutkimuksessa ja käsiteanalyysissä. Sisällönanalyysin tarkoituksena on toimia tutkimuksen laadullisia menetelmiä sekä aineiston keruuta ja analysointia yhdistävänä menetelmänä. Sisällönanalyysissä yhdistyy erilaiset aineiston analysointiin kohdistetut vaatimukset. Siinä aineistoa tarkastellaan laajasti pyrkien löytämään yhtäläisyyksiä ja eroja sekä mahdollisia yleistyksiä eri lähteissä. Sisältöanalyysin avulla pyritään muodostamaan tutkittavasta ilmiöstä tiivistetty kuvaus, joka kytkee tulokset edeltävään tutkimukseen ja laajempaan kontekstiin. Sisältöanalyysiä voidaan tehdä määrällisin ja laadullisin perustein (Saaranen-Kauppinen & Puusniekka 2006, 95.)

Milesin ja Hubermanin (1984) mukaan laadullinen aineistolähtöinen analyysi voidaan jakaa prosessiksi, joka käsittää kolme analyysin vaihetta. Prosessiin kuuluu (i) aineiston pelkistäminen, (ii) aineiston ryhmittely ja (iii) abstrahointi eli teoreettisten käsitteiden luominen. (ks. Tuomi & Saarajärvi 2002, 110–111.)

Aineiston pelkistämisen vaiheessa aineistossa esiintyvä epäoleellinen tieto karsitaan pois. Pelkistämisessä informaatiota voidaan joko pilkkoa pienempiin osiin tai tiivistää. Tutkimustehtävän ja –kysymyksen tai käsitteiden tarkoitus on ohjata pelkistämistä niin, että aineistosta saadaan esiin sen keskeisimmät ilmaisut. Sisällön analyysissä määritetään analyysiyksikkö, joka voi olla yksittäinen sana tai lause (Tuomi & Saarajärvi 2002, 112.)

Aineiston ryhmittelyssä aineistosta eriteltyt ilmaisut analysoidaan ja niistä pyritään löytämään eroavaisuuksia ja yhtäläisyyksiä ilmentäviä käsitteitä. Samaa ilmaisua tai käsitettä kuuvavat käsitteet ryhmitellään ja luokitellaan. Luokitteluyksikkönä on mielekästä käyttää ilmiön ominaisuuksia tai käsitystä. Ryhmittely on luonteeltaan induktiivinen prosessi, jossa yksittäiset tekijät sisällytetään yleisiin käsityksiin. (Tuomi & Saarajärvi 2002, 112–113.)

Abstrahointi on ominaisuuksiltaan pelkistämisen kaltainen prosessi, koska sen tarkoituksena on suodattaa aineiston kannalta keskeinen tieto, jonka perusteella muodostetaan teoreettisia käsitteitä.

Abstrahoinnin tavoitteena on myös käsitteellistää aineisto niin, että se pystytään yhdistämään tieteellisiin teorioihin. Abstrahoinnissa aineistoa käsitellään induktiivisesti, jolloin aineistosta nouseva informaatio yhdistetään teoreettisiin käsitteisiin ja päätelmiin (Tuomi & Saarajärvi 2002, 114.)

Teorialähtöinen sisällönanalyysi eroaa aineistolähtöisestä sisällönanalyysistä siinä, miten abstrahoinnin eli teorioinnin vaiheessa empiirinen aineisto yhdistetään teoreettisiin käsitteisiin. Teorialähtöisessä sisällönanalyysissä teoriat ovat jo ennestään tunnettuja käsitteitä. Teorialähtöinen sisällönanalyysi perustuu aineiston deduktiiviseen lähestymistapaan, jossa valmis teoria/käsite ohjaa aineiston prosessointia. Deduktiivisessa analyysiprosessissa jo luotu viitekehys tai käsittekartta ohjaa itse analyysin tekoa. (Tuomi & Saarajärvi 2002, 116.)

Teorialähtöisen sisällönanalyysin ensimmäisessä vaiheessa aineiston tutkimiselle luodaan analyysirunko (Emt). Analyysirungon sisältö muodostuu erilaisista luokitteluista, joiden muodostusta ohjaavat induktiivisen sisällönanalyysin periaatteet. Strukturoidussa analyysirungossa analyysirunkoon kerätään vain niitä osia aineistosta, jotka sopivat valittuun analyysirunkoon. Strukturoitu analyysirunko perustuu aineiston käsittelyyn, jossa tutkija testaa olemassa olevaa teoriaa tai käsitejärjestelmää uudessa ympäristössä. (Emt.)

Suomalaisia lämmitysmarkkinoita ei ole tutkittu kilpailuneutraliteetin tai sääntelyteorian näkökulmasta lainkaan tai ne ovat liitetty niihin vain harvoin, jolloin näitä teorioita sovelletaan tässä tutkimuksessa uuteen ympäristöön. Aineistoin analyysirunkona toimivat teoriat ja Nicholsonin toimialamalli, joiden perusteella aineistosta kerätään ja analysoidaan se informaatio, joka sopii valittuun analyysirunkoon.

1.4.2 Aineiston esittely

Tutkimuksessa analysoitava aineisto koostuu kahdesta erillisestä osasta. Aineiston ensimmäinen osa koostuu kaukolämpötoimialaan liittyvistä viranomaisten ja konsulttiryhmiä tekemistä selvityksistä sekä toimialaan liittyvästä lainsäädännöstä. Kaukolämpötoimialan kilpailukykyä, sääntely-ympäristöä ja omistajuutta on tutkittu kolmessa merkittävässä selvitystyössä, jotka ovat Pöyry Management Consultingin työ- ja elinkeinoministeriölle sekä Energiategollisuus ry:lle tekemä selvitys ”Kaukolämmön asema Suomen energijärjestelmässä tulevaisuudessa”, Gaian työ- ja elinkeinoministeriölle tekemä selvitys ”Kaukolämmön viranomaisvalvonnan kehittäminen” ja Lappeenrannan yliopiston tutkimusryhmän tekemä selvitys ”Energia ja omistajuus: Loppuraportti”.

Kaukolämpötoimialaan liittyvän aineiston keruussa on pyritty löytämään toimialasta tehdyt ajallisesti tuoreimmat kirjalliset lähteet. Toimialan ja lämmitysmarkkinoiden sääntelyn ajankohtaiset tapaukset eli maankäyttö- ja rakennuslain sekä maankäyttö- ja rakennusasetuksen uudistukset käsitellään lakitekstien ja lainvalmisteluaineiston tasolla.

Aineiston toisen osan tarkoituksena on muodostaa käsitys Suomessa käytävästä kilpailuneutraliteettikeskustelusta sekä peilata kilpailuneutraliteettisääntöjen soveltamismahdollisuuksia kaukolämpötoimialalle ja lämmitysmarkkinoille. Aineiston toinen osa käsittää kaksi erillistä viranomais selvitystä ja niihin pyydetty lausunnot.

Selvitykset ovat työ- ja elinkeinoministeriön (2009) JULKI-työryhmän tekemä selvitys ”Julkisen elinkeinotoiminnan kilpailuneutraliteetti” ja valtiovarainministeriön (2010) asettaman työryhmän tekemä selvitys ”Kunnan toiminta kilpailutilanteessa markkinoilla ja toiminnan yhtiöittäminen”. Suomessa viranomaisten tarve määritellä ja linjata kilpailuneutraliteettia kansallisella tasolla on seurausta Euroopan unionin komission päätöksestä (Valtiontuki N:o C 7/2006), jossa komissio linjasi Destia Oy:n saaneen kiellettyä valtiontukea, joka vääristi yhteismarkkinoiden kilpailua. Komissio pitää kiellettyinä valtiontukena ja kilpailuneutraliteettiongelmana muun muassa liikelaitosten konkurssisuoja ja poikkeavaa vero kohtelua. (Valtiovarainministeriö 2010, 15.)

Kunnan liikelaitoksen nauttimasta valtiotuesta esimerkkinä on Euroopan unionin komission antama kirje, joka perustui neuvoston antaman asetuksen (EY) N:o 659/19991 (ns. menettelyasetus) 17 artiklaan.⁵ Kirjeessä komissio katsoi, että oikeudellisesta asemasta johtuvaa konkurssisuoja (liiketoimintariskin puuttuminen) voidaan pitää rajoittamattomana valtiontakauksena. Lisäksi komission mukaan kunnille myönnettyt veroedut ovat valikoivia ja EU-valtiontukisäännösten vastaisia tukia. (Emt.)

Työ- ja elinkeinoministeriön (TEM) asettaman JULKI-työryhmän tarkoituksena oli pohtia julkisen ja yksityisen elinkeinotoiminnan välisiä kilpailuneutraliteettiongelmia. Työryhmän päämääränä oli selvittää erityisesti julkisen elinkeinotoiminnan laajentumista markkinoille, joilla toimii yksityisiä elinkeinonharjoittajia ja sen vaikutuksia markkinoiden toimivuuteen sekä kilpailumahdollisuuksiin. (Työ- ja elinkeinoministeriö 2009.)

Valtiovarainministeriön (VM) kilpailuneutraliteetti-työryhmän tehtävänä oli (i) tehdä ehdotukset kuntalain ja tarvittaessa muun lainsäädännön muuttamiseksi Euroopan unionin komission Destia-

⁵ Taustalla MaRa ry:n ja Helsingin seudun kauppakamarin kantelu EU:n komissiolle Helsingin liikelaitos Palmian toiminnasta.

päätöksen sekä aiemmin työ- ja elinkeinoministeriön asettaman JULKI-työryhmän linjauksien pohjalta ja (ii) selvittää ja tehdä mahdolliset ehdotukset siitä, millä perusteella kunta voi antaa julkisen palvelun veloitteen (SGEI-palvelujen pelisääntöjen selvittäminen).⁶ (Valtiovarainministeriö 2010, 9.) Valtiovarainministeriön selvitys kokosi yksityiskohtaisesti kilpailuneutraliteetin synnyttämiä ongelmia ja teki myös kansainvälistä kilpailuneutraliteettipolitiikkavertailua.

1.5 Tutkielman rakenne

Tutkimuksessa tullaan analysoimaan kaukolämpötoimialaa, Suomen lämmitysmarkkinoita, sääntely- ja kilpailuneutraliteettiteoriaa sekä suomalaisten viranomaisten ja etujärjestöjen omaksumaa kilpailuneutraliteettikäsitystä. Tutkimus jakaantuu kolmeen erilliseen osaan.

Ensimmäisessä osassa perehdytään sääntelyteoriasta ja kilpailuneutraliteetin määritelmästä käytyyn tieteelliseen keskusteluun, joiden tarkoitus on toimia apuna lämmitysmarkkinoiden, kaukolämpötoimialan ja Suomessa omaksutun virallisen kilpailuneutraliteettikäsityksen analysoinnissa.

Tutkimuksen toisessa osassa aloitetaan aineiston analysointi, joka jakaantuu kahteen erilliseen osaan. Aineiston analyysin ensimmäisessä vaiheessa tutkitaan kaukolämpötoimialan ja lämmitysmarkkinoiden piirteitä analyysirungon avulla, joka perustuu Nicholsonin energiatoimialamalliin ja sääntely- sekä kilpailuneutraliteettiteoriaan.

Aineiston analysoinnin toisessa vaiheessa tullaan arvioimaan suomalaisten viranomaisten ja eturyhmien tuottamien raporttien, selvitysten ja kannanottojen ilmentämää kilpailuneutraliteettikäsitystä ja sen yhteyttä kirjallisuudessa esiintyvään sääntely- ja kilpailuneutraliteettitulkintaan. Samalla arvioidaan niitä ehtoja, joita julkinen valta ja eturyhmät asettavat kilpailuneutraliteetin toteutumiselle. Aineiston analysoinnin toisessa osassa arvioidaan myös kilpailuneutraliteettisääntöjen soveltamismahdollisuuksia lämmitysmarkkinoilla ja kaukolämpötoimialaan.

Tutkimuksen kolmannessa osassa esitellään teoriasta ja aineiston analysoinnista syntyneet johtopäätökset sekä yhteenveto tutkimusprosessista ja tutkimuskohteesta. Johtopäätöksissä pyritään antamaan kaukolämpötoimialaa ja lämmitysmarkkinoita koskevia kehitysehdotuksia ja valottamaan mahdollisia jatkotutkimuksen kohteita.

⁶ SGEI = Services of General Economic Interest eli yleisiin taloudellisiin tarkoituksiin liittyvät palvelut.

2 TEOREETTINEN VIITEKEHYS

Kaukolämpötoimialaa voidaan tutkia sääntelyteorian näkökulmasta, koska toimialaan liittyvää erityislakia ei ole säädetty, mutta julkisuudessa ja kilpailuviranomaisen toimesta on käyty keskustelua siitä pitäisikö toimialaa säännellä. Vaikka kaukolämpötoimialaa koskevaa erityislainsäädäntöä ei ole olemassa, sääntelyteoreettinen tulkinta on mahdollinen, koska sääntelyteoriassa on myös tutkittu sitä miksi kaikkea liiketoimintaa ei säännellä. Esimerkiksi Chicagon koulukunta näkee sääntelyn tai sääntelyn poissa olon syynä rationaalisten toimijoiden välisen intressipolitiikan. Tahtonsa läpi saavan ryhmän päämäärä määrittää sen miten valvonta, sääntely tai lainsäädäntö järjestetään. Mahdollisuutena on myös se, että eturyhmän päämääränä on markkinoiden sääntelemättömyys tai *deregulointi* eli sääntelyn purkaminen.

Kaukolämpötoimialaan liittyvään sääntelykeskusteluun liittyy myös kilpailuneutraliteetti. Kilpailuneutraliteetti tarkoittaa markkinoita, joilla ei ole kilpailua vääristäviä tekijöitä. Lisäksi kilpailuneutraliteetin edellytyksenä on markkinoille osallistuvien toimijoiden yhdenvertaisuus, mikä tarkoittaa sitä, että markkinoilla yhtäkään toimijaa ei aseteta eriarvoiseen asemaan ulkoisen tekijän toimesta.

2.1 Sääntelyteoria

Regulaatio on käsite, jota on vaikea määritellä tyhjentävästi, koska sen voi määritellä usealla eri tavalla. Taloustieteen operoima regulaatio nähdään tehokkaiden ja kilpailullisten markkinoiden mahdollistajana. Regulaation voidaan siten nähdä pyrkivän pienentämään markkinoiden hyvinvointitappioita (*death weight loss*) markkinoiden tehokkuuden lisäämisellä. Sääntelyä voidaan tutkia laillisuuden ja valvonnan näkökulmasta, jolloin näkökulmaksi otetaan oikeustieteellinen lakiperustainen lähestymistapa. Oikeustieteellinen sääntelyn teoria voidaan edelleen jakaa normatiiviseen ja positiiviseen sääntelyn teoriaan. Normatiivinen lähestymistapa tutkii yhteiskunnallisten vaikutusten kannalta parhaita ohjausvälineitä ja sääntelyvaihtoehtoja. Positiivisen sääntelyteorian lähestymistavan avulla puolestaan tutkitaan lainsäätäjän valintaan tosiasiallisesti vaikuttavia tekijöitä. Tällöin lainsäätäjän päätöksentekoon vaikuttavien tekijöiden osalta voidaan tutkia eri intressiryhmien kuten elinkeinoelämän ja virkamiesten vaikutusta ja niiden suhdetta yleisen edun toteutumiseen. (Määttä 2005, 2.) Toisaalta sääntely voidaan määritellä ja ymmärtää myös käyttäytymistieteellisen lähestymistavan kautta, jolloin sääntely nähdään kontrolloivana käyttäytymisenä ympäröivässä todellisuudessa (Becchis 2007, 7).

Baldwinin ja Caven (2002, 2) mukaan sääntely voidaan määritellä kolmen eri argumentin kautta:

- (i) sääntely voidaan ymmärtää joukkona erilaisia käskyjä, jotka sisältävät joukon sitovia sääntöjä, joiden toteutumista valvoo erillinen viranomainen,
- (ii) sääntely voidaan nähdä harkittuna julkisen vallan vaikutuksena, mikä merkitsee, että sääntely on kokonaisvaltaista julkisen vallan toteuttamaa valvontaa joka voi kohdistua niin teollisuuden kuin yhteiskunnan käyttäytymiseen. Käskyihin perustuvan järjestelmän ohella valvonta voi olla suuntautunut myös muiden ohjauskeinojen käyttämiseen kuten taloudellisilla kannustimilla, sopimuksilla valtuuksilla tai resurssien kohdentamisella ohjaamiseen ja
- (iii) sääntely tulisi ymmärtää myös moniulotteisena sosiaalisena kontrollina tai vaikutuksena. Tällöin kyse on erilaisista käyttäytymiseen vaikuttavista mekanismeista, jotka ohjaavan luonteensa vuoksi mielletään sääntelyksi.

Sosiaalisen kontrollin mukaan sääntely ei ole vain julkisen vallan yksinoikeudella toteuttamaa hallintaa vaan epäsuora tai toissijainen ja ennustamaton seuraus, jonka itseisarvo ei ole sääntely *per se*. Stereotyyppisesti sääntely ymmärretään toimintana, mikä rajoittaa käyttäytymistä ja estää ei-toivottujen asioiden toteutumisen. Kuitenkin sääntelyn vaikutus voidaan nähdä kieltämisen sijaan myös mahdollistavana toimenä. (Baldwin ja Cave 2002, 2; Becchis 2007, 7.)

Minoguen ja Carion (2006, 4) mukaan perinteinen sääntelykirjallisuus on keskittynyt institutionaaliseen lähestymistapaan, joka tutkii tuomistuumien ja viranomaisten asemaa sekä toimintaa sääntöjen noudattamisen ja tilivelvollisuuden näkökulmasta.

Tämän päivän sääntelykeskustelussa tarkastelunkohteet on laajennettu koskemaan oikeudellisten ja viranomaisjärjestelmien lisäksi poliittista järjestelmää ja sen prosesseja. Tutkimuksen kohteiden laajentamisen tavoitteena on ollut luoda kattavampi käsite sääntelevästä julkisesta vallasta. Tarkoituksena on ollut yhdistää keskusteluun liittyvät poliittiset ja taloudelliset kysymykset, jotka liittyvät keskeisesti julkisen palvelutuotannon markkinallistamiskeskusteluun. Kysymys on viimekädessä siitä, että sääntely tulisi ymmärtää osana poliittista päätöksentekoa ja sääntelyn järjestäminen poliittisen prosessin tuotteena, koska regulaatio ei ole vain joukko sääntöjä, joita oikeuslaitos ja viranomaiset valvovat. (Minogue ja Cario 2006, 4.)

Kehittynyt sääntelevän julkisen vallan käsite kattaa myös infrastruktuuripalvelujen sääntelyn. Kyseisillä palveluilla on ollut historiassa vahva hyvinvointivaltion tarjoaman hyödykkeen luonne (Black 2002, 11). Black mukaan hajaantuneen (*decentered*) ja monitulkintaisen regulaation

käsitteen määrittelyssä historiallinen sääntelyn käsite tulisi arvioida uudelleen. Kysymys on ennen kaikkea siitä, miten ymmärrämme julkisen vallan ja yhteiskunnan välisiä sekä yhteiskunnan sisäisiä suhteita hajautuneen regulaation analyysin kautta. (Black 2002, 16–17.)

Seuraavissa kappaleissa tutustutaan sääntelyteorian keskeisimpien paradigmojen taustaoletuksiin sekä niiden kritiikkiin.

2.2 Julkisen edun teoria

Julkisen edun teorian mukaan epätäydellisen kilpailun tuottamien markkinoiden dysfunktioiden, epätasapainoisten markkinatoimien, puutteellisten markkinoiden ja epätoivottujen markkinatuotoksien torjumiseksi tarvitaan julkisen vallan väliintulo ja sen toimesta toteutettavaa sääntelyä. Julkisen edun teorian mukaan julkinen etu toteutuu, kun niukat resurssit jakaantuvat optimaalisesti yksityisesti kulutetuille hyödykkeille ja julkishyödykkeille. Tämän päivän taloudellisessa järjestelmässä eli markkinataloudessa niukat resurssit jakaantuvat markkinamekanismin perusteella. Todellisuudessa kuitenkin markkinamekanismi ei aina toimi ja siten resurssien jakautuminen ei ole optimaalinen. Tällöin syntyy tarve resurssien kohdentumisen tehokkuuden parantamiseen (Bator 1958, 351.)

Pejovichin mukaan sääntelyn avulla resurssien jakaantumista voidaan joko parantaa säilyttämällä markkinoiden tasapaino tai imitoimalla markkinoiden rakenteita. Markkinoilla tapahtuva hyödykkeiden ja tuotannon tekijöiden vaihdannan voidaan katsoa olevan peräisin omistusoikeuksien olemassa olosta ja sopimuksen vapaudesta (ks. den Hertog 1999, 225.)

Sopimusten sääntelyllä on terveiden markkinoiden kannalta merkitystä. Esimerkiksi yritysten välisiä sopimuksia sääntelevät kilpailulainsäädännöt ja kilpailuasioita hoitavat tuomioistuimet puuttuvat toimintaan, jossa sopimuksilla pyritään monopoliaseman saavuttamiseen tai kartellin pystyttämiseen. Tällöin sääntelyn tarkoituksena on markkinoita häiritsevien sopimusten syntyminen. (den Hertog 1999, 226.)

Markkinat voivat olla myös epätäydelliset tuotannossa vallitsevien tosiasioiden perusteella. Esimerkiksi luonnollisen monopolin tapauksessa tuotannollisen tehokkuus voidaan optimoida, kun markkinoilla on vain yksi tuottaja. Jos luonnollinen monopoli saavuttaa tuotannollisen tehokkuuden sille relevanteilla markkinoilla, useampi kilpailutilanteessa oleva toimija ei faktisesti pysty valjastamaan tuotantoaan yhtä tehokkaasti. Kun luonnollisen monopolin toimintaan puututaan sääntelyllä, on tavoitteena silloin pyrkiä imitoimaan luonnollisesti toimivia markkinoita.

Euroopassa luonnollisen monopolin sääntely on kiteytynyt julkisena omistuksena ja Yhdysvalloissa puolestaan julkinen valta on asettanut toiminnalle rajoitteita muun muassa hintasääntelyn ja markkinoille pääsyn rajoittamisen kautta. (den Hertog 1999, 226.)

Julkisen edun teoria selittää sääntelyä myös markkinoiden epätäydellisen informaation olettaman valossa. Markkinoita ei välttämättä ole olemassa ollenkaan informaation epätäydellisyydestä ja kanssakäymisen kustannuksista johtuen. Tilanne, jonka mukaan tietyt markkinat eivät ole olemassa selittyy Hirshleiferin ja Rileyn (1979, 1376; 1414) mukaan sillä, että näiden markkinoiden toiminnan estää hintoihin, tuotannon määrään ja tuotteiden laatuun liittyvä piilossa oleva informaatio.

Esimerkki informaation epätäydellisyydestä on tilanne missä kuluttaja ei voi todentaa kulutettavan hyödykkeen laatua etukäteen. Tällöin kuluttaja maksaa hyödykkeestä sen arvioidun keskimääräisen hinnan mukaan. Hyödykkeen hinta puolestaan vastaa hyödykkeeltä odotettavaa laatua. Ne tuottajat, jotka tietävät oman tuotteensa olevan laadukkaampi kuin hinta antaa olettaa, vetäytyvät markkinoilta kokonaan ja markkinoille jää vain tuottajat, jotka tietävät myyvänsä huono laatuista tavaraa ylihintaan. Tämä johtaa siihen, että markkinoilla olevien hyödykkeiden laatu laskee (Akerlof 1970, 489–490.) Tämän prosessin johdosta haitallisen valikoitumisen (*adverse selection*) ongelma ajaa hyvälaatuiset tuotteet pois markkinoilta huonojen tuotteiden johdosta.

Vastaavassa tilanteessa, missä markkinoiden informaatio on epätäydellistä myös moraalikato (*moral hazard*) on mahdollista. Moraalikato liitetään erityisesti tilanteisiin, joissa transaktion kohteena on sopimusten voimaansaattaminen. Moraalikadon tapauksessa osapuolet käyttävät hyväkseen informatiivista etuaan ja siten väärinkäyttävät asemaansa. Moraalikadon ja haitallisen valikoitumisen ilmiöt on pyritty poistamaan sääntelyssä muun muassa erilaisten sertifikaattien, lisenssien ja muiden kaupan käyntiä sekä asiantuntijatyötä sääntelevien rajoitteiden kautta. (den Hertog 1999, 228.)

Julkisen vallan väliintuloa tarvitaan tilanteissa, joissa julkishyödykkeiksi mielletyt hyödykkeet eivät saa aikaan yksityisten toimijoiden taholta sopivan tehokkaita markkinoita (Samuelson 1954, 388–389). Yleinen syy siihen, että yksityiset tuottajat eivät mielellään tuota julkishyödykkeitä on vapaamatkustajaongelma. Bohmin (1987) mielestä vapaamatkustajaongelmista ja julkisten palveluiden maksuhalukkuuden määrittämisen ongelmista johtuen julkisia hyödykkeitä ei tuoteta ollenkaan tai niiden tuotanto markkinoilla ei ole optimaalinen. (ks. den Hertog 1999, 230).

Koska yhtäkään kuluttajaa ei voida kieltää käyttämästä tuotettua hyödykettä, nojaavat vapaamatkustajat toisten maksuhalukkuuteen ja strategisista syistä he asettavat oman maksuhalukkuutensa maltilliselle tasolle. Näistä ongelmista johtuen julkisen edun teorian mukaan julkisen vallan interventiota tarvitaan julkishyödykkeiden tuotannon optimoimiseksi ja maksutulojen keräämiseksi, jotta niiden tuottamisesta aiheutuvat kustannukset voidaan jakaa tasaisesti. (den Hertog 1999, 230.)

Cowenin (1988) mukaan julkisen edun teoriaa on kritisoitu siitä, että julkisen vallan toteuttama sääntely olisi väistämätön seuraus markkinoiden epäonnistumisesta. Kritiikkiä perustellaan sillä, että todellisuudessa yritykset itse ratkaisevat tilanteet, joissa niiden väliset edut ovat ristiriidassa. Lisäksi markkina-asetmastaan riippuen yritykset suhtautuvat julkisten hyödykkeiden tuottamiseen myönteisesti, koska niidenkin tuottamisesta voidaan saada aikaan voittoja. (ks. den Hertog 1999, 231.)

Julkisen edun teoria olettaa, että julkisen vallan sääntely voidaan toteuttaa ilman suurempia kustannuksia (Posner 1974, 336). Argumentin taustaoletuksena on ajatus siitä, että julkisen vallan interventio ei sisällä informaatio- ja transaktiokustannuksia. Posnerin kritiikin mukaan julkinen valtakaaan ei pysty todellisuudessa välttämään kyseisiä kustannuksia. Dahlmanin mukaan pelkän käsiteanalyysin perusteella ei voida tehdä johtopäätöksiä siitä, että markkinoiden epäonnistuessa ainoastaan julkinen valta pystyy poistamaan markkinahäiriön. Hänen mukaan ei ole olemassa sellaista kustannus-hyöty-analyysiä, mikä todistaisi, että julkisen valta pystyy eliminoimaan ulkoisvaikutukset ja tasaamaan yksityiset ja yhteisöön vaikuttavat kustannukset. (Dahlman 1979, 143 & 155.)

Toumanoff puolestaan katsoo, että markkinoiden tilaa korjaava tai vaikeuttava taho voi olla niin julkinen valta kuin yrityskin. Toumanoffin mukaan instituutioiden tehtävänä on päättää niistä oikeuksista, joiden perusteella resurssit jakaantuvat taloudellisessa järjestelmässä. Instituutioiden tehtävänä on minimoida transaktiokustannuksia. Yritykset ovat esimerkkejä hallinnollisista instituutioista julkisen vallan instituutioiden tapaan. Hallinnollisten instituutioiden hierarkkisuudesta johtuen neuvottelukustannukset kyseisissä organisaatioissa ovat matalat ja vastaavasti ydintoimintojen tunnistamisen kustannukset ovat huomattavan suuret. Näin ollen on syytä olettaa, että kyseisillä organisaatioilla on vaikeuksia jakaa resurssiaan toimintaan, jossa kustannusten tunnistaminen on ensisijaisen tärkeää ja jota on vaikea valvoa. Tällöin sääntely, jolla pyritään vaikuttamaan markkinoiden ulkoisvaikutuksiin kasvattaa samalla informaation ja sääntelyn toimeenpanon kustannuksia. (Toumanoff 1984, 534–537.)

2.3 Chicagon koulukunta

Stiglerin (1971, 3) perimmäinen päätelmä sääntelystä oli, että toimiala omaksuu sääntelyn ehdot kokonaisvaltaisesti ja sen valvonta koituu lähinnä toimialan itsensä hyväksi. Sääntelyn edut toimialalle voivat olla hyvinkin merkittävät. Sääntelystä saataviin etuihin lukeutuvat erilaiset tuet sekä muun muassa toimialalle pääsyn estäminen muilta yrityksiltä, jolloin hinnat nousevat automaattisesti. Toisaalta julkinen valta pystyy pitämään hinnat matalina paremmin kuin kartelli. Lisäksi julkinen valta pystyy vähentämään substituuttien tuotantoa ja kannustamaan komplementtien tuottamista. Tällöin kysyntää syntyy julkisen vallan sääntelytoimien johdosta. (den Hertog 1999, 256.) Esimerkiksi lämmitysmarkkinoilla julkinen valta voi sääntelyllä tukea uusiutuvaan energiaan perustuvia lämmitysmuotoja kuten maalämpöä tai biokaasujen polttoa.

Poliittinen päätöksenteko antaa mahdollisuuden toimialoille käyttää politiikkaa omien etujensa ajamiseen. Poliittisen päätöksenteon kentällä eturyhmät harjoittavat lobbaustoimintaa, jolla ne pyrkivät vaikuttamaan harjoitettuun päivän politiikkaan. Demokraattinen poliittinen prosessi kannustaa halujen ilmaisemiseen pienten tai suurten ryhmien kautta, jolloin yksittäiset tahdon ilmaisut jäävät demokraattisessa prosessissa huomiotta. Ryhmän koko vaikuttaa myös organisoitumisen kustannuksiin ja koettuun hyötyyn. Organisoitumisesta saadussa hyödyssä on kyse kustannus-hyöty-suhteesta. Toiset ryhmät pystyvät organisoitumaan pienemmin kustannuksin kuin toiset. Kooltaan pienten ryhmien etuna on se, että niiden transaktiokustannukset ja vapaamatkustajaongelma ovat pienemmät. Lisäksi pienemmissä ryhmissä halut ovat homogeenisemmät ja jäsenkohtainen suhteellinen hyöty suurempi kuin isoissa ryhmissä. (den Hertog 1999, 237.)

Toisaalta Stiglerin (1974, 362–365) mukaan myös isot ryhmät voivat olla hyvin organisoituja. Tämä johtuu alan tuotannon keskittyneisyydestä tai asymmetriasta. Silloin, jos säännelty toimiala sisältää vain yhden tai muutaman tuotteen niin isotkin yritykset organisoituneina näkevät itsensä pieneksi ryhmäksi. Toisaalta toimialalla, jonka tuotteet ovat hyvinkin erilaisia, voivat yritykset haluta järjestäytymistä sen vuoksi, että ne pelkäävät sääntelyn olevan epäedullista liiketoiminnan kannalta. Kustannusten vaihtelu organisoitumisessa johtuu siitä, että tuottajat organisoituvat kuluttajia herkemmin. Tämä johtuu siitä, että järjestäytymisen kustannukset ovat tuottajille kohtuullisemmat kuin kuluttajille ja toisaalta sääntelyn tuoma taakka on verrattain suurempi tuottajilla kuin kuluttajilla.

Poliitikkojen intresseissä on puolestaan oman uudelleen valinnan varmistaminen. Organisoituneet toimialat voivat vaikuttaa uudelleen valintaan joko antamalla ääniä tai muita resursseja. Poliitikot kunnioittavat toimialojen vaatimuksia sääntelyn ehdoista, koska enemmistöllä vastustajista (kuluttajilla) ei ole intressiä kerätä siihen tarvittavaa tietoa ja organisoitua. Täten tuottajien muodostamien eturyhmien ajamasta politiikasta voidaan päätellä, että sääntelyssä ei ole kyse markkinoiden epäonnistumisen korjaamisesta, vaan tulonsiirroista tuottajien hyväksi, jossa vaihtokaupaksi poliitikot saavat tarvitsemansa kannatuksen. (Emt.)

Pelzmanin (1976, 214) mukaan poliitikot valitsevat sääntelyn periaatteet niin, että heidän kannatuksensa on paras mahdollinen. Poliitiikkaan vaikuttamisesta huolimatta sääntely ei välttämättä hyödytä vain tiettyä toimialaa. On totta, että matalat hinnat suosivat kuluttajia ja korkeat hinnat teollisuutta. Pelzmanin mukaan sääntelijän keskeisenä ongelmana on tehokkaan sääntelyn toteutuminen. Tämä voidaan tulkita niin, että poliitikkojen näkökulmasta tehokas sääntely tarkoittaa hintojen asetusta tasolle, joka takaa riittävän suuren kannatuksen tilanteessa, jossa tulonsiirroilla saatava kannatus korvaa hintojen noususta johtuvan kannatuksen menetyksen. (Pelzman 1976, 222–227.)

Poliitikot voidaan nähdä epäneutraaleina toimijoina yksittäisiä etuja ajavien ja tulonsiirtoja hamuavien eturyhmien välillä. Poliitikot painostavat itsenäisiä toimijoita hyötyäkseen niiden tarpeista. Jotta tulonsiirrot olisivat mahdollista saavuttaa, poliitikot rohkaisevat itsenäisiä osapuolia organisoitumaan. Organisoituminen lisää mahdollisuuksia saavuttaa tulonsiirtoja, mutta se myös tarkoittaa sitä, että todennäköisyys toisten ryhmien tulonsiirtojen menetykselle kasvaa. Näin ollen koulukunnan tradition mukaisesti sääntelyssä on kyse ennen kaikkea tulonsiirroista, joihin eri eturyhmät voivat toiminnallaan vaikuttaa. (McChesneyn 1987, 104.)

Beckerin tutkimuksen mukaan eturyhmien toimintaa voidaan tutkia myös niiden välisen kilpailun kautta. Beckerin sanoma voidaan tiivistää ajatukseen, jonka mukaan poliittisen paineen kasvaessa politiikkaan vaikuttamisen mahdollisuudet kasvavat ja samalla painostuksen avulla saatava taloudellinen hyöty lisääntyy. Toiset eturyhmät ovat toisia eturyhmiä tehokkaampia poliittisen paineen aikaansaamisessa. Tämä tarkoittaa sitä, että tulonsiirtoja muun muassa suorien tukien tai hintojen kautta saavat ryhmät, jotka ovat toisia ryhmiä tehokkaampia vaikuttamaan poliitikoihin. (Becker 1983, 381–388.)

Nollin (1983) mukaan Chicagon koulukunnan heikkous on sen taipumuksessa tulkita sääntelyn ilmenemistä tautologisesti. Tämä esimerkiksi ilmenee siinä, että koulukunta näkee hyvinvoinnin

uudelleenjaon ja tulonsiirrot aina sääntelyn syyksi. Todellisuudessa sääntelyyn liittyy aina uudelleenjako niin sen syissä kuin seurauksissa. Sen arviointi kuka hyötyy sääntelystä ja kuka maksaa sen kustannukset, ei ole koskaan perustanut sääntelyn syytä ja sen itseisarvoa. (ks. den Hertog1999, 241.)

Chicagon koulukunnan ongelmana on ollut sen kykenemättömyys osoittaa ryhmä, joka on poliittisesti tehokkain ja kuka kerää sääntelystä syntyvät tulonsiirrot. Koulukunnan mukaan eturyhmät määräävät vaalien tulokset, lainsäätäjät kunnioittavat eturyhmien vaatimuksia ja lisäksi lainsäätäjät ohjaavat sääntelijöiden toimintaa. Näiden syy-seuraus-suhteiden lisäksi koulukunnan teoria ei huomioi poliittisten toimijoiden motiiveja ja käyttäytymistä, useiden toimijoiden välisiä suhteita itse sääntelyprosessissa tai mekanismeja, joiden kautta lainsäätäjät ja sääntelijät mukautuvat eturyhmien intresseihin. Nämä huomiot puolestaan liittyvät julkisen valinnan teorian (*Public Choice Theory*) tutkimuskenttään, jolla on vain harvoja yhtymä kohtia sääntelyteorian kanssa. (Emt.)

Päätöksentekijöiden motiiveja ja intressejä voidaan tulkita sääntelyteoriassa esimerkiksi päämies-agentti-teorian kautta. Päämies-agentti-teoriasta Levin ja Forrence erottavat kaksi eri tyyppistä motivaatio- ja poliittisen vallan kategoriaa. Intresseistä riippuen poliitikko edustaa joko yksityistä tai julkista etua. Yksityiset intressit liittyvät poliittisten toimijoiden oman edun tavoitteluun. Julkinen etu puolestaan liittyy muiden etujen ajamiseen. Omaksutut yksityiset ja julkiset intressit viitoittavat sitä, mitä poliittinen toimija maksimoi, kun niillä on mahdollisuus tavoitella omia intressejään. Yleisen edun politiikkaa tulisi toteuttaa silloin, kun informaatioon, organisoitumiseen, vuorovaikutukseen ja valvontaan ei liity kustannuksia. Toisin ilmaistuna julkisen vallan ei tulisi toteuttaa yksityisen edun politiikkaa silloin, kun valvonta ja muita kustannuksia ei ole olemassa. Valvontakustannusten olemassa olosta puolestaan seuraa, että agenteilla on mahdollisuus toimia omien etujensa nimissä. (Levin & Forrence 1990, 171–182.)

2.4 Deregulointi ja julkisten palveluiden yksityistäminen

Sääntelyteorian ja -käytännön kehitykseen on vaikuttanut deregulointi eli sääntelyn purkaminen ja julkisen vallan markkinainterventioiden väheneminen. Deregulointi syntyi Yhdysvalloissa ja Isossa-Britanniassa 1970-lopulla alkaneen ja 1980-luvulla jatkuneen valtion roolin supistamisen seurauksena. Kyse oli useiden sääntöjoukkojen toimeenpanosta, jolla taattiin sääntelyn vapautuminen tietyillä toimialoilla. Deregulointi koski lähinnä aloja joihin oli kohdistettu

taloudellista sääntelyä. Näitä aloja olivat muun muassa kuljetus-, telekommunikaatio-, energia- ja rahoitusalat (den Hertog 1999, 245.)

Deregulaation yleistyminen Reaganin ja Thatcherin aikakaudella johtui teoreetikkojen mukaan siitä, että eturyhmät olivat menettäneet poliittisen vaikutusvaltansa poliitikkoihin epämääräisille julkista etua ajaville poliittisille voimille. Toinen deregulaation yleistymistä tukevan argumentin mukaan olemassa oleva sääntely ja julkinen omistus olivat haihuttaneet toimialan saamat edut ja niiden koon. Deregulaatio materialisoituu, kun toimialan tuki sääntelylle alkaa hiipua. (Veljanovski 2010, 26.)

Hahn'n (1990) mukaan dereguloinnin ja yksityistämisen edustaman tehokkuusnäkökulman kritiikkinä voidaan kysyä miten yksityinen taho pystyy tarjoamaan yhtä hyviä tai parempia palveluja pienemmillä kustannuksilla kuin julkinen palvelun tuottaja. Kriittinen suhtautuminen yksityistämistä kohtaan on johtanut siihen, että myös todellisuudessa tehokkaat yksityistämismahdollisuudet ovat saaneet aikaan merkittävää poliittista vastustusta. Jotta julkinen valta onnistuisi yksityistämään palveluitaan, on sen onnistuttava erilaisten instituutioiden kuten kilpailupolitiikan edistämässä ja markkinoiden rajoitteiden asetannassa niin, että ne kompensoivat tarpeeksi tahoja, jotka kokevat menettävänsä etujaan yksityistämisen myötä. (Hahn 1990, 207–208.)

Sääntelyyn erikoistuneista teorioista voidaan löytää selityksiä myös deregulointiprosessien tulkintaan. Julkisen edun teoria tarjoaa esimerkiksi kaksi erilaista syytä deregulaatiolle. Ensimmäkin on mahdollista, että markkinoiden epäonnistuminen voidaan välttää teknologisen tai kysyntätekijöiden johdosta. Esimerkiksi luonnollisen monopolin hallitsemista markkinoista voi tulla kilpailulliset voimakkaasti kasvavan kysynnän johdosta. Toinen mahdollinen selitys deregulaatiolle on se, että sääntelylle löydetään tehokkaampi vaihtoehto markkinoiden epäonnistumisen selvittämiseksi. (den Hertog 1999, 246.)

Chicagon koulukunnan teoriasta voidaan löytää neljä syytä deregulaation ilmenemiseen. Ensimmäkin siihen voi johtaa siirtymä poliittisessa vallassa eri painostusryhmien välillä. Toiseksi deregulaatio voi materialisoitua, kun poliittisesti vaikutusvaltainen eturyhmä uskoo, että sen taloudelliset edut toteutuvat paremmin reguloimattomilla markkinoilla. Kolmas syy deregulointiin voi olla voittojen pieneneminen, jolloin myös sääntelyn poliittinen tulos pienentyy. Deregulointiin voi johtaa myös kasvavat hyvinvointitappioiden kustannukset. Tämä tarkoittaa sitä, että sääntelyn kohteena oleville tuotteille on markkinoilla löydetty substituuotteja ja sääntelyn kohteena olevien yritysten keinot sääntelyn välttämiseksi ovat synnyttäneet liian korkeita kustannuksia. (den Hertog 1999, 246–247.)

Seuraavassa luvussa tarkastellaan kilpailuneutraliteetin määritelmää, kehitystä ja sen soveltamista käytäntöön. Sääntelyteoriasta käydyin keskustelun perusteella voidaan olettaa, että kilpailuneutraliteetin käsite sisältää myös sääntelyteoreettisen ulottuvuuden, koska se perustuu markkinoiden epäonnistumisen/vääristymisen tulkintaan ja markkinoiden eheyttämiseen viranomaistoimenpitein.

2.5 Kilpailuneutraliteetin määritelmä

Valkaman ja Virtasen (2008, 77) mukaan lähtökohtaisesti kilpailuneutraliteetin käsite liittyy kilpailun vääristymiseen. Heidän mukaansa kilpailuneutraliteetin käsite ei ole saanut tarkentunutta määritelmää ja tämän johdosta sen muotoilu on keskeistä käsitteen selventämiseksi kilpailuneutraliteetin piiriin kuuluvan kilpailupoliittisen ja tieteellisen keskustelun kannalta.

Vanberg määrittelee kilpailun siten, että kilpailulliset markkinat perustuvat useampien tuottajien olemassa oloon, jolloin riippuvuus tietystä tarjoajasta luonnollisesti vähentyy, ja tämä puolestaan vähentää tuottajan valtaa kuluttajiin nähden (Vanberg 2001, 2). Kilpailu muodostuu resurssien rajallisuudesta ja vaihdannan rajoitusten johdosta kuluttaja päätöksentekijänä omalla toiminnallaan vaikuttaa kilpailun syntymiseen niukkojen resurssien allokoinnin kautta. Kilpailevien tuottajien näkökulmasta kyse on jatkuvasta parempien tarjousten esittämisestä kuluttajalle. Nykymuotoisessa markkinatalouteen perustuvassa vaihdannan järjestelmässä hintamekanismilla on keskeinen merkitys kysyjien ja tarjoajien päätösten järjestymisessä. (Valkama & Virtanen 2008, 77–78.) Markkinoiden toimivuus on myös päämääränä julkisen edun sääntelyteoriassa.

Valkama ja Virtanen pitävät kilpailuneutraliteettikäsitteen historiaa hyvin nuorena ja katsovat sen olevan peräisin 1990-luvulta Australiassa ja Pohjoismaissa esiintyneestä julkisen ja yksityisen sektorin välisestä yhdenvertaisuuskeskustelusta. Valkama ja Virtanen nostavat esille kilpailuneutraliteettikeskustelun keskeisinä tekijöinä kahden eri sektorin yhdenvertaisuusnäkemys kilpailutilanteessa. Yhdenvertaisuuden käsite on noussut esille kilpailuneutraliteettikysymyksissä, koska yksityisen ja julkisen sektorin toiminnot ovat olleet kasvavassa määrin keskenään kilpailutilanteessa. Kilpailuneutraliteetti ei perustu pelkästään eri sektorien välisen kilpailun yhdenvertaisuuteen vaan se voi koskea myös julkisen sektorin sisäisten toimintojen yhdenvertaisuutta. (Valkama & Virtanen 2008, 78.)

Kilpailuneutraliteettikeskustelun ja -tutkimuksen syntymisellä voidaan katsoa olevan erityinen yhteys deregulaatiokeskustelun kehitykseen Molemmissa tapauksissa perinteisiä toimintamalleja ja

käyttäytymistä on pyritty muuttamaan suuntaan, jossa julkisen vallan rooli markkinoilla on pyritty minimoimaan.

Valkaman ja Virtasen mukaan kilpailuneutraliteetin käsitteen määrittely on mielekästä kehittää käännteiskäsitteen eli kilpailun vääristymisen kautta. Kilpailuneutraliteetin alustava määritelmä voidaan esittää seuraavasti:

[...]Kilpailuneutraliteetti voidaan määritellä täysin vääristymättömäksi kilpailuksi eli kilpailuksi, jossa kauppakumppanin suorittamaan valintaan vaihtoehtoisten hyödykkeiden välillä ei vaikuta mikään ulkopuolinen tekijä. Kilpailun ollessa vääristynyt kilpailuneutraliteetti on siis enemmän tai vähemmän puutteellinen. (Valkama & Virtanen 2008, 79).

Kilpailun vääristyminen voidaan nähdä tilanteena, jossa kuluttajan omaksumien preferenssien muodostamaan hyödykkeiden paremmuusjärjestykseen vaikuttaa ulkopuolinen tekijä (Valkama & Virtanen 2008, 79). Ulkopuolinen tekijä voi olla esimerkiksi lainsäädännön vaikutus (institutionaalinen syy) kuluttajan valinnan mahdollisuuksiin. Kaukolämmön tapauksessa tästä esimerkkinä voidaan nostaa maankäyttö- ja rakennuslainsäädännön uudistukset, joissa on määritelty ehdot kaukolämmön liittymisvelvollisuuden soveltamisesta ja maalämpökaivojen poraamisen rajoittamisesta.

Markkinoiden kilpailuneutraliteettia voidaan arvioida tutkimalla kauppakumppanien arvottamisjärjestykseen vaikuttavia tekijöitä. Jotta kilpailuneutraliteettia voidaan pitää täydellisenä, on (i) preferenssien muodostamisen perustuttava itsenäiseen hyödykkeiden relevanttien ominaisuuksien vertailuprosessiin ja (ii) tähän prosessiin ei liity ulkopuolista puuttumista. Kilpailuneutraliteetin ollessa puutteellinen tai epätäydellinen on ilmeistä, että jokin ulkoinen tekijä vaikuttaa preferenssien muodostamisen autonomiaan, josta seuraa vääristynyt kilpailutilanne. Valkaman ja Virtasen mukaan on olemassa myös tilanne, jossa kilpailuneutraliteetin voidaan katsoa puuttuvan kokonaan. Tällainen tilanne vallitsee markkinoilla, joilla operoi oikeudellinen monopoli. Valkaman ja Virtasen mukaan kilpailuneutraliteetin arviointi on viimekädessä johdettava kilpailuprosessiin liittyvistä kilpailua vääristävistä tekijöistä. Tämän jälkeen on arvioitava näiden tekijöiden vaikutuksia taloudelliseen tehokkuuteen ja hyvinvointiin. (Valkama & Virtanen 2008, 79–80.)

Deregulaatiovivahteiden lisäksi kilpailuneutraliteetilla on yhteys julkisen edun teoriaan ja Chicagon koulukunnan eturyhmien intresseihin perustuvaan sääntelyyn. Kilpailuneutraliteetin ollessa puutteellinen kilpailun vääristyminen tuottaa ylimääräisiä kustannuksia osalle tuottajista. Toisaalta

kilpailuneutraliteettia ajava politiikka voidaan nähdä yksityisten yritysten intressejä palvelevana trendinä, jonka tarkoituksena on toteuttaa sellaista sääntelyä, jonka seurauksena yksityiset elinkeinonharjoittajat saisivat tulonsiirtoja markkinoilta, joilla ne eivät ole aikaisemmin toimineet tai menestyneet.

2.5.1 Kilpailuneutraliteetin käsitteen kehitys

Suomalaisessa tiedeyhteisössä kilpailuneutraliteettia ovat tutkineet lähinnä oikeus- ja taloustieteen edustajat. Merkittävimmän työn kilpailuneutraliteetin tutkimuksessa on tehnyt Pekka Valkama (2004), jonka väitöskirja käsittelee kilpailuneutraliteettia kuntien tarjoamien palveluiden näennäismarkkinoilla. Valkaman mukaan kilpailuneutraliteettikeskustelu on peräisin pyrkimyksistä, jotka ovat tähdänneet julkisten monopolien avaamiseen kilpailulle sekä näennäismarkkinoiden vaikuttavuuden, kilpailuedellytysten ja kilpailuttamisprosessien parantamiseen (Valkama 2004, 59.) Valkama näkee myös, että kilpailuneutraliteetin käsite on hyvin nuori ja siten sen sisältö ja muoto ovat vielä vakiintumattomia. Lisäksi tieteellisessä kirjallisuudessa sille ei ole annettu tarkkaa määritelmää ja erilaiset kilpailupoliittiset työryhmät eivät ole pureutuneet sen perimmäiseen luonteeseen. (Valkama 2004, 60.)

Määtän, Frankin ja Pääkkösen (2001) muotoilema kilpailuneutraliteetti tarkoittaa sitä, ettei yhtäkään palveluntarjoajaa syrjitä markkinoilla. He tarkentavat kilpailuneutraliteetin määritelmää niin, että ketään palveluntuottajaa ei tulisi suosia toisten tuottajien kustannuksella ja yhdellekään tuottajalle ei saa asettaa ylimääräisiä velvoitteita suhteessa toisiin tuottajiin. (ks. Valkama 2004, 60.)

Trembathin (2002, 5) mukaan kilpailuneutraliteetin käsite tarkoittaa julkisen palvelutuotannon altistamista markkinamekanismille ja sen ehdoille. Tämä tarkoittaa sitä, että julkiset ja yksityiset yritykset kilpailevat toistensa kanssa tosiasiallisesti tai markkinoilla olevien mahdollisuuksien mukaan. Tällöin yritykset olisivat samalla viivalla verotuksen, sääntelyn ja hinnoittelun suhteen.⁷ Lisäksi julkisen vallan omistamien yritysten ei tulisi saada kilpailuetua tai ylipäänsä hyötyä julkisesta omistuksesta.

Deighton-Smithin (2001, 30) mukaan kilpailuneutraliteetti tarkoittaa oikeudenmukaista kilpailua julkisen vallan omistamien ja yksityisten yritysten välillä. Lisäksi kilpailuneutraliteetin periaatteiden noudattaminen tulisi koskea myös julkisten monopolien uudistamista ja tämän

⁷ Keskeisintä on, että yksityisesti ja julkisesti omistettujen yritysten tuotteet sisältävät tuotannon todelliset kustannukset.

sateenvarjokäsitteen alle kuuluvia infrastruktuurimonopoleja. Australiassa kansallisen kilpailupolitiikan mukainen kilpailuneutraliteetin toteutuminen on tarkoittanut esimerkiksi julkisen vallan omistamien yritysten hinnoittelun ja sijoitetun pääoman tuoton arvioinnin muuttamista. Australian tapauksessa kilpailuneutraliteetin toteutuminen on tarkoittanut yleisesti sitä, että julkinen valta on vetäytynyt täysin markkinoilta myymällä yrityksen uusille omistajille. (Deighton-Smith 2001, 33.)

OECD:n keskustelupaperissa (2009) kilpailuneutraliteettidiskurssi rajataan koskemaan tilannetta, jossa julkisen vallan omistamat yhtiöt rajoittavat kilpailun toteutumista potentiaalisesti kilpailullisilla markkinoilla. OECD:n mukaan julkisesti omistettu yhtiö (*state-owned enterprise, SOE*) voi olla (OECD 2009, 27):

- (i) Muodollinen yhtiö, joka toimii lähellä tai osana julkihallintoa
- (ii) Täysin yhtiöitetty julkisen vallan omistama yhtiö tai
- (iii) Listautunut yhtiö, jossa julkisella vallalla on vähemmistöosuus yhtiön osakepääomasta.

OECD:n kilpailuneutraliteetti viitekehys on latautunut uuden julkishallinnon johtamisen ja taloudellisen liberalismien opeilla. Tärkeinä kilpailuneutraliteettipolitiikkaa ajavina voimina OECD pitääkin julkisen omistamisen purkamista ja omistuksen yksityistämistä. Sääntelyteoriassa dereguloinnin voidaan katsoa selittävän OECD:n kilpailuneutraliteettikäsitystä.⁸

Kilpailuneutraliteettipolitiikka nähdäänkin vaihtoehtona yksityistämiseen tai esiaskeleena yksityistämiseen:

”Kilpailuneutraliteettireformi tarjoaa vaihtoehdon julkisesti omistettujen yhtiöiden kilpailuetujen hallintaan, jos yksityistäminen ei ole vaihtoehto. [Toisaalta] julkisesti omistettujen yhtiöiden yksityistämisen prosessissa kilpailuneutraliteettipolitiikka voi toimia välistratigiana kilpailullisten markkinoiden aikaansaamiseksi [...]”. (OECD 2009, 50.)⁹

Kilpailuneutraliteettipolitiikassa keskitytään ensisijaisesti uudistamaan toimintaympäristöä, jossa julkiset ja yksityiset yritykset toimivat. Kilpailuneutraliteettipolitiikan toteuttaminen sisältää julkisesti omistettujen yhtiöihin liittyvän lainsäädännön ja hallinnon aktiivista arviointia, jonka tavoitteena on muuttaa järjestelmää niin, että julkisesti ja yksityisesti omistetut yhtiöt olisivat

⁸ Sama tulkinta voidaan tehdä toki myös muiden viitekehysten osalta (EU ja Australia).

⁹ Alkuperäisteksti englanniksi. Kääntänyt Juha Katainen.

samojen sääntöjen velvoittamia. OECD:n näkemyksen mukaan kilpailuneutraliteetin funktio on saattaa julkisesti omistettujen yritysten kustannusten läpinäkyvyys ja luotettavuus lähemmäs yksityisen sektorin tasoa. Tiivistettynä tämä kilpailuneutraliteetin suitsiminen tarkoittaa tehokkaampaa kilpailua niin, että julkisesti omistettujen yhtiöiden omistuksesta johtuvien kilpailuetujen nauttiminen minimoidaan. (OECD 2009, 50.)

Valkaman mukaan tiivistettynä kilpailuneutraliteetti tarkoittaa kilpailun puolueettomuutta, yhdenvertaisuutta ja oikeudenmukaisuutta (Valkama 2004, 60). Valkaman mukaan kilpailupoliittiseen keskusteluun on kilpailuneutraliteetin käsitteen myötä noussut uusia teemoja kuten omistajuuden merkitys ja yhtiöittämisen toteuttamisvaihtoehdot. Valkaman mukaan kilpailuneutraliteettiin liittyy myös institutionaaliset rajat, jotka määrittävät eri toimijoiden käymää kilpailua ja niiden tekemiä markkinatoimia. Tällöin yhdenvertaisuutena ja tasapuolisuutena voitaneen pitää kaikkien tuottajien mahdollisuutta aloittaa palvelujen tuottaminen, ylläpitää tuotantoaan sekä poistua markkinoilta. Lisäksi palveluntuottajilla tulisi kilpailuneutraliteetin periaatteiden mukaan olla oikeus vapaasti laajentaa tai supistaa tuotantoaan. (Valkama 2004, 61.)

2.5.2 Euroopan unionin kilpailuneutraliteettiviitekehys

OECD:n keskustelupaperissa erotetaan kaksi keskeisintä kilpailuneutraliteettiviitekehystä, jotka ovat Euroopan unionin ja Australian viitekehykset. Euroopan unionin kilpailuneutraliteettipoliittikka on johdettu perussopimuksesta (SEUT).¹⁰ Kyseessä on artikla 106, joka on suoraan adoptoitu jäsenvaltioiden lainsäädäntöön tai sitä noudatetaan SEUT:n nojalla julkisen vallan toimesta. Artikla 106:n keskeinen sisältö koskee yleisiä taloudellisiin tarkoituksiin liittyviä palveluita (Services of General Economic Interest, SGEI), joista maksetaan korvausta tai annetaan valtiontukea julkisen vallan toimesta (Työ- ja elinkeinoministeriö 2011). Tarkkaan katsottuna kyseisen artiklan tarkoituksena on alistaa SGEI-palveluita tuottavat julkisen vallan omistamat tai yksityiset yritykset Euroopan unionin perussopimuksen mukaisten kilpailusääntöjen piiriin (OECD 2009, 52).

SGEI-palvelut ovat luonteeltaan taloudellisia toimintoja, joiden riittävä tarjonta tulee kaikissa olosuhteissa turvata julkisen sektorin taholta. Tällaisiin aloihin kuuluu muun muassa energian huoltovarmuus. Tuki näiden palveluiden varmistamiseksi on mahdollinen huolimatta sen kilpailua vääristävästä luonteesta. (Työ- ja elinkeinoministeriö 2009, 36 ja Valtiovarainministeriö 2010, 21–22.)

¹⁰ SEUT = sopimus Euroopan unionin toiminnasta.

Julkisten tukien sääntely kiteytyy ajatukseen, jonka mukaan julkinen sektori voi tukea vain sellaista toimintaa, joka ei vääristä yhteismarkkinoiden kilpailua. Muodollisesti valtiontukien sääntely on osa yhteisön kilpailuoikeutta. Valtiontukien sääntely koskee viranomaisen julkisista varoista yritykselle myöntämää taloudellista etuutta, joka vääristää kilpailua jäsenvaltioiden muodostamille yhteismarkkinoilla. Valtiontuessa on yleensä kysymys rahallisesta avustuksesta, mutta valtiontuiksi luetaan myös etuoikeudelliset lainat ja takaukset tai markkinahintaa alhaisemmat vuokrat. (Työ- ja elinkeinoministeriö 2009, 34; Valtiovarainministeriö 2010, 21–22.)

Julkinen valta voi turvata SGEI-palvelut maksamalla valtiontukea tietyin ehdoin. Kuitenkin valtiontuen myöntämiselle tulee olla komission hyväksyntä. Valtiontuen vaikutuksia arvioidaan kauppavaikutus-kriteerien perusteella. Kriteerien täyttymisen arvioinnissa ei liiketoiminnallisella ja oikeudellisella asemalla ole väliä. Lisäksi komissio on katsonut, etteivät pienet tukimäärät vaikuta kilpailuun jäsenvaltioiden välillä. Kiellon ulkopuolelle jäävästä valtiontuesta on määritelty niin sanottu de minimis –tuki, joka tarkoittaa annettavaa tukea, jonka yhteismäärä jää alle 200.000 euron kolmen vuoden aikana. (Työ- ja elinkeinoministeriö 2009, 34–35; työ- ja elinkeinoministeriö 2011; Valtiovarainministeriö 2010, 21–22.)

Perussopimuksen määrittelemän valtion tuen arvioinnin kannalta ei ole merkitystä sillä onko tuen saaja julkisesti vai yksityisesti omistettu yritys. Valtiontukisäännökset eivät kiellä valtiota ja kuntia harjoittamasta elinkeinotoimintaa, mutta jos ne suosivat omistamiaan yrityksiä tavalla, joka poikkeaa normaalista markkinoilla toimivan sijoittajan toimenpiteistä, tulkitaan suosiminen valtiontueksi, jolle on löydettävä hyväksyttävä peruste. (Työ- ja elinkeinoministeriö 2009, 35; Valtiovarainministeriö 2010, 21–22.)

2.5.3 Australialainen kilpailuneutraliteettiviitekehys

Australiaa voidaan pitää yksityiskohtaisen kilpailuneutraliteettipolitiikan kehittämisen edelläkävijänä. Siellä kilpailuneutraliteettipolitiikan aloittamisesta päätettiin liittovaltiosopimuksella vuonna 1995. Erona EU:n kilpailuneutraliteettiviitekehukseen voidaan pitää sen erilaisuutta yleiseen kilpailupolitiikkaan verrattuna. Australian mallissa kilpailuneutraliteetti on selvästi erotettu koskemaan sellaista markkinoiden tilaa, jossa julkisen vallan omistamilla yhtiöillä ei tulisi olla omistuksen luonteesta kumpuavaa kilpailuetua. Lisäksi viranomaisvalvonnan ja toimeenpanon osalta Australian kilpailuneutraliteettipolitiikasta vastaa kilpailuviranomaisen sijaan kansallinen kilpailuneuvosto (National Competition Council, NCC) ja tuottavuuskomissio (Productivity Council). (Työ- ja elinkeinoministeriö 2009, 75–79; OECD 2009, 53.)

Kilpailuneutraliteettipolitiikan toteuttamista julkisen hallinnon toiminnan kautta voidaan perustella kolmella eri tavalla (Emt):

- (i) Sitä ei lueta yleisen kilpailulainsäädännön tehtäväksi¹¹
- (ii) Sillä tavoitellaan erillisen politiikan toteuttamista. Lisäksi sen luonne on kouluttava, ei pakottava. Kilpailuneutraliteettipolitiikan tavoitteena onkin saada viranomaiset toimimaan julkisen vallan kanssa yhteistyössä niin, että kilpailuneutraliteettipolitiikan tavoitteet saavutettaisiin
- (iii) Pakotteet ovat rahallisia rangaistuksia eli sakkoja, jotka itsenäisenä elimenä kilpailuneuvosto asettaa.

Australialaisen mallin päätavoitteena on poistaa kaikki markkinoiden epäkohdat, jotka johtuvat kilpailun vääristymistä. Kilpailuneutraliteettipolitiikka koskee erityisesti markkinoita, joilla julkisesti omistetuilla yhtiöillä on merkittävää toimintaa. Poliittikka koskee kaikkia julkisen hallinnon tasoja (valtion keskushallinto, aluehallinto ja paikallishallinto sekä kunnat ja niiden eri hallinnon tasot). Lisäksi politiikkaa ei toteuteta, jos kustannukset ovat hyötyjä suuremmat. Sitä ei myöskään sovelleta toimintaan, joka ei perustu tulon muodostumiseen. (OECD 2009, 53–54.)

Australialainen kilpailuneutraliteettiviitekehys sisältää myös valtiontukien antamisen ei-kaupalliseen palvelutuotantoon. Se ottaa huomioon tuet, joilla voidaan saada aikaan kilpailuetua niin, että tuki mahdollistaa muiden tuotteiden ristiinsubvention. Australiassa ei-taloudelliset palveluvelvoitteet tulee yksilöidä ja rahoittaa läpinäkyvästi niin, että hinnat ilmentävät todellista kustannusten jakoa. (Emt.)

2.6 Yhteenveto teoreettisesta viitekehystä

Kilpailuneutraliteetin käsitteelle ja sääntelyteorialle on yhteistä julkisen vallan toimeenpanema sääntely tai deregulaatio. Tieteellisen keskustelun perusteella kilpailuneutraliteetti liittyy kilpailunvääristymiseen. Kilpailunvääristyminen liittyy myös markkinoiden epäonnistumiseen, mikä johtuu siitä, että markkinat valtaa monopoli tai ne näivettyvät. Sääntelyteoriassa julkisen edun koulukunnan lähtökohta regulaatiolle on markkinoiden epäonnistuminen. Näin ollen kilpailuneutraliteettikeskustelu voidaan nähdä sääntelyteorian johdannaisena.

¹¹ Euroopan unionin viitekehyksessä kilpailuneutraliteetti sisältyy kilpailuoikeuden alaan.

Sääntelyteoriasta ja kilpailuneutraliteetin käsitteestä voidaan todeta, että molemmat keskittyvät julkisen vallan ja markkinoiden välisen suhteen sekä rajapintojen tulkintaan. Sääntelyteoriassa arvoa annetaan sille miten sääntelyä voidaan tulkita erilaisista intresseistä sekä kustannuksista ja hyödyistä käsin. Kilpailuneutraliteettikeskustelussa kuten sääntelyteoriassa toimintaa ohjaavana voimana nähdään politiikkaa ohjaavat intressit, jotka muuttavat välillisen vaikutuksen kautta vallitsevaa todellisuutta.

Julkisen edun teorian mukaisesta valtiokeskeisestä sääntelyideologiasta on siirrytty sääntelyssä rationaalisen päätöksenteon kulttuuriin, jossa perimmäisenä tarkoituksena on chicagolaisittain ajaa yksilön/ryhmän omaa etua. Kilpailuneutraliteetin nouseminen julkiseen keskusteluun ja poliitikkojen asialistalle kuvastaa puolestaan deregulaation eli sääntelyn keventämisen trendiä, jonka perusteella neoliberalismin oppien mukaisesti markkinat nähdään toimivan tehokkaimmin, kun niiden annetaan toimia autonomisesti ilman ylimääräisiä ja ulkopuolelta asetettuja rajoitteita. Toisaalta kilpailuneutraliteettiin vaikuttaminen merkitsee yhtäaikaisesti sääntelyn purkamista ja uuden sääntelyn aloittamista, koska sen saavuttaminen vaati myös sääntöjen asettamista.

3 AINEISTON ANALYYSI

Aineiston analysointi aloitetaan tutkimalla kaukolämpötoimialan ominaispiirteitä ja suomalaisten lämmitysmarkkinoiden kilpailuneutraliteettia sekä sääntelyä. Analyysin ensimmäisen vaiheen johtopäätöksiä on tarkoitus käyttää analyysin toisessa vaiheessa, kun suomalaisten viranomaisten ja intressiryhmien kilpailuneutraliteettikäsitystä määritellään sekä sovelletaan kaukolämpötoimialalle lämmitysmarkkinoiden vaihtoehtoisena sääntelymallina. Aineiston analysoinnin tuloksia ja niistä syntyneitä johtopäätöksiä tarkastellaan neljännessä luvussa.

Analyysin toisessa osassa painotetaan kilpailuneutraliteetin tulkintaa viranomaisten ja eri intressiryhmien näkökulmasta. Kilpailuneutraliteettia on käsitelty TEM:n ja VM:n selvityksissä ensisijaisesti tilanteissa, joissa julkiset ja yksityiset elinkeinonharjoittajat toimivat samoilla markkinoilla. Aineiston analyysin tarkoituksena on nostaa kilpailuneutraliteetin käsittely ”julkinen elinkeinonharjoittaja vs. yksityinen elinkeinonharjoittaja” – diskurssin ulkopuolelle niin, että kilpailun vääristymistä voidaan käsitellä myös muiden institutionaalisten tekijöiden kuin liikelaitosten konkurssisuojaan ja veroetujen kautta.

3.1 Kaukolämpö toimialana

Kaukolämpö on energiatoimiala, jonka rakenne mukailee Nicholsonin esittämää energiatoimialamallia (Nicholson 2000). Kaukolämpötoimialalla on historiallinen ja käytännöllinen yhteys sähkön tuotannon kanssa. Suomessa onkin yleistä, että energiayhtiöt tuottavat, jakelevat ja myyvät niin sähköä kuin lämpöä. Suomalaisissa energiayhtiöissä lämmön tuotanto jakaantuu erillistuotantoon sekä sähkön ja lämmön yhteistuotantoon. Lämmön jakelu- ja myyntitoiminnot ovat eriytetty sähkön jakelusta ja myynnistä. Lisäksi lämmön myynnissä ei ole olemassa tukkumarkkinoita tai useampia jälleenmyyjiä, vaan energiayhtiöt vastaavat itsenäisesti kaukolämmön myynnistä loppukäyttäjille. Sähkö- ja maakaasuliiketoimintaan - johon myös Nicholson mallinsa perustaa – verrattuna kaukolämpötoimialan yhtäkään liiketoiminta-aluetta ei säännellä erillisen viranomaisen tai erillislain toimesta.

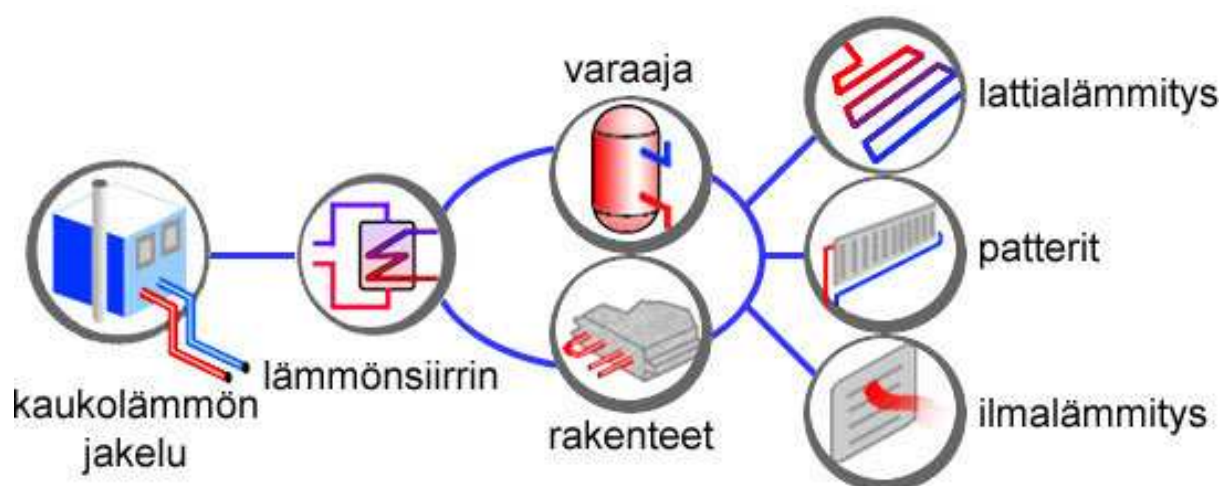
Tässä aineiston analyysi osiossa tutkitaan kaukolämpötoimialaa ja lämmitysmarkkinoiden sääntelyä sekä kilpailuneutraliteettia Nicholsonin energiatoimialamallin kautta. Analyysissä ei tulla käsittelemään kaikkia Nicholsonin mallin liiketoiminta-alueita, vaan siinä tullaan keskittymään sääntelyn ja kilpailuneutraliteetin kannalta keskeisimpiin liiketoiminta-alueisiin ja toimialaa koskeviin ominaispiirteisiin.

3.1.1 Mitä on kaukolämpö?

Kaukolämpö kuuluu Suomen energiajärjestelmään ja sen toimiala kattaa niin lämmön tuotannon, jakelun kuin myynnin toiminnot. Kaukolämpö on toimialana voimakkaasti tai täysin vertikaalisesti integroitunut, koska kaukolämpöliiketoimintaa harjoittavat yhtiöt hankkivat polttoaineet, tuottavat, jakelevat ja myyvät energian loppukäyttäjille kuten kotitalouksille ja liikkeenharjoittajille itsenäisesti. Alihankintaa kaukolämpötoimialalla olevat yhtiöt harjoittavat lähinnä polttoaineiden ostossa ja loppukäyttäjien kaukolämpölaitteistojen asennuksissa.

Kaukolämpöä tuotetaan lämmön ja sähkön yhteistuotantolaitoksissa tai lämpökeskuksissa. Asiakkaille lämpö toimitetaan kaukolämpöverkossa ja sitä syntyy kiertävästä kuumasta vedestä. Asiakkaille tulevan kaukolämpöveden lämpötila voi vaihdella säätötilan mukaan 65–115 °C välillä. Kesällä asiakkaille toimitetun veden lämpötila on alhaisin, koska lämpöä tarvitaan vain lämpimään käyttöveteen. Asiakkailta vesi kiertää takaisin tuotantolaitoksiin ja palaavan veden lämpötila on 40–60 °C välillä. Asiakkaan liittyessä kaukolämpöön asiakkaan kiinteistöön asennetaan lämmönjakokeskus. (Energiateollisuus 2011.)

Kuvio 3 havainnollistaa kaukolämmön tuotantoa ja asiakkaille siirtoa sekä sen käyttömuotoja. Asiakkaille siirrettävä lämpö johdetaan kuumana vetenä suljetussa kaksiputkisessa kaukolämpöverkossa. Lämmitetty vesi johdetaan kiinteistön lämpökeskukseen, jossa se luovuttaa lämpöä asiakkaiden lämmitysverkkoon ja lämpimän käyttöveden valmistukseen lämmönsiirtimien avulla. Talot käyttävät lämpöä huoneiden ja käyttöveden lämmittämiseen sekä ilmastointiin. Kaukolämpöverkon vesi palautuu jäähtyneenä paluujohtossa takaisin tuotantolaitokseen uudelleen lämmitettäväksi. (Energiateollisuus 2011.)



Kuvio 3. Kaukolämmön tuotanto, siirto ja käyttö. Pohjois-Karjalan ammattikorkeakoulu ja Motiva Oy. http://elearn.ncp.fi/materiaali/kainulainens/energiaverkko/koti_ja_energia/rivitalo/kauko.htm 21.8.2011

Kaukolämpövesi on käsiteltävä ennen verkostoon johtamista mekaanisten epäpuhtauksien ja hapen poistamiseksi, jotta putken sisäpuolisen korroosio estettäisiin. Kaukolämmön polttoaineita ovat muun muassa maakaasu, kivihiihi ja turve. Lisäksi puu sekä uusiutuvat energialähteet kuten biokaasu ovat kasvattamassa osuuttaan polttoaineina, joskin kehitys on ollut hidasta. Suurin osa tuotetusta kaukolämmöstä (n. 80 %) saadaan lämpöä ja sähköä tuottavista voimalaitoksista (yhteistuotanto), teollisuuden ylijäämälämpönä tai kaatopaikkojen talteen ottamasta biokaasusta. Pienemmillä paikkakunnilla kaukolämpö tuotetaan yleensä pelkkää lämpöä tuottavissa lämpökeskuksissa. (Energiateollisuus 2011.)

3.1.2 Kaukolämpö monopoliliiketoimintana

Nicholsonin energiatoimialamallissa vertikaalisesti integroituneen energiayhtiön ei oleteta olevan monopoli, vaikka jakelun liiketoiminta-alue onkin Nicholsonin mukaan säännelty viranomaisen toimesta. Sääntelyn rajoituessa yhteen liiketoiminta-alueeseen voidaan sanoa, että energiatoimialalta löytyy jotain monopolin piirteitä. Koska osa liiketoiminta-alueista on kilpailtuja,

ei toimialaa kokonaisuutena voida pitää kuitenkaan monopolina. Kuitenkin kaukolämmön tapauksessa monopolianalyysi on erilainen verrattuna muihin energiajärjestelmän toimialoihin verrattuna. Kaukolämpötoimialalla yhdelläkään liiketoiminta-alueella ei ole olemassa aitoa kilpailua. Kilpailun pullon kaulan muodostaa jakeluverkosto, joka on yhden yhtiön, kunnan tai liikelaitoksen omistama. Jakeluverkoston omistajalla on myös valta päättää siitä voiko muut lämmön tuottajat käyttää verkostoa. Suomessa kaukolämpötoimialalla ei ole järjestelyä, jolla ulkopuoliset tuottajat saisivat oikeuden jakaa ja myydä lämpöä loppukäyttäjille. Kaukolämpöyhtiöt toki harjoittavat lämmön hankintaa teollisuudelta tai ristiinomistuksen avulla naapurikuntien energiayhtiöiltä, mutta tuotannossa ja jakelussa ilmeneväksi kilpailuksi tätä ei voida kutsua.

Kaukolämpöyhtiö muodostaa maantieteellisesti rajatun monopolin operoimansa kunnan alueella. Yleisesti kaukolämpöyhtiö mielletään myös luonnolliseksi monopoliksi, sillä lämmitysmarkkinat eivät kykene kantamaan kahta erillistä kaukolämpöverkostoa, koska jakeluverkon tuotantoteknologian mittakaavaedut menetettäisiin. Suomessa energia-alan etujärjestöjen mukaan suomalaiset lämmitysmarkkinat ovat kilpailulliset, vaikka niillä operoi myös monopoliin perustuvia kaukolämpöyhtiöitä.

Monopoli on kilpailullisten markkinoiden vastakohta. Erään määritelmään mukaan monopoli tarkoittaa tuottajaa, jolle markkinoilla ei ole olemassa suoraa substituuttia eli vaihtoehtoa (Perloff 2004, 351). Verrattuna kilpailullisiin markkinoihin monopolistinen yritys ei ole hinnan ottaja vaan hinnan asettaja. Monopolin tuotanto vastaa markkinoiden kokonaistuotantoa ja monopolituotantoon kohdistuva kysyntä on yhtä kuin markkinoiden kokonaiskysyntä (Baldwin & Cave 2002, 9). Baldwinin ja Caven mukaan monopolituotanto ja -hinnoittelu vallitsee mitä todennäköisimmin markkinoilla, joilla seuraavat kolme tekijää ovat läsnä (Baldwin & Cave 2002, 9-10):

- (i) yksittäinen tarjoaja hallitsee yksin markkinoita,
- (ii) myytävä tuote on niin yksilöllinen, että kuluttajille ei ole tarjolla sitä lähellä olevia vaihtoehtoja (*substituutteja*) ja
- (iii) markkinoille pääsulle on olemassa merkittäviä esteitä ja markkinoilta poistuminen on myös vaikeaa.

Kilpailuilla markkinoilla toimivan yrityksen hintamekanismin vaikutusten vastaisesti monopoli ei menetä tuottojaan nostaessaan hintoja. Pientämällä tuotantoaan monopoli kompensoi vähentyneen myynnin määrää nostamalla seuraavaksi myytävien hyödykkeiden yksikköhintaa,

jolloin rajatuotot säilyvät rajakustannusten yläpuolella (Baldwin & Cave 2002, 10.) Hintojen nousun seurauksena kuluttajat kuluttavat vähemmän monopolistisilla markkinoilla kuin kilpailuilla markkinoilla. Monopolistisilla markkinoilla yritys maksimoi tuottonsa niin, että sen asettama hinta tai tuotanto toteuttaa markkinoiden tasapainon, jossa rajatuotot ja rajakustannukset ovat yhtä suuret (Emt).

Markkinavoima voi tarkoittaa monopolin harjoittamamaa liiketoimintaa, joka kattaa kokonaan tietyt markkinat (Veljanovski 2011, 21). Monopolin markkinavoima perustuu sen kykyyn pitää rajatulo rajakustannuksia suurempana ja tämän positiivisen erotuksen turvin monopoli pystyy myös tekemään positiivista tulosta. Tiivistettynä monopolin vaikutukset verrattuna täydelliseen kilpailuun ovat pienentynyt tarjonta, korkeammat hinnat ja tulojen siirtyminen kuluttajilta tuottajille (Baldwin & Cave 2002, 10).

Syitä siihen miksi jokin yritys on monopoli, selittyy joko olemassa olevilla kilpailu- tai kustannuseduilla tai julkisen vallan toimilla monopolivallan ylläpitämiseksi. Kilpailu-/kustannusetujen tapauksessa yksinkertainen selitys markkinavoimalle on monopoliyrityksen kyky tarjota tuotteitaan niin alhaisilla hinnoilla, että kilpailijoiden tulo markkinoille on mahdotonta. Luonnollisen monopolin olemassa olo perustuu yhden yrityksen kyvylle vastata koko markkinoiden tuotannosta niin alhaisilla hinnoilla, etteivät muut yritykset pysty vastaamaan hintakilpailuun. Luonnollisella monopolilla on myös markkinoiden kantokykyä selittävä merkitys. Markkinoilla, joilla operoi luonnollinen monopoli, on yleisesti tehokkaampaa, että tarjonnasta vastaa vain yksi yritys. (Perloff 2004, 370; Baldwin & Cave 2002, 10.)

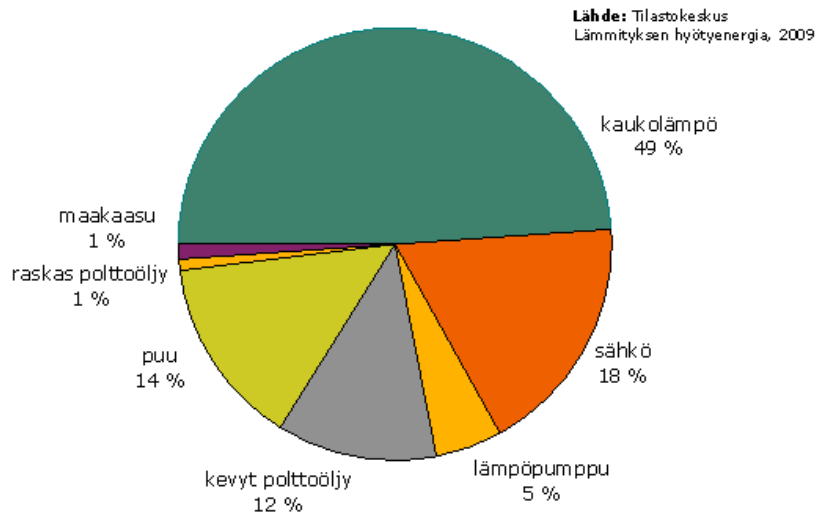
Luonnolliselle monopolille on myös ominaista niin kutsutut mittakaavaedut (*economics of scale*). Mittakaavaedut syntyvät tuotantokapasiteetin tehokkaan hyödyntämisen kautta. Luonnollisen monopolin kannattavuus kasvaa tuotannon kasvaessa. Vastaavalla logiikalla kaukolämpöverkoston kustannustehokkuus on paras mahdollinen, kun jakeluverkostoon on liittynyt mahdollisimman moni kuluttaja.

Suomessa kaukolämpötoimiala on luonnollinen monopoli. Toimialan ja lämmitysmarkkinoiden kilpailun puutteellisuuden vuoksi monopolitoiminnalla on kuluttajien hyvinvoinnin lisääntymisen kannalta negatiivinen vaikutus. Luonnollisen monopolin olemassa olosta syntyvät mittakaavaedut ja kustannustehokkuus tarkoittavat lopulta hyvinvoinnin kasvua energiayhtiöille kaukolämmön loppukäyttäjien kustannuksella, koska monopolin olemassa olo ja kilpailun puute kannustavat jatkuvasti monopolia nostamaan hintoja.

Suomessa kilpailuvirasto pitää kaukolämpötoimialaa luonnollisena monopolina. Kaukolämpötoimialalle on ominaista, että sen vertikaalisen integraation aste on hyvin korkea, koska toimialalla olevat yhtiöt omistavat tuotantolaitokset, jakeluverokoston ja myyvät myös lopputuotteensa suoraan kuluttajille.

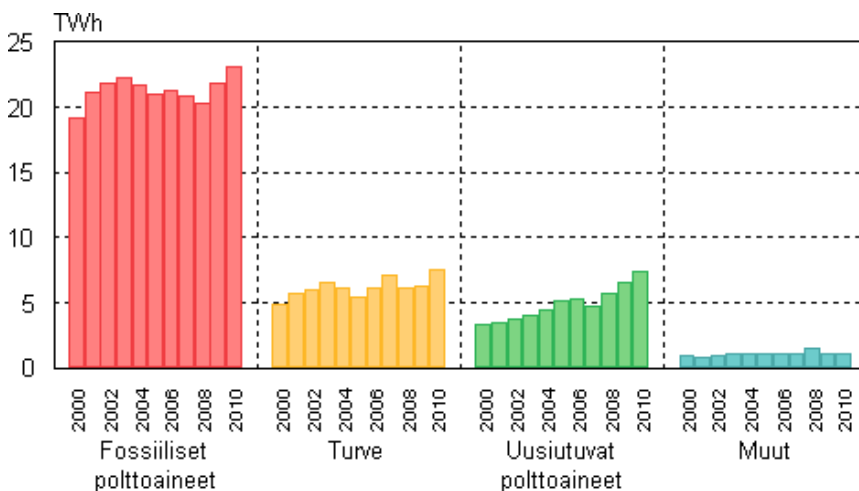
3.1.3 Kaukolämmön tuotanto ja suomalaiset lämmitysmarkkinat

Energiateollisuus ry:n tilastojen perusteella kaukolämpö on Suomen yleisin lämmitysmuoto, jolla suomalaiset kodit ovat lämminneet 1950-luvulta lähtien. Helsingin Energian kaukolämpöhistorian mukaan Helsingissä ensimmäinen sopimus kaukolämmityksestä tehtiin vuonna 1953. Alun perin lämpöä siirrettiin putkia pitkin höyryllä ja ensimmäinen vesikaukolämpöasiakkuus syntyi vuonna 1957. Kaukolämpö lämmitysmuotona alkoi yleistyä vasta 1960- ja 1970-luvuilla etenkin kaupungeissa, jolloin jakeluverkon kapasiteettiä pystyttiin paremmin optimoimaan. 1970-luvun energiakriisillä oli omat vaikutuksensa myös kaukolämmön yleistymiselle. (Energiateollisuus 2011; Helsingin Energia 2011.) Helsingin Energian tietojen perusteella 90 % kaupungin alueella olevista asunnoista käyttää lämmitysmuotonaan kaukolämpöä. Energiateollisuus ry:n tietojen mukaan noin 2,6 miljoonaa suomalaista käyttää asunnoissaan kaukolämpöä lämmitysmuotonaan ja kaukolämmön osuus lämmitysmarkkinoista on noin 50 %. Kuviossa 4 on vuoden 2009 tilasto käytetyistä lämmitysmuodoista ja niiden osuuksista lämmitysmarkkinoilla. Kaukolämmön kilpailukykyyn vaikuttaa erityisesti asuintiheys ja asuntojen koko. (Helsingin Energia 2011.) Lisäksi 95 % suomalaisista julkisista rakennuksista ja liikekiinteistöistä käyttävät lämmitysmuotonaan kaukolämpöä ja 7 % suomalaisista omakotitaloista lämmitetään kaukolämmöllä. (Energiateollisuus 2011.)



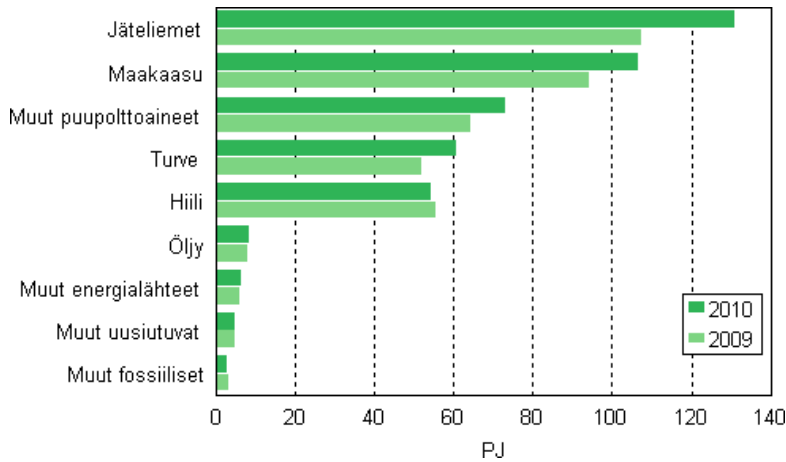
Kuvio 4. Suomalaiset lämmitysmarkkinat eri lämmitysmuotojen osuuksina (Tilastokeskus 2009, ks. Energiateollisuus 2011)

Energiateollisuus ry:n mukaan kaukolämpö on ylivoimaisesti energiatehokkain ja ympäristöystävällisin lämmitysmuoto, koska se hyödyntää merkittävästi sähkön tuotannossa muuten hukkaan menevää lämpöenergiaa (yhteistuotanto) ja teollisuuden prosesseissa syntyvää ylimääräistä lämpöä (Energiateollisuus 2011). Kuitenkin tilastokeskuksen keräämistä tilastoista selviää, että fossiilisia polttoaineita käytetään lämmön erillistuotannossa lähes viisi kertaa enemmän kuin uusiutuvia energiamuotoja (Kuvio 5).



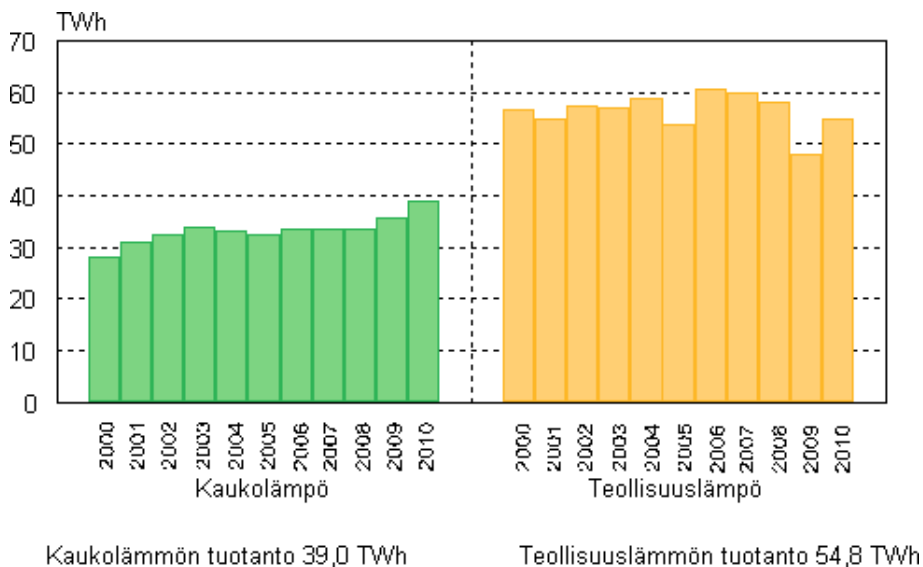
Kuvio 5. Lämmön tuotannon polttoaineet 2000–2011. (Tilastokeskus 2011)

Sähkön ja lämmön yhteistuotannossa suhde on lähes sama, jos ei jopa suurempi. Yhteistuotannon fossiilisia polttoaineita ovat jäteliemet, maakaasu, turve, hiili ja öljy (Kuvio 6).



Kuvio 6. Sähkön ja lämmön yhteistuotannossa käytetyt polttoaineet 2009–2010. (Tilastokeskus 2011)

Lämpömarkkinoiden kilpailun lisääntymisen potentiaali piilee teollisuuden tuottamassa lämmössä, jonka osuus vuonna 2010 lämmön tuotannosta oli 54,8 TWh. Kaukolämmön tuotanto vastaavana ajanjaksona oli 39 TWh (Kuvio 7).



Kuvio 7. Lämmön tuotanto 2000–2011. (Tilastokeskus 2011)

Ero lämmön tuotannossa teollisuuden ja energiayhtiöiden välillä on merkittävä ja markkinoiden avaaminen teollisuudelle kaukolämmön tuottajana vaikuttaisi merkittävästi myös nykyiseen markkinatilanteeseen ja mahdollisesti myös kuluttajahintoihin. Toisaalta pitää muistaa, että teollisuus käyttää tuottamastaan lämmöstä suuren osan itse. Lämmön tuotannon markkinoiden avaaminen ulkopuolisille kohdistaisi ensisijaisesti paineen kaukolämpöverkon omistajan suuntaan, joka nykyisen yksinoikeuden sijaan joutuisi tarjoamaan pääsyn verkkoon myös ulkopuolisille tuottajille. Verkon avaaminen omistajatahon ulkopuolisille lämmön tuottajille vaatisi verkoston jatkamista, lämmön siirtohintojen määrittelyä ja sopimuksia toimitusvarmuuden ylläpitämiseksi.

Lisäksi siirtohintojen valvonta edellyttäisi mahdollisesti erillisen sääntelijän perustamista. Kaukolämpömarkkinoiden avaaminen vastaisi siten sähkömarkkinoilla 1990-luvulla tapahtunutta markkinoiden vapautumista kilpailulle.

Suomessa kaukolämpötoimiala on horisontaalisesti integroitunut sähkön tuotannon kanssa. Suomalaisen energiajärjestelmän yhtenä merkittävimpänä ominaispiirteenä pidetään sähkön ja lämmön yhteistuotantoa, mitä on pidetty myös perusteena kaukolämpötoimialan ympäristöystävällisyydelle ja sääntelyn tarpeettomuudelle. Kuitenkin sähkön ja lämmön yhteistuotanto sekä toisen toimialan sääntely ja toisen sääntelemättömyys mahdollistavat tuotteiden välisen ristinsubvention. Suomessa tähän on puututtu säätämällä sähkömarkkinalakiin taseiden erittelyvelvollisuus eri liiketoimintojen välillä. Kaikesta huolimatta Suomessa ei ole käytössä standardeja eikä energiayhtiöiden keskuudessa vallitse konsensusta siitä kuinka sähkön ja lämmön yhteistuotannon kustannukset jaetaan, jolloin kustannusten läpinäkymättömyys mahdollistaa todellisuudessa ristiinsubvention.

3.1.4 Kaukolämmön jakeluverkoston problematiikka

Nicholsonin energiatoimialamallissa energian jakelu on yksi viidestä liiketoiminta-alueesta. Kaukolämpötoimialalla lämmönsiirtoverkoston omistaa kaukolämpöä tuottava energiayhtiö ja verkostot mukailevat kuntien maantieteellisiä rajoja. Yhden omistajan perinteen vuoksi muut tuottajat eivät voi syöttää jakeluverkkoon tuottamaansa lämpöenergiaa ja yhteistyösopimukset teollisuuden kanssa tai usean yhtiön välillä ovat harvinaisia. Selittävinä tekijöinä kaukolämpöverkon luonnollisen monopolin piirteisiin ovat jakeluverkon laajentamisen ja ylläpidon kustannukset sekä kilpailijoiden poissulkeminen markkinoilta. Jakeluverkosto vaikuttaa myös kaukolämmön hinnoitteluun ja yhtiön arvostamiseen.

Vinnari on tutkinut väitöskirjassaan vedenjakelu- ja puhdistusjärjestelmien teknisiä ja taloudellisia ominaisuuksia. Vedenjakelu- ja puhdistusjärjestelmän tapaan kaukolämpöjärjestelmän merkittävin ominaispiirre on maantieteellinen sidonnaisuus, jota määrittävät sijaintikunnan rajat ja sen kattama fyysinen ympäristö. Lisäksi kaukolämpöputkisto sijaitsee maan alla, mikä vaikeuttaa etenkin verkoston ylläpidon, kunnostamisen ja korvaamisen arviointia. Vedenjakelu ja vedenpuhdistusverkoston kunnan arvioinnin tapaan kaukolämpöverkoston huoltotarvetta määritetään ensisijaisesti aikaisemmin kerätyn tiedon ja nyrkkisääntöjen avulla. (Vinnari 2008, 24.) Laskennallisesti pysyvien vastaavien ja teollisuusjärjestelmien luonteensa puolesta

kaukolämpöjärjestelmän teknis-taloudellisen poistoajan määrittelemisen on määriteltävissä parhaiten geometrisen sarjana (Fraumeni 1997).

Tämä tarkoittaa sitä, että poistot ovat järjestelmän käyttöön oton alussa suuremmat kuin seuraavina poistoajankohtina ja poistot lähestyvät nolaa odotusarvon ollessa ääretön. Kyseinen matemaattinen formulointi tarkoittaa sitä, että poistomäärien eli laitteen ehdotonta käyttöikä ja käytöstä poistumista on vaikea arvioida. Tämä tarkoittaa sitä, että kaukolämpöjärjestelmien tarkka arvostaminen ja jaksottaminen on kirjanpidollisesti haastavaa. (Fraumeni 1997.)

Kaukolämpötoimiala on sähkö- ja vedenkäsittelytoimialojen ohella osa pääomavaltaista infrastruktuuritoimialaa. Liiketoiminnan pääomavaltaisuus tarkoittaa sitä, että toiminnan kannalta välttämättömien laite- ja toimitilainvestointien merkitys yhtiön toiminnan kannalta on suuri. Lisäksi pääomaan tehtävät investoinnit ovat infrastruktuuritoimialalla etupainotteisia eli suuret investoinnit tehdään silloin, kun toiminta käynnistetään. Lisäksi suuri osa fyysisestä laitteistosta sijaitsee maan alla. Teknisten ominaisuuksien perusteella kaukolämmityksen voidaan olettaa kuuluvan fyysisten infrastruktuurijärjestelmien joukkoon, johon kuuluvat toimialoina muun muassa rakennettu ympäristö, kuljetus, viestintä, energia ja jätteen käsittely. (Vinnari 2008, 23.)

Vinnarin mukaan suuret aloitusinvestoinnit vesi-infrastruktuurijärjestelmiin vaikuttavat vesipalveluiden kokonaistulokseen niin, että sen vaikutukset jakaantuvat hyvin pitkälle aikavälille. Tämä voidaan todeta tarkastelemalla vesilaitosten taseita, joissa pysyvien vastaavien osuus on suuri. Pääomavaltaisuudella on myös vaikutuksensa vesilaitosten tulokseen, koska vieraan pääoman korkojen ja suunnitelman mukaiset poistot muodostavat merkittävimmän menoerän yhtiöiden tilinpäätöksissä. (Vinnari 2008, 25.) Vesiliiketoimintaan infrastruktuuritoimialana rinnastettava kaukolämpöliiketoiminta pitää sisällään taloudellisen informaation perusteella samoja piirteitä vesiliiketoiminnan kanssa. Vinnarin mukaan infrastruktuuritoimialojen tase-erien arvostukset eivät anna välttämättä oikeaa kuvaa infrastruktuuriin investoidusta pääomasta. Tämä johtuu siitä, että laskentatoimen teoria tuntee useita eri tapoja arvostaa erilaisia pääomaeriä ja lisäksi alalla vallitsee useita eri poistomenetelmiä. (Vinnari 2008, 25.)

Poistojen tarkoitus on laskentatoimessa ilmentää pitkäaikaiseen käyttöön tarkoitettujen hyödykkeiden hankintahinnan jakaantumista tuleville tilikausille, jolloin sillä on pitkäaikainen vaikutus yhteisön tulokseen ja taseeseen. Yleisin poistomenetelmä on tasapoisto, jonka mukaan hyödykkeiden hankintahinta jaetaan oletettujen käyttövuosien perusteella tasaeriksi eri tilikausille. Kaikesta huolimatta poistojen jaksottaminen arvioiduilla käyttövuosilla ei kerro todellisuutta

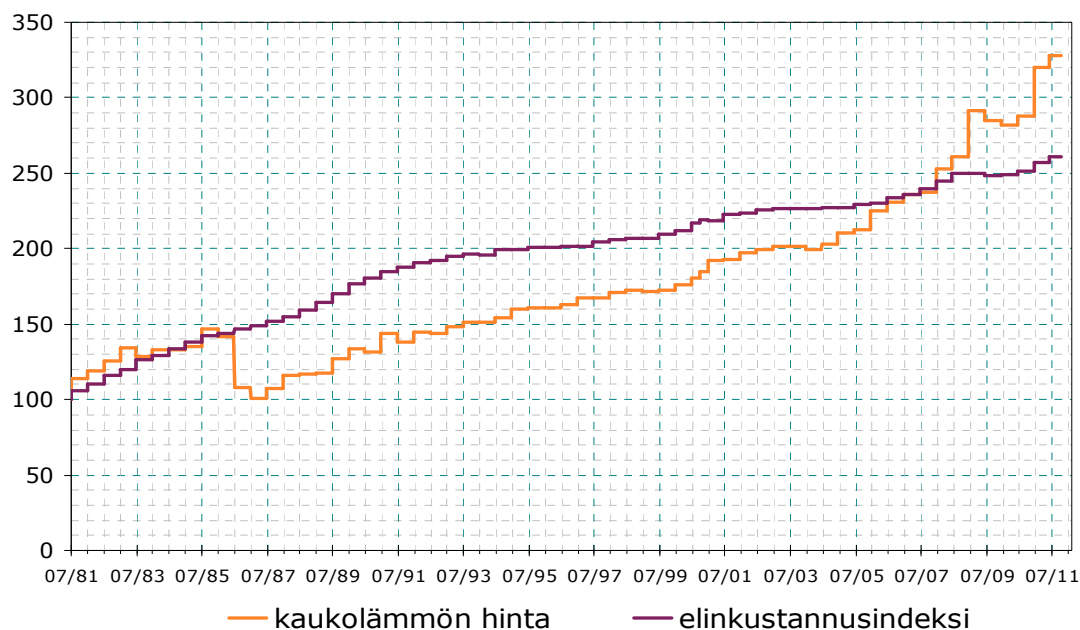
kaukolämpöinfrastruktuurin todellisesta taloudellisesta arvosta. Tämän vuoksi infrastruktuurin taloudellinen käyttöikä voi olla päättynyt ennen sen todellista teknistä käyttöikää. Tämä puolestaan merkitsee sitä, että kaukolämpöinfrastruktuuria voi poistua taseesta paljon ennen suunniteltuja korvausinvestointeja.

Vaihtoehtoisia poistomenetelmiä löytyy muun muassa brittiläisestä kirjapitokäytännöstä, jonka FRS 15 sallii infrastruktuurikorjausten kirjaukset taseeseen tai yhdysvaltalaisesta kirjapitokäytännöstä GASB 34:stä, jossa poistot perustuvat tase-erän käypään arvoon arvostamiseen tai sopeuttamiseen tiettyyn palvelun tasoon. Vaihtoehtoisten poistomenetelmien käytännöllisyydestä huolimatta ne eivät pysty välttämään ennustamattomien muuttujien vaikutuksia, jotka vastaavat kaukolämpöinfrastruktuurin teknisten ominaisuuksien piileviä ongelmia. (Vinnari 2008, 25.)

Pääomavaltaisuuden johdosta infrastruktuuritoimialojen pääomien todenmukainen arvostaminen ja poistojen arviointi on laitteiden käyttöönoton ja poistamisen yhteydessä vaikeaa. Vinnarin mukaan arvostamisongelma voi johtaa ongelmiin omistajien rahoitusomaisuuden hallinnassa ja etenkin investointeihin liittyvässä päätöksenteossa. Kuntien välittömästi tai epäsuorasti omistetuissa energiayhtiöissä tämä voi johtaa siihen, että kaukolämpöjärjestelmiin tehtävät investoinnit siirrettään yhä kauemmaksi tulevaisuuteen, koska muuhun kunnan toimintaan tehtävät investoinnit ovat näkyvämpiä ja siten vaikuttavampia kuntalaisten kokeman hyödyn kannalta ja toisaalta energiayhtiöiden tuloksen halutaan tuottavan osinkoa peruskunnan käyttöön. Vinnarin mukaan historia on osoittanut, että infrastruktuuritoimialojen jakeluverkostoihin tehtävät investoinnit siirtyvät talouden taantumassa julkisyhteisöomisteisissa yhtiöissä. (Vinnari 2008, 26.) Lisäksi sähköä ja lämpöä jakelevissa energiayhtiöissä sähköverkkoon tehtävät investoinnit kulkevat kaukolämpöverkkoon tehtävien investointien edellä, koska sääntelijä kannustaa energiayhtiöitä parantamaan sähköverkon tehokkuutta.

3.1.5 Kaukolämmön loppukäyttäjän asema ja kustannukset

Kuluttaja-asiakkaan kaukolämmön hinta muodostuu tehomaksusta eli perusmaksusta ja energiamaksusta. Tehomaksu määritellään asiakkaan tarpeen mukaan ja se määräytyy energiayhtiöiden hinnoittelussa yleensä lämmitettävän kiinteistön mukaan. Tyyppirakennuksia on uudistuneissa hinnan määräytymisperusteissa kolme, jotka ovat pientalo, rivitalo/pienkerrostalo ja kerrostalo. Lisäksi uudisrakennuksen liittymismaksua sovelletaan kaikkiin eri rakennustyyppeihin. (Energiateollisuus 2011.)



Kuvio 4. Kaukolämmön keskihinnan kehitys (1.1.1981 = 100). <http://www.energia.fi/tilastot/kaukolammon-hinnat-tyyppitaloissa-eri-paikkakunnilla> 12.11.2011

Kaukolämmön hinta oli pitkään vuodesta 1985 vuoteen 2007 elinkustannusindeksin alapuolella. Vuoden 2007 jälkeen kaukolämmön hinta on pysynyt vuosittain elinkustannusindeksin yläpuolella vuoteen 2011 mennessä. Kuvio 4 voidaan päätellä myös, että kaukolämmön hinta on erittäin riippuvainen fossiilisten polttoaineiden hintojen kehityksestä. Tämän näemme kuvan alku- ja loppupäässä, jossa hinta on ollut elinkustannusindeksin yläpuolella. Hintojen nousua selittää 70-luvun öljykriisi ja 2000-luvulla kasvanut epävarmuus kansainvälisessä politiikassa. Toisaalta kaukolämpöyhtiöiden monopoliasema näkyy kustannuksen vyörytyksenä asiakashintoihin, jonka johdosta kaukolämmön hinta on kasvanut nopeammin kuin inflaatio. Polttoaineiden hintojen nousun lisäksi kasvaneisiin tuottajahintoihin syynä ovat myös kaukolämpöyhtiöiden tekemät uudet ja korjausinvestoinnit kaukolämpöinfrastruktuuriin. Hintojen nousua elinkustannusindeksin yläpuolelle voi selittää myös maankäyttö- ja rakennuslain uudistaminen vuonna 2008, jonka seurauksena kunnille annettiin mahdollisuus sitoa uudet asuinalueet kaukolämmön piiriin.

Kuntien ollessa palveluntuottajia hinnoittelusta peruskuntiin kuuluvissa energiayhtiöissä vastaa viimekädessä kunnanvaltuusto, joka päättää kunnan palveluista ja muista suoritteista perittävien maksujen yleisistä perusteista. Tällä hetkellä kaukolämpötoimialalla suurin osa energiayhtiöistä on osakeyhtiöitä, joiden hinnoittelukäytännöistä vastaa ensisijaisesti toimiva johto. Kuitenkin esimerkiksi Helsingissä Helsingin Energian toimivan johdon on esiteltävä ja hyväksyttävä kaukolämmön tariffien muutokset Helsingin Energian lautakunnalla, joka muodostuu

kaupunginvaltuuston jäsenistä ja yhdestä kaupungin hallituksen edustajasta (Helsingin kaupungin valtuusto 2008). Helsingin Energia on Helsingin kaupungin omistama liikelaitos.

Julkisyhteisön maksullisessa palvelutuotannossa palvelumaksut voidaan jakaa julkisoikeudellisiin ja yksityisoikeudellisiin maksuihin¹². Kaukolämpö maksut kuuluvat yksityisoikeudellisten palveluiden piiriin ja saavat julkisoikeudellisten maksujen tapaisesti ylittää toiminnan kustannukset, kunhan kustannusten ylitystä ei voida tulkita veroksi¹³ (Energiamarkkinavirasto 1999, 5-6.)

Valtion maksuperustelaki ei koske kuntia. Kunnan maksuja koskeva vastaavanlainen säännös löytyy kuntalain 13.4 §:stä. Hinnoittelun kilpailuneutraliteetin arvioinnissa maksujen osalta tulee arvioida niiden ylä- ja alarajat ja sitä tuottaako maksut ylijäämää kunnalle. Käytännön mukaan maksujen tuottama ylijäämä on sallittua maksujen osalta, joita ei ole säännelty erityislaeilla. Kuitenkaan maksu ei voi olla kustannuksia suurempi, niin että maksua voitaisiin pitää verona. Jos maksuperusteella on merkitystä kilpailuneutraliteetin ja kilpailuoikeuden kannalta, tulee tapaukseen soveltaa kilpailulakia ja sen kohtuuttoman hinnoittelun määrittelevää säännöstä. (Työ- ja elinkeinoministeriö 2009, 49; Valtiovarainministeriö 2010, 17–18.)

Kun energiayhtiön yhtiömuoto on osakeyhtiö, voi se päättää hinnoittelustaan omien liiketoiminnallisten tavoitteidensa perusteella. Sitä ei velvoita valtion tai kunnan maksullisen toiminnan ehdot. Lämmitysmarkkinoilla kuntien merkittävät välittömät ja välilliset omistukset energiayhtiöissä kuitenkin aiheuttavat kritiikkiä hinnoittelun perusteista ja tarkoituseristä. Helsingin Sanomissa (24.2.2012) kotimaan toimittaja Jarmo Huhtanen kritisoikin Helsingin kaupunkia siitä, että se pitää kunnallisveroprosenttiaan alhaisena (18,5 %) Helsingin Energialta saatavilla tuloutuksilla. Huhtasen mukaan vuotuinen energialaitokselta saatava tuloutustaso (200 - 300 miljoonaa euroa) on pidetty yllä piiloveroa vastaavilla korkeilla kaukolämmön, sähköverkkomaksun ja sähkön hinnoilla. Huhtasen mukaan energialaitoksella saatavilla tuloutuksilla on tuettu politiikkaa, jonka tarkoituksena on ollut pitää kaupungin byrokratiaan ja palvelutuotantoon liittyvät suuret kustannukset poissa julkisesta keskustelusta.

¹² Julkisoikeudellisista hyödykkeistä säädetään Valtion maksuperustelaissa 6.1§:ssä ja liiketaloudellisesti hinnoiteltavista suoritteista samaisen lain 7.1§:ssä.

¹³ Suomen hallitusmuoto (94/1919) 61§ ja Suomen perustuslaki (731/1999) 81§ ja 121§. Säädösten mukaan verosta on säädettävä hallitusmuodon mukaan sekä valtion ja kunnan verosta tulee säätää lailla.

3.2 Kaukolämpötoimialan kilpailukyky, omistajuus ja sääntely

Kaukolämmöllä on vahva asema suomalaisessa energijärjestelmässä. Nicholsonin energiatoimialamallin perusteella jo markkinoilla olevilla kaukolämpöyhtiöillä on vertikaalisen integraation ja monopolioikeuksiin liittyvän kilpailuedun kautta mahdollisuus pitää yllä määräävää markkina-asemaa lämmitysmarkkinoilla myös tulevaisuudessa.

Muutoksessa olevan energiapolitiikan keskittyminen ilmaston lämpenemistä etenemisen ja kasvihuonekaasujen lisääntymisen ehkäisyyn tarkoittaa sitä, että vaihtoehtoiset lämmitysjärjestelmät tulevat haastamaan kaukolämmön aseman yhä voimakkaammin tulevaisuuden lämmitysmarkkinoilla. Lämmön tuotannon kannalta tämä tarkoittaa pitkälti sitä, että lämmityksen lähteinä tullaan suosimaan matala päästöisiä polttoaineita, joihin uusiutuvat energiamuodot kuuluvat. Kilpailun kiristymiseen tulevat vaikuttamaan myös kansallisen energiaverotuksen muutokset, lisääntyvä sääntely, uusi päästökauppajärjestelmä, uudis- ja korjausrakennuksen energiatehokkuusvaatimukset, tuotantorakenteen uudistaminen ja siihen liittyvät standardit kuten teollisuuden päästädirektiivi (*Industrial Emission Directive*) (Pöyry 2011, 35–36).

Pöyryn kauppaja teollisuusministeriölle ja Energiateollisuus ry:lle tekemän selvityksen loppuraportissa on listattu kaukolämmön kilpailuaseman kannalta keskeisiä ulkoisia ja sisäisiä muutostekijöitä (Taulukko 1).

Taulukko 1. Kaukolämmön ulkoiset ja sisäiset muutostekijät (Pöyry 2011, 11)

Ulkoisia muutostekijöitä	Sisäisiä muutostekijöitä
Päästöjen vähentäminen ja uusiutuva energia	Tuotantoinvestoinnit
Energiatehokkuus/rakentamismääräykset	Omistajapolitiikka
Päästökauppa ja päästöoikeuksien määrä	Uudet asuinalueet asiakkaina
Polttoaineiden hinta- ja kustannusvaihtelut	Hybridijärjestelmät
Energiasektorin sääntely	Kilpailun lisääntymisen tuomat muutospaineet
Industrial Emission Directive-investoinnit	Hinnoittelu
Ilmaston lämpeneminen	Teollisuustuotannon jatkuvuus

Pöyryn mukaan kaukolämmön kilpailukyvyyn kannalta keskeisemmät paineet syntyvät kohoavista päästöoikeuksien hinnoista sekä samanaikaisesti poistuvista ilmaisista päästöoikeuksista, kasvavista polttoaineiden hinnoista ja kiristyneestä energiaverotuksesta. Näiden yhteisvaikutuksesta Pöyry arvioi kaukolämmön kustannusten nousupaineiden olevan 50 % vuodesta 2020 vuoteen 2030.

Kustannusten nousua pitävät yllä kaukolämmön tuotantorakenne yhtiöissä, joissa lämmön tuottaminen perustuu suurimmaksi osaksi erillistuotantoon ja fossiilisiin polttoaineisiin. Kyseisiin polttoaineisiin kohdistuu myös kovimmat veropaineet. Pöyryn tekemissä skenaarioissa verotuksessa uusiutuvien energiamuotojen suosiminen ja markkinahintoihin perustuvien polttoaineiden hintojen kehitys tulee vaikuttamaan eri lämmitysmuotojen välillä vallitsevaan kilpailutilanteeseen kaukolämmön asemaa heikentävästi. Tämän vuoksi esimerkiksi kaukolämmöstä maalämpöön siirtyminen ja siihen tarvittavat investoinnit tulevat sitä kannattavammiksi mitä suuremmiksi kaukolämpötuotannon muuttuvat kustannukset nousevat. (Pöyry 2011, 35–36.)

Kaukolämmön johtavaan kilpailuasemaan lämmitysmarkkinoilla on vaikuttanut etenkin uusissa rakennuskohteissa kustannusten edullisuuden lisäksi yhteiskunnallisessa keskustelussa pinnalla olevat arvot kuten ympäristöystävällisyys eli lämmityksestä syntyvät päästöt, energiasaatuuden varmuus ja energiamuodon yleinen imago. Muista lämmitysmuodoista etenkin maalämpö on viime vuosina noussut kaukolämmön suurimmaksi haastajaksi. Maalämmön suosiota on lisännyt sen ympäristöystävällisyys, sillä maaperästä pumpulla siirrettävän lämmön tuottamiseen ei ole käytetty ollenkaan polttoaineita ja ainoat päästöt syntyvät maalämpöpumpun toimintaan vaadittavasta sähkövirrasta. Lisäksi muiden lämmitysmuotojen kasvaneet hinnat ovat vaikuttaneet maalämmön suosion kasvuun. Jos lämpöpumpun käyttösähkö on esimerkiksi tuotettu tuuli- tai vesivoimalla voidaan puhua täysin päästöttömästä lämmitysmuodosta. Lisäksi lämpöpumppujärjestelmät mahdollistavat jäädyttämisen, joka lisää järjestelmän hyödyllisyyttä etenkin kesäaikaan. Lisäksi erilaiset lämmityksen hybridijärjestelmät ovat tulleet suosittuiksi energian kuluttajien keskuudessa. (Pöyry 2011, 12.)

Kaukolämmön päästöjen arviointi riippuu lämmön tuottamiseen käytettävästä polttoaineesta. Siten hiilellä ja öljyllä tuotetun kaukolämmön päästöt ovat moninkertaiset verrattuna maalämpöön, kun lämpöpumpun toimintaan käytettävä sähkö on tuotettu uusiutuvilla energialähteillä. Lämmitysmarkkinoiden kilpailutilanteen kannalta hybridijärjestelmien suosio vaikuttaa kaukolämmön asemaan etenkin muutoskorjattavien ja uusien asuntojen lämmitysjärjestelmien markkinoilla. Markkinaosuuksien menettäminen voi materialisoitua, jos kaukolämmön hinta nousee tarpeeksi korkeaksi suhteessa hybridijärjestelmien investointikustannusten takaisin maksu-aikaan.¹⁴ (Pöyry 2011, 19.)

¹⁴ Investointien takaisinmaksuajan tulisi olla alle 20 vuotta. Mitä lyhyempi takaisinmaksu-aika, sitä halvemmaksi investointi tulee suhteessa kaukolämpöön. (Pöyry 2011, 33-35.)

Pöyryn mukaan kaukolämpöä pitäisi kuitenkin tarkastella alueellisesti sähkön ja lämmön yhteistuotannon tuottamien päästöjen suhteessa. Alueelliset erot kaukolämpöyhtiöiden välillä esiintyvät tuotantorakenteiden eroina. Päästöjen laskemiseen kaukolämmön osalta tulisi huomioida yhdessä tuotetun lämmön ja sähkön positiiviset päästövaikutukset lopputuotteiden kokonaispäästöissä. Kuitenkaan energiayhtiöiden keskuudessa ei ole olemassa *best practice* -menetelmää päästöjen ja kustannusten jakamiseksi sähkölle ja lämmölle. (Pöyry 2011, 19.) Lämmitysjärjestelmien ympäristöystävällisyyteen perustuvaan paremmuusjärjestykseen voidaan vaikuttaa Pöyryn ehdotusten mukaisesti valitulla laskentatavalla. Esimerkiksi kaukolämpö pystytään esittämään vähäpäästöisenä lopputuotteena, kun yhteistuotannon asemaa korostetaan. Toisaalta vertailulaskelmissa voitaisiin ottaa huomioon polttoaineiden kuljettamiseen ja talteenottoon liittyvät päästövaikutukset, jolloin maalämmön asema päästöttömänä vaihtoehtona korostuisi edelleen. Greenpeace Suomen energiavastaava Kaisa-Reetta Koskinen huomauttaa, että fossiilisilla polttoaineilla tuotetun energian hankintakustannuksiin tulisi laskea mukaan ilmastonmuutokseen liittyvät niin sanotut ulkoiskustannukset, jotka tekevät fossiilisista polttoaineista kalliita suhteessa uusiutuviin energiamuotoihin (Helsingin Sanomat 20.4.2012).

Pöyryn selvityksen mukaan Suomen lämmitysmarkkinat ovat kilpailulliset. Kuitenkin selvityksessä huomioidaan lämpömarkkinoiden jäykkyys esimerkiksi taajama-alueilla, missä siirtyminen kaukolämmöstä toiseen lämmitysmuotoon on teknisesti (ja lainsäädännön puolesta) vaikeaa. (Pöyry 2011, 20–21.) Toisaalta asiaa voidaan katsoa myös lainsäädännön näkökulmasta. Tällöin kaukolämmön asemaa lämmitysmarkkinoilla tulisi peilata lämmitysjärjestelmän vaihtamiseen vaikuttavia institutionaalisia esteitä. Institutionaalsiin esteisiin voidaan lukea muun muassa maankäyttö- ja rakennuslain muutos, jossa kunnille annettiin kaavoitusmonopolin käyttäjinä mahdollisuus sitoa uudet rakennusalueet kaukolämmön piiriin sekä maankäyttö- ja rakennusasetuksen muutos maalämpökaivojen poraamisen rajoittamiseksi.

Pöyryn loppuraportin mukaan yhtenä skenaariona kaukolämpömarkkinoiden sääntelyn osalta on sen kehittyminen sähkömarkkinoiden sääntelyn kaltaiseksi. Skenaarion toteutuminen tarkoittaisi laskutuksen muuttumista kulutuksen todellisia kustannuksia vastaavaksi etäluentamittarien yleistymisen myötä. Lisäksi lämmön toimituksen häiriöistä voitaisiin sääntelyn avulla alkaa perimään sähkömarkkinoilla jo voimassa olevaa keskeytymismaksua. (Pöyry 2011, 20.)

Toisaalta kaukolämpöalaa tutkineet aikaisemmat työryhmät (mm. Gaia 2006) ovat ehdottaneet kaukolämmön hinnoittelun läpinäkyvyyden lisäämistä niin tilinpäätösinformaation kuin hinnoittelun osalta. Erityistä huomiota alalla on herättänyt käytetyn yhteistuotannon kustannusten

jako lämmön ja sähkön kesken. Hyödynjakoperiaatteen mukaan tuotantoprosessissa yhtä tuotettua sähköyksikköä kohden syntyy kaksi lämpöyksikköä. Menetelmien olemassa olosta huolimatta kustannusten jakoperusteista ei energiayhtiöiden keskuudessa ole olemassa konsensusta.¹⁵ (Pöyry 2011, 20.)

Kaukolämpötoimialan kilpailuetu ja toisaalta kilpailuongelma piilee siinä, että sääntelijät pyrkivät olosuhteisiin, joissa markkinat toimisivat mahdollisimman matalalla kustannustasolla. Yleensä tämä on mahdollista toteuttaa vain halvimmalla mahdollisella teknologisella vaihtoehdolla. Ilmeisin vaihtoehto on yleensä vallitseva teknologia, joka tukee muita järjestelmän osia ja joka on tuettu myös muiden toimesta (lämmön ja sähkön yhteistuotanto). Kilpailua edistävät paineet markkinoilla siten vain vahvistavat olemassa olevan järjestelmän ominaispiirteitä huolimatta vanhan teknologian ongelmista kuten kaukolämmön päästokuormasta ja maantieteellisistä rajoitteista. (Mitchell & Woodman 2011, 581.) Vallitseva teknologia eli kaukolämpö pyritään sopeuttamaan päästöjen vähentämisen diskurssiin suosimalla päästöjen laskentatapoja, jotka tekevät kaukolämmön ja sähkön yhteistuotannosta pienemmän pahan vaihtoehtoisten lämmitysjärjestelmien kuten maalämmön rinnalla.

3.2.1 Kaukolämpöyhtiöiden omistajuus

Kaukolämpötoimiala kuuluu infrastruktuuritoimialoihin (*utilities*). Infrastruktuuritoimialoilla toimivat yhtiöt muodostavat usein luonnollisen monopolin tietyllä maantieteellisellä alueella, mikä vaikuttaa myös yhtiön omistajuuteen. Hansmannin mukaan kuluttajat joutuisivat monopolin saalishinnoittelun uhreiksi, jos yhtiö olisi omistettu yksityisten sijoittajien toimesta. Hinnoitteluun liittyvä yksityisen omistuksen ongelma on ratkaistu julkisen vallan harjoittaman sääntelyn toimesta. (Hansmann 1996, 169.)

Energiayhtiöiden hintasääntely – kuten sääntely yleensä – sisältää ulkoisvaikutuksia. Jos sallittu sijoitetun pääoman tuotto asetetaan matalalle, ei energiayhtiöillä ole intressiä investoida toimintansa tehostamiseksi. Tilanne on puolestaan päinvastainen, kun sallittu sijoitetun pääoman tuotto on liian korkea. Sääntelyn ajantasaisuudella on myös vaikutus energiayhtiöiden käyttäytymiseen. Jos sallittu sijoitetun pääoman tuoton raja mukautuu ilman viivettä tuotannon todellisiin kustannuksiin, ei yhtiöillä ole kannustetta tehostaa tuotantoaan. Toisaalta sääntelyssä ilmenevät viiveet synnyttävät

¹⁵ Yleisimpiä kustannustenjakotapoja sähkön ja lämmön yhteistuotannossa ovat hyödynjakoperiaate ja energiamenetelmä. Hyödynjakomenetelmässä tuotantokustannukset perustuvat vaihtoehtoiseen tuotanto-/hankintapaan. Energiamenetelmällä kustannukset jaetaan lopputuotteille tuotantomäärän mukaan. Jos kaukolämmön suhde sähkөөn verrattuna tuotannossa on 2:1, tällöin sähkön tuotantokustannukset ovat kaksikertaa suuremmat suhteessa lämmön tuotantokustannuksiin.

hintojen vaihtelun, mikä pitkällä aikavälillä tarjoaa energiayhtiölle mahdollisuuden saavuttaa markkinoiden tuotto-odotukset. (Hansmann 1996, 169.)

Kun yhtiö on omistettu osuuskunnan tai kunnan toimesta, itsesääntely korvaa ulkopuolisen sääntelyn. Osuuskunnissa hintojen määrittäminen perustuu omistajina olevien energian kuluttajien päätöksentekovaltaan ja näiden kuluttajaryhmien kokoon. Kunnallisissa energiayhtiöissä hintoihin liittyvä sääntely puolestaan tapahtuu parlamentaarisen johtokunnan toimesta, jolloin energiankuluttajilla eli kuntalaisilla on viimekädessä mahdollisuus vaikuttaa energian hintoihin demokraattisten vaalien kautta. (Hansmann 1996.)

Pääomakustannusten ja liiketoiminnan kannattavuuden valossa kaukolämpötoimiala voidaan nähdä matala riskisenä toimialana. Riskittömyyttä selittävät vahva asema markkinoilla, jonka monopoliasema ja tasainen energian kysyntä takaavat. Toiminnan jatkuvuuden varmuudesta johtuen energiayhtiöt saavat markkinoilta helposti vierasta pääomaa matalalla korolla. Jakeluverkosto ja tuotantolaitokset ovat myös hyviä lainan vakuuksia. Liiketoiminnan matala riski, monopoliasema ja tasainen kysyntä mahdollistavat myös sen, että energiayhtiöiden taseet voivat sisältää ison määrän vierasta pääomaa. (Hansmann 1996, 170–172.) Kuntien toimiessa omistajina energiayhtiöiden vieraanpääoman edullisuus korostuu edelleen vieraanpääoman korkokustannuksissa, koska kunnalla on intressi lainoittaa yhtiön liiketoimintaa (Hansmann 1996, 177).

Suomessa energiateollisuudessa julkisella omistuksella on vahva perinne, mikä juontuu sähkön ja kaukolämmön tuotannon, myynnin sekä jakelun vahvasta yhteiskunnallisen peruspalvelun luonteesta. Julkisesti omistettua energiapalveluiden tuotantoa onkin perusteltu niiden merkittävyydellä yhteiskunnalle ja julkisten palveluiden keskeisyydellä kunnallisessa palveluntuotannossa. (Viljainen ym. 2011, 4.)

Suomen energialiiketoiminnan parista löytyy yleisimmät yhtiömuodot: osakeyhtiö, osuuskunta ja julkisoikeudelliset liikelaitokset. Osakeyhtiömuotoisten energiayhtiöiden omistus voidaan jakaa yksityiseen ja julkiseen omistukseen (julkisyhteisö omistajana). Suomessa on yleistä, että kunnat ja kaupungit omistavat kokonaan tai osittain osakeyhtiömuotoiset energiayhtiöt. Tällöin kunnat asettavat yhtiöiden hallitukseen edustajansa ja pystyvät ohjaamaan yhtiön toimintaa omistajaohjauksen kautta. Kuitenkaan yhtiö ei ole osa peruskuntaa vaan yksityisoikeudellinen entiteetti, joka kuuluu kuntakonserniin, ja jonka operatiiviseen toimintaan kunnan poliittinen johto ei voi vaikuttaa. Erona yksityisoikeudellisiin omistajiin nähden kuntien toimiessa omistajina sen

saamat osinkotuotot ovat verovapaita. (Viljainen ym. 2011, 7.) Kilpailuneutraliteetin näkökulmasta kuntien harjoittaman tai omistaman liiketoiminnan kilpailuedut eivät poistu liikelaitosten yhtiöittämisellä. Yksityisiin omistajiin verrattuna kunnalla säilyy veroetu myös osakeyhtiöissä, kun se saa omistamastaan energiayhtiöstä tulevat osingot verottomina.

Omistajuuden näkökulmasta liikelaitoksen liiketoiminta perustuu taloudellisen ja toiminnallisen kannattavuuden tavoitteluun. Osakeyhtiön tavoitteista poiketen liikelaitoksen tavoitteena ei ole maksimoida voittoja ja siten omistajan sijoitetun pääoman tuottoa. Kunnallinen liikelaitos ei muodosta erillistä oikeushenkilöä, vaan se on osa kunnan organisaatiota. Liikelaitokset rahoittavat toimintansa tuottamiensa palveluiden maksutuloilla ja pitkällä aikavälillä investoinnit tehdään tulorahoituksella. Liikelaitoksen toimintaa ohjaa kuntalaki ja valtuuston vahvistama johtosääntö. Valtuusto päättää lisäksi liikelaitoksen taloudellisista ja toiminnallisista tavoitteista. Siten kunta vastaa liikelaitoksen sitoumuksista kuten veloista ja sen tekemistä sopimuksista. (Kuntaliitto 2011; Viljainen ym. 2011, 7-8.)

Kunnallista liikelaitosta ja kuntakonsernia koskevat säädökset löytyvät kuntalain 10 §:n a -luvusta. Kyseisiä säännöksiä sovelletaan myös liikelaitoskuntayhtymään. Kunnan elinkeinotoiminnan harjoittamista sääntelee kunnan toimiala. Oikeuskäytännössä kunnan toimialaan on katsottu kuuluvan elinkeinotoiminta, jolla on kiinteä yhteys kunnan lakisääteisiin tehtäviin. (Työ- ja elinkeinoministeriö 2009, 46–47; Valtiovarainministeriö 2010, 25.) Liikelaitos on tarkoitettu nimenomaan kunnallisten palveluiden tuottajaorganisaatioksi. Energialiiketoiminta on katsottu kuuluvan näihin liiketoimiin, joilla katetaan kuntalaisten peruspalvelutarpeita. (Viljainen ym. 2011, 7-8; Kuntaliitto 2011.)

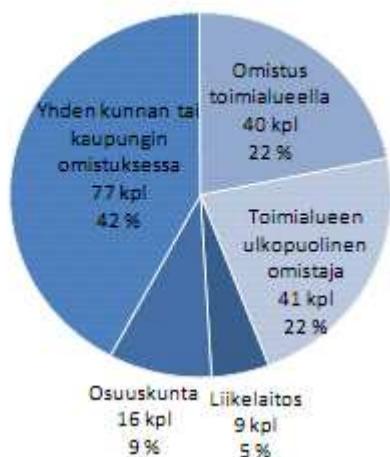
Energiayhtiöiden omistus Suomen kunnissa on siis yleistä. Kuntien motiivina voidaan pitää kuntalaisten palveluiden turvaamista, ei niinkään tuloksen tavoittelua. Kuitenkin kuntatalouden vahvistaminen energiapalveluista saatavilla tuloilla voi olla yksi omistajuuden perusteista. Kuntien palveluvelvoitteissa energiantuotanto ja -myynti eivät kuulu kuntien ydintoimintoihin, mutta niiden on kuitenkin pystyttävä tarjoamaan veden, sähkön ja lämmön jakelu alueellaan. (Kuntaliitto 2011; Viljainen ym. 2011, 8.)

Kuntien strategioissa energiayhtiöiden omistajuudelle voidaan asettaa muitakin kuin taloudellisiin intresseihin liittyviä tavoitteita. Kyse voi olla esimerkiksi siitä, että kunta haluaa taata kattavan joukon palveluita kuntalaisilleen tai turvata alueellaan olevia työpaikkoja tai luoda niitä lisää energiayhtiöiden kautta. Strategisten tavoitteiden toteutumiseen vaikuttavat erilaiset yhtiömuodot,

joiden päätöksentekoa sääntelevät erilaiset lainsäädännöt. Siten energiayhtiöiden omistajan ja päätöksentekijöiden intressien etäännyttämiseen vaikuttaa eri yhtiömuotojen tuomat mahdollisuudet ja rajoitteet omistajaohjauksessa. Toisaalta omistajuuteen kohdistuvat muutospaineet ovat vaikuttaneet ydin periaatteisiin niin, että omavaraisuuden ja asiakastyytyväisyyden tavoitteiden sijaan on alettu korostamaan perinteistä omistajien intressiä palvelevaa omistusosuuksien arvonnousua. Tämän johdosta energialiiketoimintakin on ottanut askeleita peruspalveluista kohti puhdasta liiketoimintaa. (Viljainen ym. 2011, 8.)

Kaukolämpöyhtiöiden toiminta-alueen muodostavat kunnan maantieteelliset rajat, jolla kaukolämpöverkko sijaitsee. Omistajuus puolestaan jakaantuu viiteen eri omistusmuotoon, jotka ovat: (i) liikelaitokset; (ii) osuuskunnat; (iii) toimialueen kunnan tai kaupungin omistama osakeyhtiö; (iv) osakeyhtiö, jonka omistuksesta yli 50 % on toimialueella (omistajina kunnat, kaupungit, asiakkaat, yhteisöt ja/tai yritykset) ja (v) osakeyhtiö, jonka omistus on kokonaan toimialueen ulkopuolella (Viljainen ym. 2011, 10). Kuviossa 8 on esitetty omistuksen eri muotojen osuudet prosentuaalisesti. Kuvion perusteella Suomessa suurin osa energiayhtiöistä (42 %) on omistettu yhden kunnan tai kaupungin toimesta.

Kaukolämpöyhtiöiden omistajuus, 183 yhtiötä



Kuvio 8. Kaukolämpöyhtiöiden omistajuus (Viljainen ym. 2011, 11)

Pääkaupunkisedun vaikutus numeroaineiston tutkimuksessa on ollut merkittävä. Tämä selittyy sillä, että liikelaitosten ja alueen ulkopuolisen omistuksen vaikutus esimerkiksi kaukolämpöverkon pituuteen ja lämmön käyttöön korreloi Helsingin Energian ja Espoossa Fortumin kaukolämpöliiketoiminnan osuuksien kanssa. Helsingin Energia on Helsingin kaupungin liikelaitos ja Espoon kaukolämpötoimituksista vastaa Fortum Heat & Power Oy. Kaukolämpöliiketoiminnassa myös ulkopuolelta ostettavan lämmön osuus on merkittävä. Vuoden 2009 tilastojen mukaan ostetun

lämmön määrä oli 23 % (8 Twh) hankitusta lämmöstä (38 Twh).¹⁶ Lämmöntuottajien kilpailutilanteen näennäisyyttä korostaa kuitenkin se, että suurin osa ostetusta lämmöstä tuotetaan laitoksissa, jossa lämmönjakelijalla on omistusosuus. (Viljainen ym. 2011, 10–11.)

Hyvä esimerkki energiayhtiön omistajuuden merkityksestä kunnallistalouden tasapainoon löytyy Helsingistä. Helsingin kaupungin omistama suurin liikelaitos on Helsingin Energia (Helen). Helen muun muassa tuottaa ja myy kaukolämpöä Helsingin alueella. Vuoden 2009 tilinpäätöksen mukaan kaupungin talouden tasapaino perustui erityisesti Helenin hyvään tulokseen (Helsingin kaupungin tilinpäätös 2008, 15). Helenin taloudellista merkitystä kuvastavat vuosittaiset tuloutukset, kaupungin käyttöön siirretyt ylijäämät ja sijoitetun pääoman tuotto (Taulukko 2).

Taulukko 2. Helsingin Energian tuloksellisuuden tunnuslukuja Helsingin kaupungin tilinpäätöksissä 2008–2010

Tilikausi	2010	2009	2008
Sijoitetun pääoman tuotto*	19 %	19 %	20 %
Edellisten til.kausien ylijäämä	311.354.526,03 €	309.403.536,45 €	329.806495,88 €
Tilikauden ylijäämä	199.963.057,48 €	201.950.989,58 €	229.851.271,08 €
Peruspääoman tuotto**	47.400.000 €	47.429.000 €	47.429.000 €

* Tilinpäätöksessä toteutuneet tunnusluvut

** Tarkoittaa saatuja "osinkoja" eli tuloutusta

Vuonna 2008 Helenin vuoden 2007 ylijäämästä siirrettiin 200 miljoonaa euroa kaupungin ylijäämäeriin. Vuonna 2008 suunniteltiin myös, että vuoden 2009 kesäkuussa tullaan tekemään 250 miljoonan euron ylijäämäsiirto Helen:ltä kaupungin ylijäämäeriin. (Helsingin kaupungin tilinpäätös 2008, 15). Ylijäämänsiirto toteutui vuonna 2009 (Helsingin kaupungin tilinpäätös 2009, 13). Vuonna 2010 toteutettu 200 miljoonan euron siirto kohdistettiin kaupungille peruspalveluiden hoitoon. Samansuuruinen siirto on suunniteltu myös toteutettavaksi vuonna 2011 (Helsingin kaupungin tilinpäätös 2010, 13). Vuosina 2003–2010 Helenin ylijäämistä on siirretty yhteensä 1160 miljoonaa euroa Helsingin kaupungin ylijäämäeriin (Helsingin kaupungin tilinpäätös 2010, 14). Rahamääräisten tunnuslukujen perusteella voidaan todeta, että Helenin toiminnalla on ollut merkittävä osuus Helsingin kaupungin talouden tasapainon kannalta. Jarmo Huhtasen sanoin Helenin tuloutuksilla on voitu näin pitää kunnallinen veroäyri matalalla.

¹⁶ Tilastossa korostuu myös pääkaupunkiseudun kuntien energiayhtiöiden välillä tapahtuva lämpökauppa.

Kilpailuneutraliteettipolitiikan mukainen vaatimus liikelaitosten yhtiöittämisestä tarkoittaisi radikaalia muutosta Helsingin kaupungin talouden tasapainoon, mikä tilinpäätösten perusteella on nojannut vahvasti Helenin tuloksentekeytykseen. Esimerkiksi osakeyhtiömuotoisesta Helen:sta edellisten tilikausien ylijäämiä ei voitaisi siirtää kaupungin ylijäämäeriin. Lisäksi osakeyhtiömuotoinen Helen joutuisi maksamaan tuloksestaan yhteisöveron.

Kilpailuneutraliteettiongelmat liittyvät kaikkiin energiayhtiöiden omistusmuotoihin, jos neutraliteettia tulkitaan OECD:n kilpailuneutraliteettimääritelmien valossa. Omistusmuotojen välillä vallitsevat verotukseen ja konkurssisuojaan perustuvat kilpailun vääristymät ovat ilmeisiä silloin, koska Suomessa lämmitysmarkkinoilla on myös mukana yksityisiä omistajia (esim. Vattenfall ja Fortum). Toiseksi liikelaitosten osuus on pieni, mutta esimerkiksi Helsingin energian merkittävyys kaukolämmön tuottajana ja jakelijana korostaa sen saamia veroetuja sekä Helsingin kaupungin keräämiä merkittäviä tuloutuksia.¹⁷ Omistuksen voimakas keskittyminen energiayhtiöissä estää myös kaukolämmön tuotannon laajenemisen. Esimerkiksi teollisuuden prosessilämpöä voitaisiin alkaa siirtämään laajemmassa mittakaavassa kaukolämpöverkossa. Omistuksen yksipuolisuus vaikuttaa siten suoraan myös lämmitysmarkkinoille osallistuvien toimijoiden määrään, joka puolestaan korostaa lämmitysmarkkinoilla operoivien energiayhtiöiden monopolivaltaa.

Suomessa on myös yleistä, että energiayhtiöt muodostavat keskenään omistusklustereita. Yhtiöiden yhteistoiminta ja ristiinomistus ovat hyvin yleinen ilmiö. Sähkömarkkinoilla yhteistoimintaa harjoitetaan yhteisomistuksen kautta, jotta toimitusvarmuus sähkön jakelussa voitaisiin turvata kaikissa olosuhteissa. Toisaalta yhteisomistus takaa myös niin kutsutun ”mankala-periaatteen” hyväksikäytön, minkä mukaan sähköä voidaan ostaa toisilta yhteisesti omistetuista yhtiöistä omistusosuutta vastaava määrä omakustannushintaan. Ristiinomistusta on syntynyt niin sähkön kuin lämmön tuotannon osalta, mikä näkyy omistusosuuksina yhteistuotanto- ja erillistuotantolaitoksissa. Näin on mahdollistettu muun muassa pääkaupunkiseudulla lämpökauppa kuntien välillä (Viljainen ym. 2011, 9.)

¹⁷ Merkittäviä tuloeriä kaupungille ovat sijoitetun pääoman tuotto sekä edellisten tilikausien voittojen siirto Helsingin Energian ja Helsingin kaupungin välillä.

3.2.2 Kaukolämpötoiminnan institutionaalinen perusta

Mitchellin ja Woodmanin (2011, 575) mukaan lämpöenergia on osa energiajärjestelmää, mikä on huomiota heikosti useimmissa maissa politiikan tai sääntelyn taholta. Heidän mukaan lämpösektorin sääntelyssä tulisi ottaa mallia sähkömarkkinoiden sääntelystä saaduista opetuksista.

Kansainvälisen energiajärjestön (IEA) mukaan suomalaiset lämmitysmarkkinat ovat hyvin kevyesti säännellyt. Järjestön mukaan lämmitysmarkkinoilla kuluttajat voivat valita lämmitystapansa, mutta kaukolämpö on siitä huolimatta, *de facto*, monopoliasemassa kunnissa jakeluverkoston johdosta. Tämän vuoksi energiayhtiöiden välillä ei ole olemassa mahdollisuutta välittömälle kilpailulle. Monopoliasema mahdollistaa myös sähkön myynnin ristiinsubvention kaukolämmön myynnistä saatavilla tuotoilla. Energiatohokkuuden parantamiseksi ja ristiinsubvention välttämiseksi IEA on ehdottanut Energiamarkkinaviraston aseman vahvistamista kaukolämpöliiketoiminnan sääntelyssä. (IEA 2003, 49.)

Suomen energiemarkkinat uudistuivat vuonna 1995 voimaan tulleella sähkömarkkinalailla (386/1995) tarkoituksena oli vapauttaa sähkön tukkumyymtimarkkinat kilpailulle. Tätä ennen energiemarkkinat olivat olleet täysin reguloituja valtion toimesta. Sääntelyn muotona oli hintakontrolli, joka perustui tuotantokustannusten seurantaan. Kauppa- ja teollisuusministeriön vuonna 1994 tekemän raportin mukaan sääntelyn purkautumisen myötä oli tärkeää estää energiatuotteiden kohtuuton hinnoittelu energiemarkkinoiden kilpailun kautta. (Peltola-Ojala & Linden 2005, 3.) Suomessa 1995 säädetty sähkömarkkinalaki perustuu Euroopan unionin sähkön sisämarkkinoita koskevista yhteisistä säännöistä säädetyn direktiivin (96/92) adoptointiin suomalaisessa oikeusjärjestelmässä. Direktiivi edellyttää kansallisten sähkömarkkinoiden integrointia yhteismarkkinoiksi ja sähkön tuotannon, jakelun ja siirtotoiminnan asettamista kilpailun alaiseksi. Toistaiseksi ylikansalliset sähkömarkkinat ovat Suomen osalta toteutuneet yhteistyössä muiden Pohjoismaiden kanssa, jotka muodostavat yhteispohjoismaisen sähköpörssin eli Nord *Poolin*.

Alussa markkinoiden avaaminen koski vain suuria sähkönkuluttajia, koska käyttöpaikkakohtainen tehon tuli olla yli 500 kilowattia. Sähkömarkkinoiden kilpailun vapautumisen voidaan kuitenkin katsoa tapahtuneen laaja-alaisesti vasta vuonna 1997, jolloin kyseinen käyttöpaikkakohtainen tehovaatimus poistettiin sähkönkuluttajilta. Kuluttajien mahdollisuus kilpailuttaa sähkön toimittajia keskenään materialisoitui lopulta vuonna 1998, jolloin kuluttajilta ei enää vaadittu kotitalouskohtaista käyttötunteja rekisteröivää sähkömittaria. (Energiamarkkinavirasto 2011.)

Sähkömarkkinalailla pyrittiin avaamaan sähkömarkkinat vapaalle kilpailulle toiminnoissa, joiden osalta markkinamekanismin toteutuminen oli mahdollinen. Monopolitoiminnan jatkuvuuden johdosta sähköverkkoliiketoiminnan viranomaisvalvonta katsottiin edelleen tarpeelliseksi. Sähkömarkkinoiden uudistuksen myötä perustettiin myös oma viranomainen, Sähkömarkkinakeskus, jonka myöhemmin muuttui Energiamarkkinavirastoksi. Energiamarkkinaviraston tehtäviin kuuluu muun muassa sähköverkkojen arvostamisen valvominen ja niiden kustannusten määrittelyn seuranta sekä niistä muodostuvien sähköverkkomaksujen seuraaminen. (Energiamarkkinavirasto 2011.)

Kaukolämpöliiketoiminnan sääntelyn kehitys liittyy erottamattomasti kansallisten ja eurooppalaisten sähkömarkkinoiden kehitykseen. Vuonna 1992 säädetyin direktiivin 14.:sta artiklassa mainitaan sähköyhtiöiden velvollisuudesta eriyttää tilinpäätöksessä sähkön tuotanto-, siirto- ja jakelutoiminnot sekä muut liiketoiminnot toisistaan. Tilinpäätöstietojen eriyttämisen velvollisuus on kirjattu sähkömarkkinalakiin sähköliiketoimintojen eriyttämisvelvollisuutena (SML 28§ ja 29§). Normiperustaisen sääntelyn edellyttäminä energiayhtiöt joutuivat eriyttämään liiketoimintojaan ja luomaan jokaisesta yksiköstä erillisen taseen ja tuloslaskelman sekä laatimaan konsernitilinpäätöksen. Direktiivin (96/92) 14 artiklan mukaan kyseisellä liiketoimintayksiköiden eriyttämisellä pyrittiin estämään energiayhtiöiden ristiinsubventio, syrjintä ja kilpailun vääristyminen.

Sähkömarkkinalain sisältämät määräykset energiayhtiöiden toimintojen eriyttämisestä teki kaikista kunnallisista energiayhtiöistä konserneja, joiden eri liiketoiminnoista muodostettiin omat liiketoimintayksiköt.¹⁸ Energiayhtiöiden ja niiden eri liiketoimintojen yhtiöittäminen on tähän päivään mennessä johtanut siihen, että 86 % suomalaisista energiayhtiöistä on osakeyhtiöitä, 9 % osuuskuntia ja 5 % liikelaitoksia. Osa energiayhtiöistä on yhtiöittänyt eri liiketoiminta-alueet omiksi osakeyhtiöikseen, jolloin konsernit ovat yleistyneet alalla (Lappeenrannan yliopisto 2010, 11.)

Lämmitysmarkkinoilla ei ole olemassa sähkömarkkinoiden tapaan omaa erillislainsäädäntöä. Ensisijainen kaukolämpömarkkinoita ohjaava normi on kilpailulaki (948/2011).¹⁹ Kilpailulain noudattamista valvoo kilpailuvirasto. Virasto kuvaa tehtäviään seuraavasti:

¹⁸ Osaa kaukolämpöä tuottavista energiayhtiöistä ei ole yhtiöitetty, vaan ne toimivat edelleen liikelaitoksina.

¹⁹ Kilpailulaki korvasi entisen kilpailunrajoituslain (1992/480).

Kilpailuvirasto turvaa taloudellista kilpailua puuttumalla tarvittaessa kilpailupolitiikan perustana olevan kilpailulain (948/2011) ja Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen (SEUT) 101 ja 102 artiklojen vastaisiin kilpailunrajoituksiin kuten kartelleihin ja määrävän markkina-aseman väärinkäyttöön. Kilpailunrajoituksia selvitetään sekä oma-aloitteisesti että toimenpidepyyntöjen perusteella. Tarvittaessa virasto tekee markkinaoikeudelle esityksen siitä, että tuomioistuimien määräisi kilpailusääntöjä rikkoneelle seuraamusmaksun. (Kilpailuvirasto 2011 a.)

Kaukolämmön hinnoitteluun sovelletaan kilpailulain kohtuuttoman hinnoittelun perusteita. Kilpailuvirasto (2011 b) määrittelee kohtuuttoman hinnoittelun seuraavasti:

Määrävässä markkina-asemassa oleva yritys ei saa pyrkiä hyötymään kohtuuttomia hintoja perimällä asiakkaiden valintavaihtoehtojen puuttumisesta. Kohtuuttoman korkea hinnoittelu edellyttää huomattavaa monopolivoimaa, sillä muutoin asiakkaat eivät suostuisi maksamaan ylihintaa vaan vaihtaisivat toimittajaa.

Kohtuuton hinnoittelu perustuu kilpailulainsäädännön mukaan määrävään markkina-aseman väärinkäyttöön. Kilpailulain 7 §:ssä määrävän markkina-aseman väärinkäyttö määritellään siten, että yhden tai useamman elinkeinonharjoittajan tai elinkeinonharjoittajien yhteenliittymän määrävän markkina-aseman väärinkäyttö on kielletty. Väärinkäyttö voi perustua (i) kohtuuttomien osto- tai myyntihintojen taikka muiden kohtuuttomien kauppaehtojen suoraan tai välilliseen määräämiseen; (ii) tuotannon, markkinoiden tai teknisen kehityksen rajoittamiseen, josta syntyy kuluttajille vahinkoa; (iii) erilaisten ehtojen soveltamiseen eri kauppakumppanien samankaltaisiin suorituksiin kauppakumppaneita epäedulliseen kilpailuasetelmaan asettavalla tavalla tai (iv) sopimukseen, jonka syntymisen edellytykseksi asetetaan ehtoja, joiden perusteella sopimuspuoli hyväksyy lisäsuoritukset, joilla niiden luonteen vuoksi tai kauppataivan mukaan ei ole yhteyttä sopimuksen kohteeseen. (Kilpailulaki, 948/2011.)

Euroopan unionin tuomioistuimissa kohtuuttoman hinnoittelun määrittelyyn on otettu kantaa United Brands Company 27/76, General Motors 26/75, British Leyland 226/84 ratkaisuisissa ja Euroopan komission päätöksessä Helsingborgin satama.²⁰ Suomessa kilpailuvirasto on tutkinut kohtuuttoman hinnoittelun ilmenemistä energia-alan osalta Helsingin Energian ja Kuopion Energian

²⁰ Kilpailuviraston määritelmä määrävästä markkina-asemasta ja kohtuuttomasta hinnoittelusta ja ”kilpailuviraston kaukolämpöselvityksen tulokset ja arviointiperiaatteet ”-selvitysraportti.

tapausten perusteella.²¹ Kummankin energiayhtiön osalta tarkasteltiin energiayhtiöiden sähköverkkoliiketoiminnan hintojen kohtuutonta suuruutta. Tutkimuksissa tuli myös esille kysymykset kaukolämpöliiketoiminnan tuotoista ja ristiinsubventiosta. Kilpailuneuvosto ratkaisi oikeudenkäynnin molemmissa tapauksissa energiayhtiöiden hyväksi. Perusteluissaan kilpailuneuvosto esitti, että kohtuutonta hinnoittelua ei voida todeta pelkällä hintavertailulla ja kilpailua valvovan viranomaisen ei tulisi puuttua markkinoilla ilmenevään hinnoitteluun, vaan pyrkiä parantamaan selvityksillään ja toimillaan markkinoiden itseohjautuvuuden edellytyksiä. (Kilpailuvirasto 2011 c.)

Virasto otti lämmitysmarkkinoiden tutkimisen uudelleen asialistalle syksyllä 2009. Selvityksen aloittamisen taustalla oli kuluttajien yhteydenotot, jotka koskivat maankäyttö- ja rakennuslain muutoksen vaikutuksia (Maankäyttö- ja rakennuslaki 57 a §) lämmitysmuodon valintaan ja asuinkunnan kaukolämmön hintaan. Kilpailuviraston kilpailukatsauksessa (2/2011) todetaankin, että kaukolämmön asema on vahvistunut maankäyttö- ja rakennuslain uudistamisen jälkeen. Viraston mukaan kuntien heikko taloudellinen tila ja tulorahoituksen ehtyminen ovat saaneet kunnat liittymisvelvollisuuden hyödyntämisen myötä käyttämään kaukolämmöhintaa kuntatalouden rahoitustarpeisiin. (Kilpailuvirasto 2011 d, 189.)

Kaukolämpöselvityksen ensimmäisestä vaiheesta saatujen tulosten perusteella kilpailuvirasto toteaa havaittujen ilmiöiden koskevan koko toimialaa. Selvityksen perusteella lämmitysmarkkinoilla kaukolämmön markkina-asemaa vahvistavia toimia ovat muun muassa liittymisvelvollisuuden soveltaminen sekä muiden lämmitysmuotojen kilpailun rajoittaminen esimerkiksi erillislainsäädännöllä.²² Alalle luonteenomainen kilpailun rajoittuneisuus ei kuitenkaan anna kilpailuvirastolle kilpailulain perusteella mahdollisuuksia puuttua tilanteeseen. Virasto esittikin yhtenä ratkaisuna koko toimialaa koskevaan ilmiöön erityissäätelyn aloittamista. Erityissäätelyn aloittaminen vaatii viraston mukaan poliittista päätöksentekoa, joka perustuu oletukseen siitä, että kaukolämmön hintaan liittyvä ongelma koetaan yhteiskunnallisesti ja kansantalouden tasolla merkittäväksi ongelmaksi, johon kilpailuoikeuden normiston tarjoamat työkalut eivät ole riittäviä. (Kilpailuvirasto 2011 c.) Kilpailuvirasto lopetti kaukolämpöselvityksen 16.1.2012. Selvityksen perusteella yksittäisille energiayhtiöille ei esitetty seuraamismaksuja. (Kilpailuvirasto 2012.)

²¹ Kilpailuneuvoston päätökset: Helsingin Energia (151/690/1999) ja Kuopion Energia (173/690/2000).

²² Esimerkiksi maankäyttö- ja rakennuslakiin sisällytetty kaukolämmön liittymispakon soveltaminen ja maalämpörakentamisen suunniteltu rajoittaminen Helsingin kaupungissa.

Kilpailulain mahdollistamat keinot määrävän markkina-aseman ja kohtuuttoman hinnoittelun osoittamiseksi sekä kieltämiseksi eivät riitä kilpailuviranomaiselle kaukolämpötoimialan sääntelemiseksi lain jäykkyyden vuoksi. Siksi kilpailulain rinnalle tarvittaisiin erityissääntelyä, joka perustuisi viranomaisen toteuttamiin määräyksiin ja ohjaukseen. (Baldwin & Cave 1999, 46.) Toisaalta kilpailulain etuna on se, että sillä on vaikutusta useammille eri markkinoille ja tällöin yksityiskohtaisen sääntelyn tarve vähenee. Lisäksi se ei luo esteitä markkinoille pääsulle. Laaja-alainen normi tarjoaa myös mittasuhte-etuja. (Baldwin & Cave 1999, 45.) Yleinen kilpailulain ongelma on sen tulkitseminen tuomioistuimissa. Yleisesti tuomioistuinten päätökset perustuvat aikaisemmin annettuihin ratkaisuihin, joita kilpailulain perusteella on tehty Suomessa suhteellisen vähän määrävää markkina-asemaa ja kohtuutonta hinnoittelua koskeneissa tapauksissa. Tuomioistuinmenettelyn ongelmana on myös ratkaisujen hitaus. Lisäksi tuomioistuinkäsittely voi jättää keskeisiä periaatteita huomiotta puutteellisen ammattitaidon vuoksi. (Emt.)

Kilpailulain lisäksi kaukolämpötoimialaa koskee kuluttajansuojalaki (1972/38) ja sen noudattamista valvoo kuluttajavirasto. Kuluttajavirasto valvoo lähinnä kaukolämpöyhtiöiden ja sen asiakkaiden välisiä sopimuksia ja niiden ehtoja. (Kuluttajavirasto 2010.) Kaukolämmön teknisten laitteiden kuten tuotantolaitosten ja jakeluverkon valvonnasta vastaa puolestaan turvallisuus- ja kemikaalivirasto (TUKES 2011).

Gaian tekemän selvityksen mukaan Tanskan sääntely-ympäristö on pohjoismaiden tiukin, koska siellä kaukolämpötoiminta on määritelty monopolitoiminnaksi. Tanskassa kaukolämpöverkon alueella on käytetty liittymispakkoa, joka korostaa oikeudellisen monopolin olemassa oloa. Tanskassa kaukolämpötoimialan sääntelymenetelmänä on käytetty niin sanottua ”*cost plus*” – mallia, jonka tarkoituksena on kaukolämpöliiketoiminnan kustannusten kohdistaminen siitä syntyvien tuottojen kanssa. (Vanhanen, Syrjänen & Vartiainen 2006, 3.)

Ruotsissa sääntelyn lisäämiselle ei ole nähty erityisiä perusteluita, koska kilpailun avaaminen lämmön tuotannossa, siirrossa ja jakelussa vaatii korkeat aloitusinvestoinnit uusilta toimijoilta. Ruotsissa Suomen tapaan lämmitysmarkkinat nähdään kilpailtuina markkinoina ja sääntelyn lisäämisen ei ole katsottu olevan ajankohtaista. Ruotsissa vuonna 2005 valmistuneessa kaukolämmön lainsäädännön uudistamistarpeita käsitelleessä selvityksessä kuitenkin ehdotettiin uuden kaukolämpölain säätämistä. Siinä työryhmä ehdotti kaukolämpöliiketoiminnan läpinäkyvyyden lisäämistä siten, että kaukolämpöliiketoiminta erotettaisiin taloudellisesti, toiminnollisesti ja juridisesti muusta energiayhtiöiden liiketoiminnasta. Uuden lain tarkoituksena oli parantaa kaukolämmön hinnoittelun läpinäkyvyyttä ja ehkäistä ristiin subventoinnin sekä

hintasyrjinnän mahdollisuutta. Lisäksi tavoitteena on mahdollistaa kuntarajat ylittävien jakeluverkkojen muodostaminen mikä ei ole ollut aikaisemmin mahdollista Ruotsissa lainsäädännön perusteella. (Emt.) Ruotsissa tehty lakimuutos tarkoitti lämmitysmarkkinoiden rinnastamista sähkömarkkinoihin, joiden avaamisen yhteydessä 1990-luvulla käytettiin vastaavia keinoja toimialan läpinäkyvyyden ja kilpailun parantamiseksi.

Gaian mukaan Suomessa lämmitysmarkkinoille ei tarvitse luoda erillissäätelyä tai perustaa kaukolämpötoimialaa valvovaa viranomaista. Kyseistä johtopäätöstä Vanhanen, Syrjänen ja Vartiainen perustelevat sillä, että lämmitysmarkkinat ovat Suomessa kilpailulliset, koska kaukolämpö kilpailee aidosti muiden lämmitysmuotojen kanssa. Gaian selvitykseen osallistuneet yhtiöt ja muut intressiryhmät pitävät kaukolämmön hintatasoa ja hinnoittelua oikeudenmukaisena. Tämä johtui siitä, että kaukolämmön hintoja ei ole pystytty osoittamaan useissa kilpailuviraston selvityksissä kohtuuttomiksi kilpailulain perusteella. Gaian mukaan intressiryhmien mielipide on viesti siitä, että ongelmat kaukolämpöliiketoiminnassa eivät ole hinnoittelun osalta merkittäviä. Energiayhtiöiden asennetta selittää toisaalta myös se, että Suomessa markkinaoikeus ei ole päätöksissään ottanut kantaa kohtuuttoman hinnoittelun määrittelyyn. (Vanhanen ym. 2006, 3.)

Gaian mukaan kaukolämpöliiketoiminta tulisi kuitenkin aidosti eriyttää energiayhtiöiden muusta liiketoiminnasta sekä tase ja tilinpäätöstietojen läpinäkyvyyttä tulisi parantaa. Sähkömarkkinoiden uudistamisen myötä tulleet vaatimukset muiden liiketoimintojen eriyttämisestä sähköliiketoiminnasta ovat johtaneet siihen, että energiayhtiöt luovat kaukolämpöliiketoiminnalle erillisen tilinpäätöksen ja taseen. Jotkin yhtiöt ovat yhtiöittäneet myös kaukolämpöliiketoimintansa, joten niillä on myös osayhtiö- ja kirjanpilain perusteella velvollisuus muodostaa tilinpäätös ja tase. Tällä hetkellä kaukolämpöyhtiöiden tilinpäätöksiä ei kuitenkaan julkaista suurelle yleisölle. (Vanhanen ym. 2006, 37.)

Gaian tekemän selvityksen ja lainsäädännön tutkimisen perusteella Suomessa lämmitysmarkkinoiden institutionaalinen perusta on sementoitu kilpailulain nojalla tapahtuvaan valvontaan. Kuitenkaan yleislain eli kilpailulain perusteella ei ole pystytty puuttumaan kilpailuviranomaisen selvityksistä huolimatta kaukolämmön määräävään markkina-asemaan lämmitysmarkkinoilla. Sääntelyteorian mukaan kilpailulain ongelma on sen soveltaminen tuomioistuimissa. Kaukolämpöä suoraan koskevaa tuomioistuinkäsittelyä ei Suomessa ole ollut. Välillisesti sitä on käsitelty tuomioistuimessa, kun energialaitosten kohtuutonta hinnoittelua käsiteltiin sähköliiketoiminnan ristiinsubvention valossa. Baldwinin ja Caven (1999, 45) mukaan

ratkaisujen vähyys, käsittelyaikojen pituus ja toimialakohtaisen ammattitaidon puute rajoittavat ylimalkaan kilpailulainsäädännön soveltamista.

Balwinin ja Caven mukaan kilpailulainsäädäntöä tulisikin käyttää yksityiskohtaisen sääntelyn rinnalla, jolloin yksityiskohtainen sääntely voisi tarjota kehikon ja lopullisen ratkaisun aloille, joilla kilpailulaki on hidasa antamaan ratkaisuja (Baldwin & Cave 1999, 46). Toisaalta Gaian esittämä hinnoittelu- ja tilinpäätöstietojen aiempaa parempi julkisuus mukailee vaihtoehtoisesti informaatio-ohjaukseen perustuvaa sääntelymallia (Balwin & Cave 1999, 49). Lämmitysmarkkinoiden vallitsevasta sääntely-ympäristöstä voi päätellä, että sääntely ei ole välttämättä joukko epäitsekkäitä sääntöjä vaan se muodostuu joukosta neuvotteluja, joita käydään sääntelijän ja säänneltävän välillä. Toisaalta Chicagon koulukuntaa mukaillen näiden neuvottelujen päämääränä on lopulta suojella kaikista vahvimman taloudellista asemaa. (Mitchell & Woodman 2011, 581.)

3.3 Lämmitysmarkkinoihin liittyvän lainsäädännön viimeaikainen kehitys

3.3.1 Maankäyttö- ja rakennuslain uudistus

Maankäyttö- ja rakennuslain (MRL) 57 §:ää muutettiin 30.12.2008. Lakiin lisättiin uusi 57 a § -kohta, mikä käsittelee kaukolämpöverkkoon liittymisvelvollisuutta. Lain mukaan asemakaavassa voidaan antaa määräys rakennuksen liittämistä kaukolämpöverkkoon, jos määräys on tarpeen energian tehokkaan ja kestävän käytön; ilman tavoiteltavan laadun taikka asemakaavan muiden tavoitteiden kannalta. Määräystä sovelletaan rakennukseen, jonka rakennuslupaa haettaessa kaukolämpöverkko on toteutettu siten, että siihen liittyminen on mahdollista rakennuspaikan välittömässä läheisyydessä. Määräystä ei kuitenkaan sovelleta (i) rakennukseen, jonka laskennallinen lämpöhäviö on enintään 60 % rakennukselle määritetystä vertailulämpöhäviöstä; (ii) rakennukseen, jonka pääasiallisena lämmitysjärjestelmänä on uusiutuviin energialähteisiin perustuva vähäpäästöinen lämmitysjärjestelmä; (iii) olemassa olevan rakennuksen korjaus- tai muutostyöhön taikka laajennukseen tai (iv) olemassa olevaan asuinrakennukseen liittyvään talousrakennukseen.

Lakimuutos mahdollisti näin kuntien kaavoitusmonopolin hyväksikäytön kaukolämmön hyväksi alueilla, joiden läheisyydessä energiayhtiön kaukolämpöverkko sijaitsee. Laki antaa kaavoittajalle

oikeuden päättää liittymisvelvollisuuden soveltamisesta ja jättää rakentajalle todistustaakan vertailulämpöhäviön ja lämmitysjärjestelmän energialähteiden uusiutuvuuden osoittamiseksi.

Eduskunnan ympäristövaliokunta otti kantaa maankäyttö- ja rakennuslain kaukolämmön liittymisvelvollisuuteen mietinnössään (13/2008 vp). Valiokunnan mukaan liittymisvelvollisuudesta tulee päättää asemakaavan laadinnan yhteydessä ja liittymisvelvollisuutta saa soveltaa vain uudisrakennuksiin silloin, kun rakennus sijaitsee kaukolämpöverkon lähellä. Valiokunnan mukaan kuntalaisten vaikutusmahdollisuudet liittymisvelvollisuuden soveltamisen suunnittelussa toteutuvat asemakaavan laatimisprosessiin liittyvien lakisäätöiden osallistumisen keinojen kautta.²³ (Ympäristövaliokunta 2008.)

Ympäristövaliokunnan mukaan liittymisvelvollisuuden käytön tulisi olla osa kuntien ilmastostrategiaa. Valiokunta painotti, että liittymisvelvollisuuden käytön perusteena tulee olla kasvihuonekaasujen vähentäminen. Tällöin maalämpöä tai muita uusiutuviin energiamuotoihin perustuvien lämmitysratkaisujen käyttöä ei voida periaatteessa kieltää kaukolämmön liittymisvelvollisuuden perusteella. Liittymisvelvollisuuden käytön edellytyksenä valiokunta korostaa sitä, että kaukolämmön tuotannon tulee ensisijaisesti perustua sähkön ja lämmön yhteistuotantoon ja uusiutuvien energiamuotojen käyttöön polttoaineena. Suosituksista huolimatta valiokunta toteaa, että maankäyttö- ja rakennuslaissa ei tule määrätä kaukolämmön tuotannon edellytyksistä, vaan tämä on muun tai oman erillislainsäädännön tehtävä. (Ympäristövaliokunta 2008.)

Ympäristövaliokunnan mietinnön mukaan maankäyttö- ja rakennuslain kaukolämmön liittymisvelvollisuuden sisältämä 57 a § tukee valtakunnallisia alueiden käyttötavoitteita, joiden mukaan alueiden tulee edistää energian säästämistä sekä uusiutuvien energiamuotojen ja kaukolämmön käyttömahdollisuuksia. Valiokunnan mukaan kunnat ovat myös ilmastostrategioiden toteuttamisen ohella velvollisia seuraamaan kaukolämmön hintojen kohtuullisuutta. Valiokunnan mukaan on myös tärkeää, että pykälän toteuttamista ja hintojen kohtuullisuutta tulee seurata kuntien ja valtakunnan tasolla. Lisäksi valiokunnan mukaan kaavoittajan ja energiayhtiöiden välistä yhteistyötä tulee tiivistää. (Ympäristövaliokunta 2008.)

Ympäristövaliokunnan mietinnössä tunnustetaan kaukolämmön säätelyn olevan oman lainsäädännön tehtävä. Erillislaissa voitaisiin mahdollisesti säätää lämmön tuotannossa käytettävistä polttoaineista ja hintojen kohtuullisuudesta. Lämmitysmarkkinoiden todellisen kilpailun

²³ Osallistumismahdollisuuksia ovat julkiset esitykset ja kuulemiset sekä valitusoikeus.

näkökulmasta valiokunnan mietinnön kannanotot hintojen kohtuullisuuden seuraamisesta ja energiayhtiöiden sekä kaavoittajan välisen yhteistyön lisäämisestä kuulostavat ristiriitaisilta, koska kunnat omistavat suoraan tai välillisesti suurimman osan Suomessa toimivista energiayhtiöistä. Jos kaukolämmön hinnan kohtuullisuuden valvonta ja liittymisvelvollisuuden soveltaminen sekä siihen liittyvä valvonta annetaan kuntien tehtäväksi, sisältää se suuren riskin valvontavastuun väärinkäytöstä.

Kilpailuviraston selvityksen mukaan lämmitysjärjestelmän valinnan vapautta on rajoitettu, kun kunnat ovat tontinluovutussopimuksissa velvoittaneet rakennuksia liittymään kaukolämpöverkkoon. Kilpailuvirasto on todennut 15.4.1998 tekemässään päätöksessä, että Kempeleen kunta tontinluovutusehdoillaan rajoitti kilpailunrajoituslain vastaisesti vuokralaisen oikeutta valita haluamansa lämmitysmuoto. Kuopion kaupungin tontinluovutusehtoihin (kaukolämpöön liittymisvelvollisuus) liittyneen ratkaisun yhteydessä virasto kuitenkin ratkaisi 18.5.2009 antamassaan päätöksessä, että kaupungilla on oikeus rajoittaa erillislain (MRL 57 a §) nojalla lämmitysjärjestelmän valinnan vapautta. (Kilpailuvirasto 1998, 2009.) Kempeleen ja Kuopion tapausten ratkaisujen erilaisuus perustuu muuttuneeseen oikeustilaan. Erillislakina (*lex specialis*) maankäyttö- ja rakennuslakia sovelletaan ennen yleislakia eli kilpailulakia (*lex generalis*). Tämän vuoksi ennen MRL:n uudistusta kaukolämmön liittymisvelvollisuuden soveltamisella ei ollut lain voimaa, koska sitä ei ollut määritelty yksityiskohtaisesti MRL:ssa, mutta uudistuksen jälkeen liittymisvelvollisuuden asettaminen tontin luovutussopimuksiin oli myös lain voimainen sopimusoikeudellisesti.

Ympäristöministeriölle ja –valiokunnalle antamassaan MRL:n uudistusta koskeneessa lausunnossa kilpailuvirasto toteaa, että kyseinen liittymisehto rajoittaa luovutuksensaajan (ostaja/vuokralainen) vapautta valita haluamansa lämmitysmuoto ja poistaa lämmitysjärjestelmien valinnasta kilpailun (Helsingin kaupungin kiinteistövirasto 2010, 19; Kilpailuvirasto 2008). Kilpailuviraston mukaan viimeistään MRL 57 a §:n myötä luotiin kaukolämpötoimialalle luonnollisen monopolin oikeudet.

Helsingin kaupungin kiinteistöviraston maa- ja vesilämpöryöryhmän selvityksen mukaan suuret kaupungit (Helsinki, Espoo, Vantaa ja Tampere) eivät vielä ole ottaneet käyttöönsä maankäyttöön liittyvissä sopimuksissaan MRL 57 a §:n sallimaa kaukolämmön liittymisvelvoitetta. Kuitenkin Vantaalle rakennettavan Marja–Vantaan alueen maankäyttö- ja vuokrasopimuksiin liittymisvelvoitetta tullaan soveltamaan. (Helsingin kaupungin kiinteistövirasto 2010, 15.)

Liittymisvelvollisuuden mahdollisuus on huomioitu esimerkiksi Helsingin maankäytön ja asumisen toteutusohjelmassa (MA-ohjelma 2008–2017, Laadukkaan asumisen Helsinki). Kyseisessä raportissa liittymisvelvollisuuden käyttöön oton tarkoituksena olisi lisätä alueen energiatehokkuutta. Toisaalta MA-ohjelmalla pyritään kannustamaan myös lämpöpumppujen hyödyntämistä rakennusten lämmityksessä, joten kaupungin viesti on ristiriitainen verrattuna suunniteltuun maalämmön hyödyntämisen rajoittamiseen. (Helsingin kaupunki 2008, 17 ja 27.)

3.3.2 Maankäyttö- ja rakennusasetuksen uudistus

Maankäyttö- ja rakennusasetuksen uudistusta koskeva selvitys aloitettiin Helsingin kaupungin maa- ja vesilämpötyöryhmässä 25.11.2009. Työryhmän tarkoituksena oli kartoittaa maa- ja vesilämmön hyödyntämisen tarkoituksenmukaisuutta ja riskejä Helsingissä sekä niiden vaikutusta lupaprosesseihin ja tontinluovutukseen (Helsingin kaupungin kiinteistövirasto 2010, 7). Työryhmän työtä viitoitti käsitys, jonka mukaan porareikien tekemistä tulee rajoittaa niin kaupungin kuin yksityisten omistamilla maa-alueilla yhteiskunnallisesti keskeisten maanalaisten toimintojen, alueiden ja tilojen sekä tulevan maankäytön yhteiskunnallisen tarpeen ja yleisen edun turvaamiseksi (Helsingin kaupungin kiinteistövirasto 2010, 7).

Työryhmän tavoitteena oli saada Helsingin kaupungin alueella tehtävien maalämpökaivojen poraus rakennusluvan piiriin Tampereella käytettävää menettelytapaa imitoimalla. Tampereella lämpökaivon poraaminen edellyttää MRL 125.3 § mukaisen rakennusluvan. Tampereella lämpökaivon poraamiseen liittyvä rakennuslupa tarvitaan myös lämmitysjärjestelmän muutoksen yhteydessä.²⁴ (Helsingin kaupungin kiinteistövirasto 2010, 27.) Helsingissä vallinneen lupamenettelyn mukaan vanhojen kiinteistöjen osalta rakennuslupaa ei tarvinnut hakea, vaan toimenpide katsottiin vähäiseksi rakennus- ja talotekniseksi korjaus- tai muutostoimenpiteeksi, johon tarvittiin rakennusvalvontaviraston Z-lausunto (Helsingin kaupungin kiinteistövirasto 2010, 26–27).

Maalämpökaivojen poraamisen saamiseksi rakennusluvan piiriin kiinteistövirasto ehdotti maankäyttö ja rakennusasetuksen muutosta. Chicagolaisen rationaalisen oman edun tavoittelun mukaisesti kaupungin työryhmä perusteli sääntelyn lisäämisen välttämättömyyttä porareikien ja keruuputkistojen sijoittamisen sekä rakentamisen osalta yleisellä edulla ja/tai painavalla yhteiskunnallisella tarpeella. (Helsingin kaupungin kiinteistövirasto 2010, 21–22). Työryhmän

²⁴ Helsingin kaupungin työryhmän mukaan rakennusluvan myöntämisen edellytyksenä on ensisijaisesti pidetty turvallisuuskysymyksiä (Helsingin kaupunki 2010, 33).

mukaan ”julkinen versus yksityinen etu” -vertailua voitaisiin käyttää myös kaukolämpöverkoston ulkopuolelle sijoitettavien omakoti- tai paritalojen lämmitykseen tarkoitettujen lämpökaivojen poraamisen osalta. (Helsingin kaupungin kiinteistövirasto 2010, 23.)

Työryhmän tavoitteiden intressivertailuun pohjautuvista perusteluista ilmenee, että maankäytön suunnittelun monopolioikeutta käytetään tietyn lämmitysjärjestelmän suosimiseen. Helsingissä kaupunki omistaa Helsingin Energian ja sen etu on suojata kaukolämmön asemaa toimivaltansa puitteissa. Lämmitysjärjestelmien välistä kilpailuneutraliteettia vääristetään tällöin institutionaalisin keinoin. Kaupungin intressi maanalaisten tilojen varaamiseksi tulevaisuuden käyttöön on toki oikeutettu. Kuitenkaan ei ole perusteltua puuttua omaisuuden käyttöoikeuksiin niin, että sillä tullaan suoraan tai välillisesti vaikuttamaan kaukolämmöstä poikkeavien lämmitysjärjestelmien hyödyntämisen mahdollisuuksiin ja lämmitysmarkkinoiden kilpailuneutraliteettiin.

Osassa Helsingin hallintokunnista lupamenettelyn muuttamisesta oltiin työryhmän kanssa eri mieltä. Esimerkiksi Helsingin kaupungin rakennusvalvontavirasto ei pitänyt kiinteistölautakunnan ja maa- ja vesilämpötyöryhmän esille nostamia valvonnan kehittämiseen liittyviä tarpeita olennaisina ja lisäarvoa tuottavina verrattuna Helsingissä porakaivoihin liittyneeseen olemassa olevaan lausunnonmenettelyyn (rakennusvalvontaviraston Z-lausunto). (Helsingin kaupungin hallitus 2011, 6-7.)

Rakennusvalvontaviraston mukaan kiinteistölautakunnan esityksen yhtenä perusteena oleva kuntien lupakäytäntöjen yhtenäistäminen ei voi olla itseisarvo asetuksen voimaansaattamisen kannalta. Rakennusvalvontaviraston mukaan rakennusjärjestyksen tärkein funktio on mahdollistaa kuntien käytössä olevien lupainstrumenttien käytön vaihtelu olosuhteiden mukaan. Viraston mukaan ”luvittaminen” ei saa olla itseisarvo. Luvan kattamien toimenpiteiden joukkoa tulee arvioida sen mukaan ollaanko estämässä todellisia vai kuviteltuja ongelmia ja poistaako luvanvaraisuus olemassa olevan ongelman. Viraston mukaan lupien myöntäminen on aina viimekädessä yhteiskunnallinen kysymys. (Emt.)

Rakennusvalvontaviraston viittaus lupa-asioiden yhteiskunnalliseen luonteeseen tukee sääntelyteorian mukaista käsitystä siitä, että maa- ja vesilämpötyöryhmän raportin laatimiseen ovat vaikuttaneet kaupungin hallinnon etu ja sääntelystä sille syntyvät tulonsiirrot. Maalämpöön kohdistuvan sääntelytaakan lisääminen tarkoittaisi kaukolämmön markkina-aseman ja siitä saatavien tulojen suojaamista nyt ja tulevaisuudessa. Helsingin kaupungin kannalta kaukolämmön markkina-aseman säilyttäminen tarkoittaisi todennäköisesti sitä, ettei sen tarvitsisi nostaa

kunnallisveroprosenttiaan, koska kaupungin menoja voidaan kattaa Helsingin energialta saatavilla tulonsiirroilla.

Maalämmön hyödyntämisen rajoittamiseen liittyy myös kaupungin omistaman energiayhtiön asema. Helsingin Energian vuonna 2010 laatiman kehitysohjelman mukaan yhtiön tavoitteena on vähentää hiilidioksidipäästöjä vuoteen 2030 mennessä 98 % vuoden 1990 tasosta. Lisäksi tavoitteena oli, että tuotetusta energiasta 38 % olisi uusiutuvaa energiaa. Kehitysohjelmalla tavoiteltava päästöjen leikkaaminen vaatii Heleniltä investointeina noin kolme miljardia euroa, jonka arvioidaan vaikuttavan kaukolämmön hintaan 30 – 50 %:n korotuksena. (Helsingin Energia 2010, 22.) Kehitysohjelmassa alleviivataan myös uusien asuinalueiden merkitystä kaukolämmön tuotannon ja kannattavuuden jatkuvuuden kannalta. Helenin mukaan uudet asuinalueet on tarkoitus liittää kaukolämmön piiriin, mikä tarkoittaa maankäyttörakennuslain 57 § a –kohdan käyttöön ottoa Helsingissä (Helsingin Energia 2010, 9.)

Maalämpökaivoihin liittyvän lupamenettelyn uudelleen järjestelyn piilotettuna päämääränä ja intressinä voidaan katsoa olleen kaukolämmön aseman vahvistaminen Helsingissä kilpailua vääristävin institutionaalisin keinoin. Institutionaalisten keinoin toteutettavaa kaukolämmön aseman vahvistamista kuvaa työryhmän suositus, jonka mukaan Helsingissä asemakaavoihin tulisi sisällyttää kaukolämmön liittymisvelvollisuus MRL 57 a §:n mukaisesti ja MRA 62 § tulisi ulottaa koskemaan maalämpökaivojen rakentamista:

”Työryhmän mielestä kaukolämmön kattavuusalue tulee rajata [maalämpökaivolle myönnettävän] luvan [...] ulkopuolelle [...]” (Helsingin kaupungin kiinteistövirasto 2010, 23).

Maa- ja vesilämpötyöryhmä pyysi selvitykseensä lausunnon myös Helenin lämpötoiminnot -yksiköltä. Sen mukaan maalämmön rakentaminen tulisi kieltää tai rajoittaa alueilla, joilla on kaukolämpöverkkoa. Energiayhtiön mukaan Helsingin kaukolämmitys- ja kaukokylmäverkon alueella maalämmön rakentamista ei voida perustella energiatehokkuudella, ilmaston suojelulla, ilman laadulla tai kiinteistöjen taloudellisilla perusteilla. Myös lämmitysjärjestelmien elinkaariajattelun perusteella Helen ei kannatta maalämmön rakentamista kaukolämpöverkon alueella.²⁵ Helenin mukaan kaukolämpöverkon ulkopuolella maalämmön rakentaminen voitaisiin kuitenkin sallia. (Helsingin Energia 2010.)

²⁵ Oletettavasti energiayhtiö perustaa arvionsa sille, että maalämmön käytön lisääntymisen myötä kaukolämpöinvestointien kuoletusajat pitenevät ja laitoksen kaupungille jakamat tuloutukset pienenevät.

Työryhmässä ollaan tietoisia kaukolämpöverkon laajentamisen kannattavuudesta, joka voidaan nähdä myös yhtenä syynä kilpailuneutraliteettia rajoittavan institutionaalisen tekijän käytön laajuuteen. Kiinteistöviraston työryhmän raportista ilmenee, että kaukolämpöverkon laajenemisen kannattavuus ja maalämpöjärjestelmien rakentamisen sallittavuus kulkevat käsi kädessä:

”Selvityksen mukaan kaukolämpöverkkoa ei tulla rakentamaan Helsingissä kaikille pientaloalueille, eikä asiassa ole mahdollista saada etukäteen sitovaa tietoa kaukolämpöverkon laajentumisalueista. Maalämpöä suositellaan siten käytettäväksi kaupunginhallituksen kannanoton mukaisesti kaukolämpöverkon kattavuusalueen ulkopuolelle pientaloalueilla, joiden lähetyvillä ei ole kaukolämpöverkkoa ja joilla siihen liittyminen aiheuttaisi kohtuuttomia kustannuksia.” (Helsingin kaupungin kiinteistövirasto 2010, 38.)

Helsingin kaupungin kiinteistöviraston mukaan kaukolämpö on monopolitoimiala, jonka toimintaan ei voida soveltaa kilpailuneutraliteettiin liittyviä pelisääntöjä, kuten yhtiöittämisspakkoa tai konkurssisuojan poistamista. Kaupungin sääntelytarpeeseen perustuvaa käyttäytymistä ohjaava intressi perustuu ennen kaikkea sen elinkeinotoiminnasta saatavien tulonsiirtojen suojeleluun. Helsingin kaupungin maalämmön käytön rajoittamisen valmistelussa kaukolämmöllä on merkittävä rooli, koska siitä saatava tulonsiirrot vahvistavat kaupungin talouden tasapainoa.

Kaukolämmön kilpailua vääristävää markkina-asemaa työryhmä perustelee sähkön ja lämmön yhteistuotannosta syntyvillä tehokkuuseduilla. Työryhmän mukaan koko Suomen ja kuntien ilmastopoliittisten tavoitteiden valossa asuntojen lämmitysjärjestelmiä tulisi tarkastella alueellisen kokonaisuuden kautta. Kiinteistöviraston työryhmän mukaan valittuun ilmastopoliittikkaan vedoten maalämmön asemaa päästöjen vähentämistalkoissa tulisi tarkastella harkitusti. (Helsingin kaupungin kiinteistövirasto 2010, 18.)

Maa- ja vesilämpötyöryhmän mietinnössä lämmitysmarkkinoiden kilpailuneutraliteetin rajoittamista perustellaan seuraavasti:

”Työryhmän mielestä Suomea ja Helsinkiä velvoittavien kansainvälisten ilmaston muutosta koskevien sopimusten toteuttamista tulee pitää intressivertailussa lämmitysjärjestelmien valinnan vapautta koskevaa kilpailuoikeudellista perustetta painavampana argumenttina. Ilmaston muutoksen torjunnassa on pohjimmiltaan kysymys täysin perustavaa laatua olevan elämän jatkumisen turvaamisesta. Yleisen edun täytyy siten olla suurempi kuin vapaus valita lämmitysjärjestelmänsä. MRL 57 a §:n säätäminen oli ensimmäinen esimerkki lainsäätäjän

puuttumisesta aikaisemmin vahvana pidettyyn kilpailuneutraliteettiin ilmastonmuutoksen perusteella.” (Helsingin kaupunki 2010, 19.)

Helsingin kaupungin hallituksen kannanoton (16.11.2009, 1268§) mukaan maalämmön valitseminen lämmitysmuodoksi lisää hiilidioksidipäästöjä alueilla, joilla on mahdollisuus kaukolämpöliittymään. Kaukolämmön asemaa ensisijaisena lämmitysjärjestelmänä perustellaan kaukolämmön merkittäväällä markkinaosuudella (93 %) vallitsevassa asuntokannassa ja vallitsevan järjestelmän käyttämisen sekä laajentamisen ekologisuudella ja kustannustehokkuudella. Kaupungin hallituksen tekemän selvityksen mukaan paras tapa ratkaista kilpailutilanne olisi sallia maalämmön käyttö vain uudisrakentamisessa kaukolämpöverkoston ulkopuolisilla pientaloalueilla. (Helsingin kaupungin kiinteistövirasto 2010, 18.)

Helsingin kaupungin hallituksen suhtautumisessa maalämpöön korostuu uusien teknologioiden kohtaamat kahdentyyppiset ongelmat. Ensinnäkin ne ovat uusia ja suhteellisen riskisiä rahoituksen näkökulmasta ja toiseksi ne ovat suljettu ulkopuolelle (locked out) tekno-institutionaalisen ryhmän vaikutusvallan johdosta. (Mitchell & Woodman 2011, 581–582.) Kilpailun tukahduttaminen Helsingin kaupungin muodostamalla lämmitysmarkkinoilta vastaa kuntakentän kilpailuneutraliteettikäsitystä, jonka mukaan infrastruktuuritoimialat ja monopolit tulisi sulkea kilpailuneutraliteettiarvioinnin ulkopuolelle.

Kaukolämmön ja maalämmön päästöjen hiilijalanjäljestä työryhmällä tai kaupungin hallituksella ei ole esitettävänä pitkäaikaisseurantaan liittyvää evidenssiä, jonka perusteella kaukolämpö olisi maalämpöä ympäristöystävällisempi lämmitysmuoto. Lisäksi kaukolämmön kilpailukykyä selvittäneessä Pöyryn raportissa (2011) mainitaan, että päästöttömästi tuotetulla sähkövirralla toimiva maalämpöpumppu on ympäristöystävällisempi lämmitysmuoto kuin kaukolämpö.

Helsingin kaupungin kiinteistöviraston maa- ja vesilämpötyöryhmän raportin antamisen jälkeen (9.6.2010) ympäristöministeriössä aloitettiin lainvalmisteluprosessi joulukuussa 2010. Ympäristöministeriön tarkoituksena oli lisätä maankäyttö- ja rakennusasetuksen 62 §:ään kohta 12, jonka mukaan toimenpidelupa tarvitaan maalämmön hyödyntämiseen tarkoitetun lämpökaivon poraamiseen tai lämmönkeruuputkiston asentamiseen, kun rakennuksen lämmitysjärjestelmää vaihdetaan tai uusitaan taikka maalämpöä aiotaan käyttää rakennuksen lisälämmönlähteenä (MRA 1999/895 ja Ympäristöministeriö 2010 a ja b). Asetuksen 62 §:n kohta 12 tuli voimaan 1.5.2011.

3.4 Suomalaisen lämmitysmarkkinoiden kilpailuneutraliteetti ja sen valvonta

3.4.1 Kilpailuneutraliteetin määrittely suomalaisen viranomaisten ja etujärjestöjen keskuudessa

Työ- ja elinkeinoministeriön (TEM) työryhmän mukaan kilpailuneutraliteettia arvioidaan ensisijaisesti markkinoiden toimivuuden valossa. Kilpailuneutraliteetin arvioimiseksi relevanttien markkinoiden ja kilpailija-analyysiin liittyvien tekijöiden määrittelyssä on sovellettava perinteisiä kilpailuoikeudellisia kriteerejä. (Työ- ja elinkeinoministeriö 2009, 61.) TEM:n työryhmän mukaan kilpailuneutraliteetin tarkastelua ei kuitenkaan tulisi rajata tietyn lainsäädännön tutkimiseen, vaan lähtökohtaisesti elinkeinotoiminnan kilpailuneutraliteettia tulee käsitellä laaja-alaisena kysymyksenä (Työ- ja elinkeinoministeriö 2009, 12).

TEM:n mukaan kilpailuneutraliteetin toteutumisen arvioinnissa tulee myös kiinnittää huomiota potentiaaliin markkinoille tulijoihin, koska kilpailua vääristävät tekijät voivat luoda myös markkinoille tulon esteen. Kilpailuneutraliteetin puutteellisuus johtaa siihen, että talouden tehokkuusedut eivät realisoitu ja pitkällä aikavälillä se luo negatiivisia kannustevaikutuksia siitä kärsiville ja hyötyville osapuolille. Kilpailun vääristymät ja kielteiset kannustinvaikutukset vahingoittavat kilpailuprosessia ja estävät talouden uudentumisen. Tiivistettynä kilpailuneutraliteetti tarkoittaa markkinoiden tilaa, jossa kaikki kilpailun vääristymät ovat eliminoitu. (Työ- ja elinkeinoministeriö 2009, 13.) TEM:n työryhmän kilpailuneutraliteettitutkimuksen voidaan katsoa noudattavan Valkaman ja Virtasen (2008) määritelmää, jonka mukaan kilpailuneutraliteetti toteutuu, kun kuluttajien valinnan mahdollisuuksiin ei vaikuta ulkopuolisia tekijöitä eli kilpailu ei ole vääristynyt. Valtiovarainministeriön työryhmän määrittelemä kilpailuneutraliteetti vastaa yksityiskohtaisesti TEM:n JULKI-työryhmän omaksumaa määritelmää (Valtiovarainministeriö 2010).

Myös kilpailuvirastolle kilpailuneutraliteetti tarkoittaa Valkaman ja Virtasen määritelmän mukaista markkinoiden tilaa, jossa kaikilla markkinatoimijoilla on yhtäläiset mahdollisuudet toteuttaa transaktioita ilman ulkopuolisia rajoitteita. Kilpailuneutraliteetti tarkoittaa virastolle tasapuolisten toimintaedellytysten turvaamista kaikille toimijoille markkinoilla. (Kilpailuvirasto 2011 d, 36–37.) Kilpailuviraston mukaan kilpailuneutraliteetti perustuu oikeusjärjestelmän neutraalisuuteen, mikä tarkoittaa, että oikeusjärjestelmässä kansalaisia ja yrityksiä tulisi kohdella tasapuolisesti. Neutraalisuus voidaan jakaa edelleen viiteen eri osaan, jotka ovat yrityskoko-, toimiala-,

omistuspoija-, yritysmuoto- ja kilpailuneutraliteetti. Virasto korostaa, että neutraliteettiongelmat ovat johtaneet elinkeinonharjoittajien keskuudessa opportunistiseen käyttäytymiseen, jolloin kilpailuneutraliteettiongelmat eivät ole pelkästään peräisin sääntelijän toimista, vaan niihin vaikuttavat myös yksityisten toimijoiden intressit, joiden päämääränä on niille edullisen sääntelyn aikaansaaminen. (Kilpailuvirasto 2011 d, 36–37.)

Puutteellinen kilpailuneutraliteetti vaarantaa sekä yksityisen että julkisen tuotannon tehokkuuden ja tuottavuuskehitystä, mistä kärsivät kansalaiset ja koko kansantalous. Niillä perinteisesti yksityisen tuotantotoiminnan alueilla, joille kilpailuneutraliteetiltaan puutteellinen julkinen tuotanto laajenee, kilpailu uhkaa kuluttajien vahingoksi passivoitua. Kilpailu ei pääse aidosti lisääntymään siitä huolimatta, että markkinoille tulee uusia toimijoita. Pitkällä aikavälillä uhkana voi olla tehokkaiden kilpailijoiden markkinoilta poissulkeminen ja markkinoiden monopolisoituminen. (Työ- ja elinkeinoministeriö 2009, 65.)

TEM:n työryhmä nimesi tärkeimmäksi kilpailuneutraliteettipolitiikan tehtäväksi niiden institutionaalisten tekijöiden löytämisen, joiden vaikutus kilpailuneutraliteettiin on merkittävä. Institutionaalisilla tekijöillä tarkoitetaan kilpailun vääristymiä, jotka ovat sisäänrakennettuja nykyiseen lainsäädäntöön ja vakiintuneisiin menettelytapoihin. Institutionaalisen merkityksen ohella sääntelyjärjestelmien ja suositusten noudattamisen tehostaminen on osa kilpailuneutraliteetin edistämistä. (Työ- ja elinkeinoministeriö 2009, 13.)

Julkisen edun teorian mukaisesti TEM:n työryhmä ymmärtää, että politiikka on sääntelyä ohjaava voima, jonka tavoitteena tulee olla kilpailuneutraliteetin turvaaminen. Viranomaisten ja päätöksentekijöiden tavoitteena kilpailuneutraliteettipolitiikassa on suojella kilpailua markkinoilla, ei kilpailijoita markkinoilla. Julkisen edun teorian mukaan julkisen vallan tehtävä on puuttua markkinoiden toimintaan niiden epäonnistuessa ja korjata vallitsevat tehottomuudet. Työryhmän mukaan kilpailun vääristymien poistaminen onkin viranomaisen ensisijainen tehtävä toimivien markkinoiden aikaansaamiseksi.

Kuntanäkemyksen mukaan kilpailuneutraliteetin arviointi perustuu kunnallisen liikelaitoksen rakenteisiin sisältyvään valtiontukielementtiin, joka määriteltiin Euroopan komission Destia-päätöksen kautta. Kuntaliiton mukaan kilpailuneutraliteetin arvioinnin on perustuttava yksilöllisyyteen, toiminnan tosiasialliseen luonteeseen ja tosiseikkoihin perustuvaan kokonaisarviointiin. (Kuntaliitto 2008, 5). Kuntien mukaan valtiontukielementin johdosta

kilpailuneutraliteettia tulisi arvioida kuntien harjoittaman elinkeinotoiminnan luonteen eikä yhtiömuodon kautta. (Työ- ja elinkeinoministeriö 2009, 17; Valtiovarainministeriö 2010, 16–17.)

Kuntien toiminnan kilpailuneutraliteettiongelmat liittyvät paineisiin uusien palvelujen tuottamisessa ja vanhojen palvelujen laajentamisessa. Kuntien käyttämät markkinaehtoiset toimintamallit voivat kuitenkin vaikuttaa kilpailuneutraliteettiin kunnallisen ja yksityisen tuotannon rajapinnassa. Keskeisenä ongelmana on ollut julkisen tuotannon osittainen suoja, joka suo sekä mahdollisuuksia että kannusteita kilpailun rajoittamiseksi. (Kilpailuvirasto 2011 e.)

Kunnissa kilpailuneutraliteetti nähdään alisteisena toiminnan laadun funktioon nähden. Palveluiden yleishyödyllisyys ja julkinen etu ovat kuntakentän mukaan toiminnan tarkoituksenmukaisuudesta huolimatta vapaata kilpailua tavoiteltavampia arvoja. Kuntien näkemyksen mukaan palvelujen tuotannossa tilaajan ja tuottajan eriyttäminen on luonut vahvan aseman kunnallisille liikelaitoksille. Liikelaitokset on tarkoitettu tuottamaan yleishyödyllisiä palveluja ja ylläpitämään palvelujen omavaraisuutta myös ulkoisen monopolin estämiseksi. (Työ- ja elinkeinoministeriö 2009, 17; Valtiovarainministeriö 2010, 16–17.) Kunnat käsittävät kilpailuneutraliteetin koskevan vain markkinoilla toimivia liikelaitoksia ja rajaavat siten esimerkiksi monopolitoiminnan kilpailun vääristymisen käsittelyn ulkopuolelle.

Kuntaliiton käyttämä kilpailuneutraliteettia koskeva rajausta perustuu normiohjaukseen, koska arvioinnissa etusijalla on EU:n komission antama Destia-päätös. Tältä osin kuntien näkemys kilpailuneutraliteetista vastaa EU:n kilpailuneutraliteettiviitekehyksen tulkintaa, jossa tarkastelu kohdistetaan kiellettyihin valtiontukiin ja SGEI-sääntöjen noudattamiseen.

Kunnissa yleisesti kilpailun vääristyminen kiteytyy kuntakonsernin omistajaohjaukseen ja sen taustalla vaikuttaviin intresseihin. Omistajaohjauksen tavoitteena tulisi olla organisaation toiminnan tehokkuus ja liiketoiminnallinen kannattavuus. Samalla omistajastrategiassa tulisi huomioida julkisen toimijan institutionaaliset kilpailuedut ja niiden vaikutus markkinoihin. (Työ- ja elinkeinoministeriö 2009, 52–53.) Myös kuntakentän mukaan omistajaohjaus olisi paras keino julkisen sektorin palvelutuotannossa ilmenevien kilpailuneutraliteettiongelmien ratkaisemiseksi. Omistaja- ja konserniohjauksen traditio on kuitenkin kunnissa heiveröinen, joten pysyvää ratkaisua kilpailuneutraliteettiongelmaan ei voida löytää kuntien omistajaohjaukseen perustuvasta kilpailuneutraliteetin itsearviointista.

Sääntelyn osalta kunnat pitävät julkisen edun toteutumista kilpailuneutraliteettikysymyksissä vapaata kilpailua tavoiteltavampana päämääränä. Julkiseen etuun vetoamalla on tarkoitus puolustaa

etuja, jotka liittyvät kuntien itsehallinnon olemassa oloon ja yksinoikeudella toteutettavaan elinkeinotoimintaan. Chicagon koulukunnan eturyhmäpolitiikan mukaisesti kuntien intressi on tiettyjen monopoli-oikeuksien turvaaminen. Kuntien mukaan kilpailuneutraliteettipolitiikan tulisikin perustua itsesääteilyyn eli liiketoiminnan laajuuden ja markkinoille osallistumisen itsearviointiin, jolloin ulkopuolinen toimintaan puuttumisen mahdollisuus minimoitaisiin.

Elinkeinoelämän keskusliiton (EK) mukaan kilpailuneutraliteettiin vaikuttaa ensisijaisesti se, että julkisen sektorin harjoittama elinkeinotoiminnan läpinäkyvyys on heikko. Kyseinen piirre kiteytyy elinkeinotoiminnasta saatavassa tiedossa. Julkisen sektorin virasto-, liikelaitos- ja yhtiömuotoisesta toiminnasta on olemassa hyvin niukasti tilasto- tai muita tietoja. Toisaalta myös listautumattomista yksityisesti omistetuista osakeyhtiöistä on vaikea saada informaatiota niiden toiminnasta tai taloudesta. Informaatio-ongelma vaikeuttaa kilpailuneutraliteettiongelmien kokonaiskuvan ja laajuuden hahmottamista. (Työ- ja elinkeinoministeriö 2009, 24.) Sääntelyteoriassa julkisen edun teoria pitää Informaatio-ongelmaa yhtenä syynä markkinoiden epäonnistumiseen ja perusteena sääntelyn aloittamiselle.

Kilpailuneutraliteettiongelma ei kosketa pelkästään liikelaitosmuodossa harjoitettavaa elinkeinotoimintaa, vaan kilpailuneutraliteetin arvioinnissa tulisi käsitellä myös muissa muodoissa harjoitettavaa liiketoimintaa. EK:n kilpailuneutraliteettinäkemys vastaakin OECD:n mallia, jonka mukaan julkisen vallan omistusmuodolla ei ole merkitystä, koska kilpailuneutraliteettiongelmia voi esiintyä jokaisessa yhteisömuodossa. EK:n mukaan kilpailuneutraliteettiin vaikuttavia tekijöitä eri yhteisömuotoja koskevan lainsäädännön ohella ovat viranomaisvalvonta, elinkeinotoiminnan läpinäkyvyys, valtiontukijärjestelmät ja verotus. (Työ- ja elinkeinoministeriö 2009, 24.)

EK korostaa, että kuntien markkinoilla toimimisesta ei tulisi tehdä poikkeusta sillä perusteella, että toiminta perustuu monopoli-asemaan.²⁶ Monopolit eivät ole ikuisia, vaan ne voivat ajan myötä purkautua. Monopoleille syntyy suurella todennäköisyydessä tulevaisuudessa kilpailijoita ja luonnolliset monopolit voidaan syrjäyttää tekniikan ja tuotantotapojen kehittyessä. On myös mahdollista, että monopoli-asemassa toimiva tuottaja kilpailee tosiasiallisesti oman toimialansa

²⁶ Koskee VM:n työryhmän suunnitelmaa kuntalakimuutosta, jonka mukaan kuntalain 2 a §:ssä säädettäisiin poikkeuksista, jolloin kunta ei toimisi markkinoilla. Pykälän 5 momentissa säädettäisiin monopoleista, luonnollisista monopoleista sekä monopolitoimintaan välittömästi liittyvistä palveluista. Yhtiöittämisvelvollisuus ei koskisi sellaisia tehtäviä, joissa toiminta perustuu lakiin perustuvaan monopoli-asemaan tai luonnolliseen monopoli-asemaan sekä tällaiseen toimintaan välittömästi liittyvää toimintaa (Valtionvarainministeriö 2010, 42).

ulkopuolisten toimijoiden kanssa, kuten vaihtoehtoisten tuotantotapojen kanssa. Esimerkiksi kaukolämpöverkosto muodostaa monopolin, mutta kaukolämpötuotanto on periaatteessa kilpailtua liiketoimintaa. Lisäksi kaukolämmön monopoliasema lämmitysmarkkinoilla uhkaa muiden lämmitysjärjestelmien kilpailumahdollisuuksia. EK:n mukaan monopolitoiminta ei ole terveen kilpailun kannalta toivottavaa ja sen edistämistä ei voida pitää lainsäädännön tavoitteena. (Elinkeinoelämän keskusliitto 2010.)

Elinkeinoelämän keskusliiton omaksuma kilpailuneutraliteettimääritelmä koskettaa kaikkia markkinoilla tapahtuvia transaktioita. Tällöin kaikki mahdolliset kilpailua rajoittavat tai vääristävät elementit luetaan kilpailuneutraliteetti-ongelmiksi. Sääntelyn osalta etujärjestönä EK:n linja noudattaa perinteistä eturyhmäpolitiikkaa, jonka päämääränä on saavuttaa vaikutusmahdollisuuksiensa mukaan parhaat mahdolliset tulonsiirrot ja optimaalinen sääntely jäsenilleen. Elinkeinoelämän intressinä kilpailuneutraliteetin toteutumisessa on uusien markkinoiden avautuminen ja markkinoille pääsyn helpottuminen yksityisille elinkeinonharjoittajille.

EK:lle kilpailuneutraliteetin toteutuminen tarkoittaisi sääntelyn parantamista muun muassa informaatio-ohjauksen ja viranomaisvalvonnan tehostamisen kautta. Sääntelyn lisäämistä ei perinteisesti ole kannatettu elinkeinoelämän keskuudessa. Kuitenkin kilpailuneutraliteetin tapauksessa se nähdään parempana vaihtoehtona kuin markkinoiden jättäminen oman onnensa nojaan. Sääntelyn lisääminen voidaan nähdä siirtymäkauden keinona, jonka jälkeen, kilpailuneutraliteetin toteuduttua, siirrytään itseohjautuvien tehokkaiden markkinoiden aikakauteen.

3.4.2 Kilpailuneutraliteettiin perustuvan sääntelyn mahdollisuudet Suomen kaukolämpöliiketoiminnan ja lämmitysmarkkinoiden sääntelemiseksi

VM:n ja TEM:n työryhmien mukaan kilpailuneutraliteetti-ongelma kiteytyy liikelaitosten olemassa oloon ja toimintaan markkinoilla. Työryhmien mukaan ongelman poistaminen vaatisi uuden oikeushenkilön perustamista niin, että konkurssisuoja ja veroetuudet poistuisivat markkinoilla toimivien yksiköiden väliltä. Muutos tarkoittaa toiminnan muuttamista yhtiö-, yhteisö tai säätiömuotoiseksi. (Valtiovarainministeriö 2010, 30.) Niin kutsuttu yhtiöittämisvelvollisuus koskisi sekä kuntien nykyisiä liikelaitos- että virastomuotoista toimintaa. Osa nykyisistä liikelaitoksista voisi jatkaa toimintaansa ilman yhtiöittämisvelvollisuutta. (Valtiovarainministeriö 2010, 32; työ- ja elinkeinoministeriö 2009, 53.)

Suomessa liikelaitosmuodossa kaukolämpöliiketoimintaa harjoittavia energiayhtiöitä on yhteensä 9 kappaletta ja liikelaitosten kautta toteutuva omistajuus on 5 % koko toimialasta (Viljainen ym. 2011). Viranomaisten valitsemien lainsäädännöllisten interventioiden perusteella kaikki 9 liikelaitosmuodossa toimivaa kaukolämpötoimintaa harjoittavaa energiayhtiötä tulisi yhtiöittää lämmitysmarkkinoiden kilpailuneutraliteettiongelmiin poistamiseksi, koska liikelaitokset nauttivat markkinoilla muissa yhteisömuodoissa toimiviin energiayhtiöihin nähden julkisesta oituksesta kumpuavaa kilpailuetua konkurssisuojan ja veroedun muodossa. Helsingin kaupungin apulaispormestari Pekka Saurin mukaan kilpailuneutraliteettikeskustelussa energia-ala tulisi kuitenkin ymmärtää peruspalveluksi, jolloin esimerkiksi Helsingin Energiaa ei tarvitsisi yhtiöittää (Helsingin Sanomat 18.12.2008).

EU:n kilpailuneutraliteettiä koskevissa sääntöissä liikelaitosten konkurssisuoja luetaan kielletyksi valtiontueksi, koska se tuottaa kilpailuetua muun muassa edullisemmän vieraanpääoman kautta. Konkurssisuojan nähdään vääristävän näin ollen kilpailua. Toisaalta liikelaitosten osakeyhtiöksi muuttaminen konkurssisuojan poistamiseksi ei ratkaise rajoittamattomaan takaukseen liittyviä ongelmia, jotka ovat myös mahdollisia kuntien omistamissa osakeyhtiöissä. (Työ- ja elinkeinoministeriö 2009, 50–51.) Informaation läpinäkyvyysongelmat koskevat myös osakeyhtiöitä, joten kilpailuneutraliteettitarkastelun rajaamalla kunnan liikelaitoksiin ja virastoihin ei poista esimerkiksi kaukolämpöliiketoiminnan hinnoittelun ja taseinformaation läpinäkyvyysongelmaa.

Kaukolämpötoimiala mielletään VM:n työryhmän kilpailuneutraliteettiselvityksessä osaksi kilpailullisia lämmitysmarkkinoita. Kuitenkin tietyillä asemakaava-alueilla kaukolämpötoiminta voi muodostaa monopolin (Valtiovarainministeriö 2010, 32–33). Monopoliasema liittyy maankäyttö- ja rakennuslain 57 a §:n, jossa säädetään kaukolämpöön liittymisvelvollisuudesta. Monopolitoiminnan jatkuvuuden varmistamiseksi mahdollisen kuntalain muutoksen yhteydessä tulisi säätää poikkeuksista, jolloin kunta ei toimisi markkinoilla. Poikkeuksien perusteella yhtiöittämisvelvollisuus ei koskisi tehtäviä, joissa toiminta perustuu lain muodostamaan monopoliasemaan tai luonnolliseen monopoliasemaan sekä tällaiseen toimintaan välittömästi liittyvään toimintaan. (Valtiovarainministeriö 2010, 42.)

Vallitsevan määritelmän mukaan kaukolämmön jakeluverkostoa pidetään luonnollisena monopolina, jolloin yhtiöittäminen - kuntalakiin ehdotetut poikkeukset huomioon ottaen - koskisi vain kaukolämpötuotantoa. Kilpailuvirasto näkee VM:n työryhmän ehdottamassa laissa tehtävän jaon kaukolämpöverkon ja kaukolämpötuotannon sääntelyn osalta liian hienosyisenä. Pienempien

toimijoiden osalta vaatimus, jossa tuotanto tulisi yhtiöittää ja jakeluverkosto jatkaisi liikelaitoksena tai virastona tarkoittaisi toimintojen eriyttämistä, mikä ei ole toiminnan tehokkaan järjestämisen kannalta järkevää. Kilpailuviraston mukaan kaukolämpötoiminta tulisi muun energiahuollon tavoin yhtiöittää kokonaisuudessaan. (Kilpailuvirasto 2011.)

Säätelyteorian näkökulmasta liikelaitosten yhtiöittämisvelvollisuus tarkoittaisi tulonsiirtoa siten, että valtion keräämien yhteisöverotuotot kasvaisivat ja kunnat puolestaan menettäisivät verovapaita elinkeinotoiminnan tulojaan. Se tarkoittaisi yhteisöverosta jaetun valtio-osuuden kautta myös tulonsiirtoa suurilta vakavaraisilta kunnilta pienille taloudellisissa vaikeuksissa oleville kunnille. Merkittävät yhtiöittämisvelvollisuudesta seuraavat taloudelliset vaikutukset koskisivat Helsingin kaupunkia ja sen kolmea liikelaitosta Helsingin Energiaa, Helsingin Satamaa ja Palmiaa. Toisaalta kunnilla säilyisi veroetuus, koska osakeyhtiöiden voittovaroista kunnalle maksettu osinko on verovapaata tuloa. (Valtiovarainministeriö 2010, 34.)

Kuntaliiton mukaan liikelaitosten yhtiöittäminen ja yksityisten palveluntarjoajien osuuden kasvaminen markkinoilla johtaa demokraattisen ohjauksen vähenemiseen ja heikentää kunnallista eläkejärjestelmää. Monopoliin hajottamista voidaan pitää kuntien mukaan positiivisena kehityksenä sillä rajauksella, että infrastruktuuriin perustuvien monopoliin markkina-asema turvataan (Työ- ja elinkeinoministeriö 2009, 23.) Kuntien näkemyksen mukaan kaukolämpöliiketoimintaan ei tulisi puuttua kilpailuneutraliteettikysymyksenä. Kuntakenttä näkee kaukolämpötoimialan monopolina, jonka asema perustuu maankäyttö- ja rakennuslakiin sekä maankäyttö- ja rakennusasetukseen. Vaikka kaukolämpöliiketoimintaa harjoittavia liikelaitoksia ei pakotettaisi EU:n kilpailulainsäädännön tai kuntalain nojalla osakeyhtiömuotoon, muodostaa monopoliaseman tunnustaminen ongelman lämmitysmarkkinoiden kilpailun määrittelyn osalta. Viranomaisten ja julkisen vallan tunnustamasta monopolitoiminnasta tulisi säätää lailla, jolloin lämmitysmarkkinoiden ja/tai kaukolämpötoimialan sääntelemiseksi tulisi säätää oma erillislaki.

TEM:n ja VM:n työryhmien kilpailuneutraliteetti-ongelmaan liittyvät ratkaisumallit perustuvat vahvasti EU:n kilpailuneutraliteettiviitekehykseen. Toimet kiellettyjen valtion tukien kuten konkurssisuojan ja veroetujen poistamiseksi sekä hinnoittelukäytäntöjen läpinäkyvyyden parantamiseksi noudattavat EU komission määrittelemää kilpailuneutraliteettipolitiikkaa. Eturyhmäpolitiikan mukaisesti kuntien suhtautumista kilpailuneutraliteetti-ongelmien ratkaisuvälineisiin ohjaa perustellusti maksutulojen ja veroedun eli tulonsiirtojen menettämisen synnyttämät huolet. Monopolioikeuksillaan kunnat ovat aikaisemmin pystyneet vaikuttamaan

taloudelliseen liikkumavaraansa ja siksi niiden edun mukaista ei ole kilpailuneutraliteettiongelmien ratkaiseminen lain uudistuksilla tai ulkopuolisen valvonnan lisäämisellä.

TEM:n työryhmän mukaan kilpailuneutraliteettiongelman ratkaisemisen kansainväliset kokemukset ovat osoittaneet, että kilpailuneutraliteetin toteuttamisessa tarvitaan sääntelyä. Työryhmän mukaan kuntalain nykyiset valvontakeinot eivät ole riittäviä kilpailuneutraliteetin arvioimiseksi. (Työ- ja elinkeinoministeriö 2009, 63–64.) Julkisen tuotannon järjestämisen periaatteista ja valvonnasta voitaisiin säätää erillislaissa, kilpailulaissa tai hallintomallia koskevassa laissa. Jos lakiin sisältyisi paljon kilpailulaista poikkeavia elementtejä, sijoitettaisiin säädökset todennäköisesti muuhun erillislakiin. Laissa määriteltäisiin ne tilanteet, joissa viranomaisen tulisi puuttua julkisessa tuotantotoiminnassa käytettyihin menettelytapoihin tai tuotannon rakenteisiin niiden vaikuttaessa markkinoilla. (Työ- ja elinkeinoministeriö 2009, 54–55.)

Työryhmä ehdotti, että valvonta voitaisiin vaihtoehtoisesti järjestää vanhan kilpailunrajoituslain 9 §:n (480/1992) niin kutsutun väärinkäyttö- tai neuvotteluperiaatteiden mukaisesti. Viranomaisen päätehtävänä olisi neuvotella kilpailuneutraliteettiongelman aiheuttajan kanssa korjaavista toimenpiteistä. Jos neuvotteluissa ei päästäisi tyydyttävään lopputulokseen, viranomaisen tekisi tuomioistuimelle esityksen toimintakiellon tai velvoitteen asettamisesta. (Työ- ja elinkeinoministeriö 2009, 56.) Kilpailuoikeudellisen arvioinnin osalta työryhmän mukaan kilpailuviraston osaamista tulisi hyödyntää kilpailuneutraliteetin valvonnassa. (Työ- ja elinkeinoministeriö 2009, 63–64.)

Nykyinen kilpailuviranomaisen mandaatti ei kata yksityiskohtaista kilpailuneutraliteetin valvontaa. Kilpailulainsäädännön ja kilpailuneutraliteetin valvonnalla on yhtäläisyyksiä, mutta virasto valvoo ensisijaisesti ensimmäisen toteutumista. Jotta kilpailuviraston toimivaltaa kilpailuneutraliteettikysymyksissä haluttaisiin laajentaa, olisi siitä erikseen määrättävä lailla. Kaukolämpötoimialan ja lämmitysmarkkinoiden näkökulmasta kilpailuviraston roolin kasvattaminen niiden valvonnassa vaatisi kaukolämpötoimialasta ja/tai lämmitysmarkkinoista säädettävää lakia, jossa määriteltäisiin kilpailuviraston rooli lakia valvovana viranomaisena. Toimialaa ja markkinoita sääntelevässä laissa voitaisiin erikseen määritellä esimerkiksi kaukolämmön hintojen kohtuullisuudesta ja määräävän markkina-aseman hyväksikäytön sanktioiden yksityiskohdista.

Sääntelyteorian mukaisesti kilpailuneutraliteetin valvontajärjestelmän tulisi olla mahdollisimman kustannustehokas ja sillä tulisi pystyä puuttumaan merkittäviin kilpailuneutraliteettiongelmiin ja

kilpailun vääristymiin. Yksityiskohtainen lainsäädäntö mahdollistaisi asian tuomioistuinkäsittelyn kielletyn ja sallitun toiminnan määrittelyn johdosta. Toisaalta tuomioistuimen käyttäminen valvonnassa voisi osoittautua monimutkaiseksi, koska vahingollisen toiminnan yksityiskohtainen arviointi ja siihen liittyvä markkinavaikutusten huomioon ottaminen on ilmeisen vaikea tehtävä. (Työ- ja elinkeinoministeriö 2009, 54–55.) Sääntelymallina tuomioistuinkäsittely olisi myös aikaa vievää. Nykyisellään markkinaoikeus on ruuhkautunut ja määrävän markkina-aseman väärinkäyttöön tai kohtuuttomasta hinnoittelusta saadut päätökset ovat vaikeasti sovellettavissa energiemarkkinoilla tapahtuviin kilpailun rajoituksiin.

Ensisijaisesti kilpailuneutraliteettiongelman valvonnan tavoitteena olisi parantaa sopimuksiin, hintoihin ja tilinpäätöstietoihin liittyvän informaation läpinäkyvyyttä ja saatavuutta. Tietojen saatavuuden parantaminen ja kustannuslaskennan kehittäminen edesauttaisivat myös todellisen ongelmakentän laajuuden hahmottamista. (Emt.) Kaukolämpötoimialan ja lämmitysmarkkinoiden kilpailuneutraliteetin valvonnan osalta informaatio-ohjaukseen perustuvan sääntelyn tulisi keskittyä energiayhtiöiden taseiden informatiivisuuden parantamiseen. Esimerkiksi sähkön ja lämmön yhteistuotannon infrastruktuuriin liittyvien investointien sekä arvon alenemisten kirjaaminen tulisi tehdä yhteistuotannon kustannusten todellisen (lämpö/sähkö) hyötysuhteen perusteella. Lisäksi kaukolämmön tuotanto ja jakeluverkosto tulisi arvostaa käypään arvoon sekä investointeihin otetut lainat tulisi kohdistaa erikseen taseessa tuotannolle ja jakeluverkostolle.

Kuntaliitto yhtyy ajatukseen, jonka mukaan sääntelyä tulisi tarkentaa niin, että liikelaitosten toiminnasta aiheutuvat kilpailun vääristymät olisivat poistettavissa informaatio-ohjauksella, suosituksilla ja kuntien omistajaohjauksella (Työ- ja elinkeinoministeriö 2009, 23). Kuntakenttä ei kuitenkaan kannata erillislain säätämistä tai ulkopuolisen sääntelyn lisäämistä. Kuntien edun mukaisesti sääntely tulisi järjestää ylimalkaan niin, että nykyinen status quo ei tulisi muuttumaan eli kunnalliseen itsehallintoon ja elinkeinon harjoittamisen perusteisiin ei puututtaisi valtion keskushallinnon taholta.

Kaukolämpötoimialan ja lämmitysmarkkinoiden sääntelemiseksi kunnat olisivat kyseisen tulkinnan mukaan valmiita informaatio-ohjauksen lisäämiseen liikelaitoksina toimivien energiayhtiöiden osalta. Jotta kaikki erilaisissa yhteisömuodoissa kaukolämpötoimintaa harjoittavat energiayhtiöt tulisivat lainsäädännön velvoittamiksi, tulisi säätää kaukolämpötoimialaa koskeva erillislaki. Erillislain kautta kaukolämpötoiminta kaikissa yhteisömuodoissa kuuluisi harjoitetun informaatio-ohjauksen piiriin, ja näin ollen esimerkiksi kaukolämpötoimintaa harjoittavia liikelaitoksia ja osakeyhtiöitä ei tarkasteltaisi kilpailuneutraliteetin näkökulmasta eriarvoisesti. Erillislain nojalla

kilpailuneutraliteetin arviointi ei kohdistuisi pelkästään välittömästi julkisen sektorin omistamaan ja harjoittamaan liiketoimintaan, vaan arvioinnissa olisi aidosti mukana myös julkisen sektorin välillisesti ja yksityisten omistama osakeyhtiömuotoinen kaukolämpöliiketoiminta.

Edelliseen argumentointiin viitaten kilpailuneutraliteettiongelmien ratkaisussa tulisi muistaa, että sitä ei voida tarkastella pelkästään julkisen tuotannon kanssa kilpailevan yksityisen elinkeinotoiminnan toimintaedellytysten näkökulmasta, vaan huomioon tulisi ottaa myös yksityisten elinkeinonharjoittajien välinen kilpailuneutraliteetti. Mikäli valvonta toteuttaisi ensisijaisesti julkista etua (ts. suojellaan kilpailua eikä kilpailijoita), hyötyisi muu elinkeinotoiminta valvonnasta välillisesti. Chicagon koulukunnan mukaan kilpailuneutraliteettipolitiikan soveltaminen on yksityisten elinkeinonharjoittajien etu, koska ne hyötyvät siitä suoraan ja välillisesti, koska sillä mahdollistetaan markkinoille pääsy ja poistetaan julkisesti omistettujen yhtiöiden kilpailuedut. OECD:n kilpailuneutraliteettimäärittelyn perusteella kilpailuneutraliteettiin liittyviä sanktioita ja sääntelytoimia ei tulisi kohdistaa pelkästään liikelaitoksiin, vaan viranomaisten kilpailuneutraliteetin arviointi tulisi ulottaa yhtäaikaaisesti liikelaitoksiin ja kunta- sekä yksityisomisteisiin osakeyhtiöihin.

Erillislain säätämisen sijaan eduskunnan ympäristövaliokunta (2008) ehdotti maankäyttö- ja rakennuslain 57 a §:n valmistelun yhteydessä, että kunnille voitaisiin osoittaa valvontavelvollisuuksia kaukolämmön hintojen ja lämmitysmarkkinoiden kilpailun valvonnassa. Julkisen edun teorian näkökulmasta kunta julkisen vallan edustajana olisi oikea taho arvioimaan kilpailuneutraliteetin puutteellisuutta. Kuitenkin chicagolaisen lähestymistavan mukaan kuntien edustamat yhtiöt olisivat automaattisesti tulonsiirtojen saajia, jos kunta saisi toteuttaa valvonnan itse. Tällöin häviäjiä olisivat mahdollisesti kuntalaiset ja kilpailevia lämmitysjärjestelmiä tarjoavat elinkeinonharjoittajat. Siten julkisen ja kuluttajien edun toteutumisen kannalta kilpailuviraston tai muuta valtion hallintoa edustavaa viranomaista voidaan pitää kuntia riippumattomampana sääntelijänä

4 YHTEENVETO JA JOHTOPÄÄTÖKSET

Tutkimuksen pääteemat olivat Suomen kaukolämpötoimiala, lämmitysmarkkinoiden rakenne, sääntely ja kilpailuneutraliteetti. Energiajärjestelmän osalta tutkimuksessa keskityttiin vain kaukolämpötoimialaan, jonka markkina-aseman vaikutusta lämmitysmarkkinoiden kilpailuneutraliteettiin arvioitiin Suomessa omaksutun kilpailuneutraliteettiviitekehyksen,

sääntelyteorian ja energiatoimialamallin kautta. Aikaisemman tutkimuksen perusteella voidaan todeta, että niiden johtopäätökset kaukolämmön asemasta lämmitysmarkkinoilla vastaavat hyvin suomalaisten lämmitysmarkkinoiden tilaa. Söderbergin ja Björnerstedtin hypoteesi, jonka mukaan kaukolämpö ei ole osa lämmitysmarkkinoita, vaan se muodostaa omat markkinansa, todistaa, että kaukolämmön määräävä markkina-asema on aiheuttanut lämmitysmarkkinoille ongelmia kohtuuttoman hinnoittelun, lämmitysjärjestelmän valinnan vapauden rajallisuuden ja sääntelyn puutteellisuuden muodossa.

Tutkimuksen kohteena olleet viranomaiset, etujärjestöt ja tutkijat pitivät lainsäädännön muodostamien vääristymien olemassa oloa syynä lämmitysmarkkinoiden kilpailun tehottomuuteen ja kilpailuneutraliteettiongelmiin. Sääntelyteorian näkökulmasta chicagolainen lähestymistapa esiintyi usein viranomaisten, etujärjestöjen ja kuntien yksityiskohtaisissa kilpailuneutraliteettiongelmiin arviointi- ja nimeämistavoissa. Viranomaisen kilpailuneutraliteettikäsitys kuitenkin piti sisällään myös julkisen edun huomioimisen. Julkisen edun teorian sisältämä julkisen vallan interventio oli sisäistetty myös viranomaisten kilpailuneutraliteettipolitiikan välineeksi. Etujärjestöt ja kilpailuneutraliteettiin perustuvan sääntelyuhkan kohteena olleet tahot korostivat intressiensä huomioimista kilpailun vääristymien poistamisessa.

Voidaan todeta, että suomalaiset lämmitysmarkkinat eivät täytä kaikkia kilpailullisten markkinoiden ehtoja. Kaukolämmön markkina-asema on niin merkittävä, että se tulee nykyisellä kehityksellä ajamaan vaihtoehtoiset lämmitysjärjestelmät pois potentiaalisimmilta (tiheään asutut kaupungit) markkinoilta institutionaalisten kilpailua vääristävien rajoitteiden johdosta. Lämmitysmarkkinoiden kilpailuneutraliteettiongelmiin poistamiseksi tarvittaisiin poliittisten päättäjien ja viranomaisten taholta tehokasta sekä aktiivista puuttumista juuri institutionaalisiin kilpailun vääristymiin. Niin lain säätämisenä kuin soveltamisena tulisi pyrkiä luomaan mahdollisimman yhdenvertaiset lähtökohdat lämmitysjärjestelmien avoimelle kilpailulle. Mahdollisuutta päästä markkinoille ei tulisi rajoittaa omistusmuodon tai vallitsevan teknologian suojelemisella, vaan intressivertailussa markkinoiden kilpailuneutraliteetti tulisi nostaa relevantiksi arvoksi julkisen edun tai kunnallistalouden tasapainon rinnalle.

4.1 Tutkimuksen keskeisimmät tulokset

4.1.1 Kaukolämpötoimiala - Suomalaisen lämmitysmarkkinoiden ongelma vai siunaus?

Tutkimuksen alussa asetetun toisen tutkimuskysymyksen mukaisesti aineiston ensimmäisessä osassa suomalaisen kaukolämpötoimialan ominaispiirteitä pyrittiin analysoimaan mahdollisimman laaja-alaisesti. Toimiala-analyysin perusteella kaukolämpötoimialaa kuvaaviksi erityispiirteiksi nousivat luonnollisen monopolin piirteet, omistuksen keskittyminen Suomen kuntiin ja kaukolämmön ylivoimainen markkinaosuus suomalaisilla lämmitysmarkkinoilla verrattuna muihin lämmitysjärjestelmiin.

Kaukolämpötoimialaan liittyvän luonnollisen monopolin piirteet perustuvat ennen kaikkea kaukolämpöverkoston monistamisen mahdottomuuteen ja maantieteelliseen riippuvuuteen. Jakeluverkostoa ei ole järkevää monistaa, koska markkinat eivät pystyisi kantamaan kahta perustamiskustannuksiltaan kallista jakeluverkostoa. Jakeluverkoston kannattavuus ja tuotannon tehokkuus ovat riippuvaisia verkostoa käyttävien asiakkaiden lukumäärästä. Jos kaukolämpöverkosto olisi kaikkien lämmön tuottajien saatavilla, sähköverkon tapaan tuottajien olisi kannattavampaa sopia jakeluverkon kustannuksien jaosta jakeluverkon omistajan kanssa, oman verkon rakentamisen sijaan. Kuitenkin kaukolämmön jakeluverkosto – painvastoin kuin sähkönsiirtoverkko – ei ole muiden kuin verkon omistajan käytössä.

Johtopäätösten tueksi Amstrongin ja kumppaneiden (1994) luonnollisen monopolin sääntelyn seitsemän kriteerin perusteella voidaan esittää taulukko, jossa kaukolämpötoimialan ominaispiirteitä on arvioitu arvoilla “voimakas” ja “heikko” (Taulukko 3). Arviointi toteutettiin aineiston analyysissä esiin nousseiden yksityiskohtien perusteella.

Taulukko 3. Luonnollisen monopolin ominaispiirteet²⁷

	Voimakas	Heikko
Toimialan vertikaalinen integraatio	X	
Markkinoiden kilpailullisuus		X
Toimialan horisontaalinen integraatio	X	
Toimialan riippuvuus maantieteestä	X	
Toimialan hintasääntely		X
Markkinoille pääsyn kustannukset merkittävät	X	
Kilpailuun vaikuttavat ulkopuoliset tekijät (muu kuin hinta)	X	

Kaukolämpötoimiala on voimakkaasti integroitunut niin vertikaalisesti kuin horisontaalisesti. Vertikaalisen integraation voimakkuus kaukolämpötoimialalla merkitsee sitä, että sama toimija omistaa kaukolämmön tuotannon, jakelun ja jälleenmyyntikanavat. Horisontaalisen integraation merkittävyys puolestaan johtuu siitä, että suomalaiset energiayhtiöt harjoittavat lämpö- ja sähköliiketoimintaa rinnakkain. Sähkön ja lämmön yhteistuotanto sisältää ristiinsubvention mahdollisuuden. Suomen lämmitysmarkkinoiden kilpailutilanne on heikko, koska kaukolämmön osuus markkinoista vuonna 2009 oli lähes 50 % ja sähkölämmityksen 18 %. Lämmitysmarkkinoilla vallitsevan kilpailun heikkoutta selittää osaltaan energiayhtiöiden horisontaalinen integraatio, koska kaukolämpöliiketoiminta ja sähkönsiirtoverkko mahdollistavat yhdessä ja erikseen monopolivallan hyväksikäytön.

Kaukolämpötoimiala voimakas maantieteellinen riippuvuus johtuu kaukolämpöverkon sidonnaisuudesta kuntien maantieteellisiin rajoihin. Söderbergin ja Björnerstedtin Ruotsin lämmitysmarkkinoita koskeneessa tutkimuksessa todettiin, että kaukolämpö muodostaa omat markkinansa, jotka perustuvat kuntien maantieteellisiin rajoihin. Lämmitysmarkkinoilla kilpailu kaukolämpötoimialalla ei ole siten mahdollista paikallisesti tai kansallisesti, koska jakeluverkostot muodostavat maantieteellisen monopolin. Ruotsissa vuonna 2005 uudistetussa kaukolämpölaissa kuitenkin mahdollistettiin kuntarajat ylittävä lämmön siirto. Vastaavanlaista käytäntöä tai lakia ei ole vielä voimassa Suomessa. Kaukolämmön osalta lämmitysmarkkinoille pääsyn kustannuksia ei ole määritelty erikseen, koska markkinoita ei säännellä erityislain toimesta ja kunnalliset kaukolämpöliiketoimintaa harjoittavat energiayhtiöt mielletään markkinoilla näennäisiksi monopoleiksi. Lisäksi virallisen kannan mukaan suomalaiset lämmitysmarkkinat ovat kilpailulliset. Kaukolämpötoimialaa ja lämmitysmarkkinoita koskevan erityislain ja/tai sääntelijän puuttuminen tarkoittaa sitä, että lämmitysmarkkinoiden hintoja ei säännellä, vaikka suurimman markkinaosuuden omaava kaukolämpötoimiala rinnastetaan luonnolliseen monopoliin.

²⁷ Muokattu Armstrong ym. (1994) esittämän luonnollisen monopolin sääntelyn seitsemän kohdan perusteella.

Viimeisenä luonnollisen monopolin sääntelyn perusteena ja tutkimuksen keskeisenä kohteena oli lämmitysmarkkinoiden kilpailuun liittyvät muut ulkopuoliset tekijät. Kilpailua vääristävien ulkopuolisten tekijöiden arvioinnin perusteella lämmitysmarkkinoiden kilpailuun vaikuttavat voimakkaasti myös ulkopuoliset hinnoista riippumattomat tekijät. Tutkimuksessa lämmitysmarkkinoiden kilpailuneutraliteettiin vaikuttaviksi ulkopuolisiksi tekijöiksi nostettiin esille maankäyttö- ja rakennuslain sekä –asetuksen uudistukset. Kyseisillä lainsäädännön uudistuksilla on rajoitettu kaukolämmön kanssa kilpailevien lämmitysjärjestelmien mahdollisuutta päästä markkinoille ja kuluttajien valinnan vapautta. Kilpailuneutraliteetin näkökulmasta lainsäädännön uudistuksilla yhden lämmitysjärjestelmän (kaukolämmön) markkinavoimaa vahvistettiin lämmitysmarkkinoiden kilpailullisuuden kustannuksella. Lämmitysmarkkinoiden todellisten kilpailumahdollisuuksien/-mahdottomuuksien selkiyttämiseksi kaukolämmön monopolioikeudet tulisi tunnustaa päättäjien keskuudessa ja siten lämmitysmarkkinoille tulisi säätää oma laki, jossa määriteltäisiin myös viranomaisen valtuudet esimerkiksi toimialan hinnoittelun sääntelemiseksi. Vaihtoehtoisesti lämmitysmarkkinoiden kilpailuneutraliteetti tulisi uudelleen arvioida perin pohjin viranomaisten ja alan sidosryhmien toimesta.

Hintasääntelyn puuttuminen ja lämmitysmarkkinoiden kilpailuun vaikuttavien (hintoihin liittymättömien) ulkopuolisten tekijöiden selvittäminen vastaa näin myös osittain tutkimuksen kolmanteen ja neljänteen kysymykseen. Vastaus on, että Suomessa lämmitysmarkkinoiden sääntely on erittäin heikkoa ja lämmitysmarkkinoihin epäsuorasti vaikuttavilla lainsäädännön uudistuksilla on vaikutettu merkittävästi markkinoiden kilpailun alasajoon. Lämmitysmarkkinoiden kevyeen sääntelyn syy löytyy alaa ohjaavasta yleislaista eli kilpailulaista, jonka avulla on vaikea puuttua esimerkiksi kaukolämmön kohtuuttomaan hinnoitteluun. Yleislain heikkous ja kaukolämpötoimialan eduksi säädetyt maankäyttö- ja rakennuslainsäädännön uudistukset tekevät myös lämmitysmarkkinoiden kilpailuneutraliteetista heikon.

Kaukolämpötoimialan luonnollisen monopolin piirteet ja julkisen vallan rooli energiayhtiöiden omistajana ovat toisiaan vahvistavia voimia. Lappeenrannan yliopistossa tehdyn tutkimuksen perusteella lähes 70 % kaukolämpötoimialan omistuksesta perustuu kuntien ja toimialueen sisäiseen omistukseen. Kunnat omistavat näin ollen suoraan tai välillisesti suurimman osan Suomessa tapahtuvasta kaukolämpötoiminnasta. Kunnat edustavat julkista valtaa, johon ne myös perustavat kaavoitukseen ja maankäyttöön liittyvät monopolioikeudet. Lisäksi kunnilla on mahdollisuus vaikuttaa yhdessä eturyhmänä Kuntaliiton kautta tai erikseen lakien säätämiseen ja sisältöön.

Merkittävinä energiajärjestelmän toimijoina kunnat ovat vaikuttaneet kaukolämpötoimialan monopolioikeuksien perustamiseen maankäyttö- ja rakennuslainsäädännön uudistamisen tukemisella ja aktiivisella soveltamisella. Lainsäädännön uudistusten myötä kunnilla on oikeus velvoittaa uusia asuinalueita liittymään kaukolämpöön ja rajoittaa kilpailevan lämmitysjärjestelmän eli maalämmön käyttöönottoa.

Kilpailuneutraliteetin näkökulmasta lainsäädännön uudistamiseen liittyvä eduskunnan ympäristövaliokunnan ehdotus kuntien valvontaoikeuksien kasvattamisesta kaukolämmön hintojen valvonnassa olisi sääntelyn riippumattomuuden kannalta kyseenalaista. Lisäksi se heikentäisi toimialalle kohdistettua sääntelyn tehokkuutta. Kaukolämpötoimialaa suosivan erillislainsäädännön olemassa olo ja luonnollisen monopolin piirteet vahvistavat jo ennestään merkittävää kaukolämmön markkina-asemaa.

4.1.2 Lämmitysmarkkinoiden kilpailuneutraliteetti Suomessa

Aineiston analyysin ensimmäisessä osassa, jossa tarkasteltiin kaukolämpöä toimialana ja osana lämmitysmarkkinoita tuli ilmi, että Suomen lämmitysmarkkinoiden sääntelyn tila on heikko ja puutteellinen. Suomessa yhdellä lämmitysjärjestelmällä (kaukolämpö) on niin merkittävä asema markkinoilla, että se uhkaa näivettää kilpailullisten markkinoiden olemassa olon. Markkinoiden kilpailun kaventumisen myötä lämmitysmarkkinat voivat tulevaisuudessa monopolisoitua niin, että kuluttajien mahdollisuudet lämmitysjärjestelmän päättämisestä toteutuvat vain haja-asutusalueilla. Lämmitysmarkkinoiden monopolisoitumisessa kuluttajan näkökulmasta keskeisin huolen aihe on jatkuvasti nouseva lämmön hinta.

Sääntelyn näkökulmasta lämmitysmarkkinat ovat jääneet energiemarkkinoilla tapahtuneen muun sääntelyn kehityksen ulkopuolelle. Pelkän yleislain eli kilpailulain soveltaminen lämmitysmarkkinoille kertoo myös poliittisten päätöksentekijöiden suhtautumisesta ilmeneviin kilpailun vääristymiin ja kilpailuneutraliteettiongelmiin. Kilpailuviraston mukaan erityissääntelyn aloittaminen vaatisi päättäväisyyttä juuri poliittisten päättäjien taholta. Suomessa sähkö- ja maakaasumarkkinoista säädettiin erillislaki vuonna 1995 EU:n jäsenmaiden kansallisten markkinoiden harmonisointimenpiteenä. Uudistuneessa EU:n sähkömarkkinoita koskevassa lainsäädännössä korostetaan vertikaalisesti integroituneiden energiayhtiöiden omistuksen absoluuttista eriyttämistä tuotanto- jakelutoiminnoissa (2009/72/EY). Vastaavanlainen velvoite olisi järkevää määrätä myös kaukolämpötoimialalle, jonka vertikaalisen integraation aste vastaa sähkön tuotannon ja jakelun toimialaa. Kilpailuneutraliteetin näkökulmasta omistussuhteiden eriyttäminen

vertikaalisesti integroituneissa kaukolämpöyhtiöissä lisäksi markkinoiden kilpailuneutraliteettia sekä toimijoiden kustannusten ja hinnoittelun läpinäkyvyyttä.

Energian loppukäytön tehokkuudesta ja energiapalveluista säädetyn direktiivin mukaan sähkön, maakaasun, kivi- ja ruskohiilen, lämmityksen ja tapauskohtaisesti myös kaukolämmön ja jäädytyksen vähittäismarkkinoiden vapautuminen on lähes aina johtanut energian tuotanto-, siirto ja jakelujärjestelmien tehokkuuden parantumiseen sekä kustannusten alenemiseen (2006/32/EY). Lämmitys- ja kaukolämpömarkkinoiden kilpailun vapautuminen tarkoittaisi energiatehokkuuden ja kustannusten alenemisen ohella mahdollisesti lämmön kuluttajahintojen pienentymistä. Lämmitys- ja kaukolämpömarkkinoiden kilpailuneutraliteetin parantumisella olisi näin ollen välitön vaikutus Suomen energijärjestelmän kokonaispäästöihin ja kuluttajien hyvinvointiin. Kilpailujen lämmitys- ja kaukolämpömarkkinoiden parempi energiatehokkuus takaisi pienemmät päästöt ja energian hintojen aleneminen vapauttaisi varallisuutta muuhun kuluttamiseen tai vapaa-aikaan.

Aineiston analyysin toisessa osassa tutkittiin Suomen viranomaisten ja keskeisten etujärjestöjen suhtautumista kilpailuneutraliteettiin sekä pohdittiin kilpailuneutraliteettiin perustuvan sääntelyn soveltamismahdollisuuksia Suomen lämmitysmarkkinoille. Nicholsonin (2000) energiatoimialamallin mukaisesti kaukolämpötoimiala on vertikaalisesti integroitunut ja sen integraation aste on voimakas. Suomessa sähkö- ja maakaasumarkkinoiden tapaan lämmitysmarkkinoita ei ole säännelty, vaan lämmitysmarkkinat on nähty kilpailullisina markkinoina. Sähkönsiirtoverkon tapaan kaukolämmön jakeluverkko muodostaa luonnollisen monopolin ja normaalisti monopolitoimintaa säännellään erityislain tasolla. Nykyisessä oikeustilassa kilpailuneutraliteettiin perustuva sääntely tarjoaisi viranomaisille mahdollisuuden parantaa lämmitysmarkkinoiden kilpailua kevyemmin ja ilman erillisen viranomaisen perustamisen tarvetta.

Maalämpökaivojen rakentamisen sääntelyn kiristämisen ja kaukolämpöön liittymisvelvollisuuden kautta toteutuva lämmitysmarkkinoiden kilpailun rajoittaminen ovat huolestuttavia esimerkkejä julkisen edun hyväksikäytöstä kilpailuneutraliteetin kustannuksella. Kilpailuneutraliteettiin perustuvaa sääntelyä tulisi lisätä erityisesti markkinoilla, joiden kilpailun rajoittuneisuus ei saa tarpeeksi kannatusta päättäjien ja viranomaisten keskuudessa erillisääntelyn aloittamiseksi. Lämmitysmarkkinoiden kilpailun ylläpitämiseksi kilpailuneutraliteettisäännökset tulisi sisällyttää tai niitä tulisi soveltaa aktiivisesti lämmitysmarkkinoihin välittömästi vaikuttavaan maankäyttö- ja rakennuslainsäädäntöön, jotta Helsingin kaupungin kiinteistöviraston kaltainen kilpailuneutraliteetin polkeminen julkisen edun nimissä voitaisiin välttää.

Kilpailuneutraliteettiongelmiin ratkaiseminen lämmitysmarkkinoilla olisi myös erityisen tärkeää uusiutuviin energiamuotoihin perustuvien lämmitysjärjestelmien markkinoille pääsyn kannalta.

Kaukolämpötoimialan osalta kilpailuneutraliteettiongelmiin yksityiskohtaisissa ratkaisuisissa tulisi TEM:n ja VM:n ehdotusten mukaisesti tarkastella omistajuudesta ja lainsäädännöstä syntyviä kilpailuetuja. EU:n sähkömarkkinoita koskeneen lainsäädännön tapaan vertikaaliseen integraatioon perustuva energiayhtiöiden liiketoimintojen omistus tulisi eriyttää ja omistajan oikeudellisesta asemasta syntyvä taloudellinen hyöty minimoida. Oikeudelliseen asemaan perustuvan omistajuuden edut koskevat lähinnä kuntien omistamia energialiikelaitoksia ja kuntien välillisesti omistamia osakeyhtiömuotoisia energiayhtiöitä, joista saatavista osingoista ei makseta pääomatuloveroa.

Omistuksen yhtiöittämis- ja eriyttämistoimin ei voida ratkaista kaikkia kilpailuneutraliteettiongelmiä. Lämmitysmarkkinoiden kilpailuneutraliteettiin merkittävästi vaikuttava ulkopuolinen ja kilpailua vääristävä tekijä on maankäyttö- ja rakennuslakiin sekä –asetukseen perustuva kaavoitus- ja maankäyttöön liittyvän päätöksenteon monopoli kunnissa. Vuonna 2008 uudistettu maankäyttö- ja rakennuslaki sekä 2010 uudistettu maankäyttö- ja rakennusasetus vahvistivat kaukolämpötoimialan kilpailuetua suhteessa kilpaileviin lämmitysjärjestelmiin. Lainsäädännön uudistusten voidaan sanoa luoneen kaukolämmölle monopolin oikeudet, koska kunnat kaukolämpöliiketoimintaa harjoittavien energiayhtiöiden merkittävänä omistajina voivat jakaa tai sulkea lämmitysmarkkinat MRL 57 a §:n kaukolämmön liittymisvelvollisuuden tai MRA 62 §:n maalämpökaivojen rakentamisen rajoittamisen soveltamisella.

Kuntauudistusprosessi ja julkisen talouden sopeuttamistoimet eivät lupaa hyvää tulevaisuuden lämmitysmarkkinoiden kilpailuneutraliteetin turvaamisen osalta. Ensinnäkin kuntien mahdollisten pakkoliitosten ja valtion osuuksien leikkaamisen myötä voidaan olettaa, että kuntien omistamaan tai harjoittamaan elinkeinotoimintaan ei tulla puuttumaan niin, että lämmitysmarkkinat saataisiin aidosti kilpailluiksi markkinoiksi.

4.2 Tutkimuksen rajoitteet ja jatkotutkimusmahdollisuudet

Opinnäytteen merkittävin tutkimukseen liittyvä rajoite oli lämmitysmarkkinoiden sääntelyyn ja kilpailuneutraliteettiin liittyvän aineiston puute. Aineiston niukkuus johtuu todennäköisesti kilpailuneutraliteettitutkimuksen rajoittumisesta kuntien yleiseen toimialaan kuuluvaan terveyden- ja sosiaalihuollon palveluihin sekä kuntien liikelaitosten harjoittamiin toimitilapalveluihin.

Infrastruktuuritoimialat kuten kaukolämpötoimiala on jäänyt tarkastelun ulkopuolelle, koska näennäiseen monopolitoimintaan ei ole nähty syytä puuttua markkinoiden kilpailumahdollisuuksien puutteiden johdosta. Lämmitysmarkkinoihin liittyvän sääntelytutkimuksen niukkuus johtuu puolestaan siitä, että lämmitysmarkkinat on nähty viranomaisten ja energiateollisuuden toimesta kilpailullisina markkinoina. Lämmitysmarkkinoiden osalta kilpailuneutraliteetin huomiotta jättäminen on kuitenkin johtanut markkinatilanteeseen, jossa kaukolämpö on päässyt hyötymään sääntelyn puutteesta, päättäjien välinpitämättömyydestä ja tutkimuksen niukkuudesta. Markkinoiden kilpailun vääristymisen kärjistymisestä hyvänä esimerkkinä on maankäyttö- ja rakennuslain sekä –asetuksen uudistusten säätäminen ilman lämmitysmarkkinoiden kilpailuun liittyvien vaikutusten arviointia.

Lämmitysmarkkinoiden tutkimuksen lisääminen insinööri-, talous ja oikeustieteissä olisi tarpeellista ennen kaikkea lämmitysmarkkinoiden ja kaukolämpötoimialaan liittyvien kilpailuneutraliteettiongelmien tunnistamiseksi tiedeyhteisössä ja laajemmalti yhteiskunnan sekä viranomaisten keskuudessa. Jatkotutkimuksessa olisi mielekäästä tutkia yksityiskohtaisesti esimerkiksi omistuksen luonteen ja laadun vaikutusta lämmitysmarkkinoiden kilpailutekijöihin. Omistussuhteiden tutkimuksessa voitaisiin ottaa kantaa muun muassa kuntien suoran ja välillisen omistuksen sekä puhtaasti yksityisen omistuksen markkinoiden kilpailuneutraliteettiin liittyviin vaikutuksiin. Suomen lämmitysmarkkinoita Ruotsin lämmitysmarkkinoiden tapaan voitaisiin tutkia markkinavoiman ja kysynnän hintaelastisuuden hypoteesien avulla, jolloin voitaisiin saada tutkimustietoa siitä, muodostavatko kaukolämpö lämmitysmarkkinoista erilliset markkinat. Jos kaukolämpö muodostaisi todellisuudessa omat markkinansa, tulisi kaukolämpötoimialaa käsitellä tosiasiallisena monopolina. Traditionaalisen sääntelytutkimuksen perinnettä noudattaen jatkotutkimuksen kohteeksi tulisi ottaa myös kaukolämmön hintojen kohtuuttomuuden tai vaihtoehtoisesti sääntelyuhkan tai sen puutteen tutkiminen. Sääntelyuhkan hypoteesin avulla kaukolämpötoimialan behavioralistisesta tutkimuksesta voitaisiin saada vertailevaan tutkimukseen perustuvaa evidenssiä monopolitoimijalle ominaisesta käyttäytymisestä tilanteessa, jossa sääntelyn uhka olisi todellinen.

LÄHDELUETTELO

- Akerlof, George A. (1970). The Markets for 'Lemons': Qualitative Uncertainty and the Market Mechanism. *Quarterly Journal of Economics*, 84, 488-500.
- Armstrong, Martin & Cowan, Simon & Vickers, John (1994). *Regulatory Reform: Economic Analysis and British Experience*. Boston: Massachusetts Institute of Technology.
- Baldwin, Robert & Cave, Martin (2002). *Understanding Regulation: Theory, Strategy and Practice*. New York: Oxford University Press.
- Baldwin, Robert & Cave, Martin (1999). *Understanding Regulation – Theory, Strategy and Practice*. New York: Oxford University Press
- Bator, Francis M. (1958). The Anatomy of Market Failure. *Quarterly Journal of Economics*, 351–379.
- Becchis, Franco (2007). *The Regulation of Public Services in OECD Countries: An Overview of Water, Waste Management and Public Transport*. OECD General Secretariat Group on Regulatory Policy, OECD Headquarters 3.- 4. December 2007.
- Becker, Gary S. (1983). A Theory of Competition among Pressure Groups for Political Influence. *Quarterly Journal of Economics*, 371-400.
- Biggar, David & Söderberg, Magnus (2010). *Price Stability and the demand for District heating services in Sweden – a test of the sunk investment hypothesis*. University of South Australia Centre for Regulation and Market Analysis Seminar presentation 2010.
- Black, Julia (2002). Critical Reflections on Regulation. *Australian Journal of Legal Philosophy*, 1-36.
- Bohm, Peter (1987). *Social Efficiency*. London: Macmillan.
- Capobianco, Antonio & Christiansen, Hans (2011). *Competitive Neutrality and State-Owned Enterprises: Challenges and Policy Options*. OECD Corporate Governance Working Papers, No. 1, OECD Publishing. <http://dx.doi.org/10.1787/5kg9xfjdhg6-en> 25.10.2011.
- Cowen, Tyler (toim.) (1988). *The Theory of Market Failure*. Fairfax: George Mason University Press.
- Dahlman, Carl J. (1979), The Problem of Externality. *Journal of Law and Economics*, 141-162.
- Deighton-Smith, Rex (2001). National Competition Policy: Key Lessons for Policy-making from its Implementation. *Australian Journal of Public Administration*. 60 (September), 29–41.
- Den Hertog, Johan (1999). *General Theories of Regulation*. Encyclopedia of Law and Economics, 223–270.
- Elinkeinoelämän keskusliitto (2010). *Kunnat ja kilpailuneutraliteetti – esitys kuntalain muuttamiseksi (EK/541/2010)*.

http://www.ek.fi/ek/fi/ajankohtaista/lausunnot/kunnat_ja_kilpailuneutraliteetti_esitys_kuntalain_muuttamiseksi_ek5412010-4098 12.1.2012.

Energiamarkkinavirasto (2011). *Yleistä sähkömarkkinoista*.

<http://www.energiamarkkinavirasto.fi/alasivu.asp?gid=38&languageid=246> 20.3.2011.

Energiamarkkinavirasto (1999). *Päätös (18/421/99)*.

http://www.energiamarkkinavirasto.fi/files/HelsinginEnergia_julk_18-421-99.pdf 20.3.2011.

Energiateollisuus ry (2011) (a). *Kaukolämmitys*. <http://www.energia.fi/koti-ja-lammitys/kaukolammitys> 11.2.2011.

Energiateollisuus ry (2011) (b). *Kaukolämmön toimintaperiaate*. <http://www.energia.fi/koti-ja-lammitys/kaukolammitys/toimintaperiaate> 11.2.2011.

Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi sähkön sisämarkkinoita koskevista yhteisistä säännöistä 2009/72/EY, 13.7.2009.

Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi energian loppukäytön tehokkuudesta ja energiapalveluista 2006/32/EY, 17.5.2006.

Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi sähkön sisämarkkinoita koskevista yhteisistä säännöistä 96/92/EY, 19.12.1996.

Fraumeni, Barbara M. (1997). The Measurement of depreciation in the U.S. national income and product accounts. *Survey of Current Business*. July, 7-23.

Hansmann, Henry (1996). *The Ownership of Enterprise*. Canada: Belknap Press of Harvard University Press.

Helsinki haluaa rajoittaa maalämpökaivojen poraamista. *Helsingin Sanomat* 3.11.2010, Oma kaupunki.

http://omakaupunki.hs.fi/paakaupunkiseutu/uutiset/helsinki_haluaa_rajoittaa_maalampokaivon_poraamista/ 20.3.2012.

Helsingin Energia (2011). *Kaukolämmön historiaa*.

http://www.helen.fi/kaukolampo/kl_historia.html 16.2.2011.

Helsingin Energia (2010). *Helsingin Energian kehitysohjelma kohti hiilineutraalia tulevaisuutta*.

http://www.helen.fi/pdf/Helen_2020_kehitysohjelma.pdf 6.2.2012.

Helsingin kaupunki (2008). *Tilinpäätös 2008*.

http://www.hel.fi/hki/tafke/fi/Kaupungin+talous/Tilinp__t_s 22.3.2012.

Helsingin kaupunki (2009). *Tilinpäätös 2009*.

http://www.hel.fi/hki/tafke/fi/Kaupungin+talous/Tilinp__t_s 22.3.2012.

Helsingin kaupunki (2010). *Tilinpäätös 2010*.

http://www.hel.fi/hki/tafke/fi/Kaupungin+talous/Tilinp__t_s 22.3.2012.

- Helsingin kaupungin hallitus (2011) (a). *Päätöshistoria: Lausunto ympäristöministeriölle maankäyttö- ja rakennusasetuksen 62 §:n muutoksesta, jolla maalämmön hyödyntämisestä tehdään luvanvaraista (Khs 2010–2340, 2010–2091).*
- Helsingin kaupungin hallitus (2011) (b). *Esityslista (7.2.2011): Lausunto ympäristöministeriölle maankäyttö- ja rakennusasetuksen 62 §:n muutoksesta, jolla maalämmön hyödyntämisestä tehdään luvanvaraista (Khs 2010–2340, 2010–2091).*
- Helsingin kaupunki (2008). *Helsingin kaupungin talous- ja suunnittelukeskuksen julkaisuja 2/2008. Laadukkaan asumisen Helsinki – Maankäytön ja asumisen toteutusohjelma 2008–2017.* Helsinki: Topnova Oy. http://www.hel2.fi/taske/julkaisut/2008/ma-ohjelmakirjanen_netti.pdf 24.2.2012.
- Helsingin kaupungin valtuusto (2008). *Helsingin Energia –liikelaitoksen.* <http://helen.fi/pdf/johtosaanto.pdf> 15.2.2011.
- Helsingin kaupungin kiinteistövirasto (2010). *Maa- ja vesilämpötyöryhmän raportti: Lainsäädäntöön, lupakäytäntöön, kaavoitukseen ja tontinluovutukseen ehdotettavat muutokset.*
- Hirshleifer, Jack and Riley, John G. (1979). The Analytics of Uncertainty and Information. *Journal of Economic Literature*, 17, 1375–1421.
- International Energy Agency (2003). *Energy Policies of IEA Countries: Finland 2003 Review.*
- International Energy Agency (2007). *Energy Policies of IEA Countries: Finland 2007 Review.*
- Kaukolämmön hinta saatava aisoihin. *Kaleva* 1.3.2011, pääkirjoitus. <http://www.kaleva.fi/mielipide/paakirjoitukset/kaukolammon-hinta-saatava-aisoihin/413395/> 3.3.2011.
- Kuluttajavirasto (2010). *Kaukolämpö on välttämättömyyspalvelu.* Ajankohtaista kuluttajaoikeudesta, 31.5.2010, Artikkelit, 4-5. <http://www.kuluttajavirasto.fi/File/2d3e0675-0c97-4fb7-b161-2cf64f7aea54/1005.pdf> 20.3.2012.
- Kilpailulaki 948/2011, (12.8.2011).
- Kilpailuvirasto (2011) (a). *Kilpailuviraston tehtävät.* <http://www.kilpailuvirasto.fi/cgi-bin/suomi.cgi?luku=kilpailuvirasto&sivu=kilpailuvirasto>. 13.11.2011.
- Kilpailuvirasto (2011) (b). *Määrävän markkina-aseman väärinkäyttö.* <http://www.kilpailuvirasto.fi/cgi-bin/suomi.cgi?luku=kilpailunrajoitukset&sivu=maaraava-markkina-asema> 13.11.2011.
- Kilpailuvirasto (2011) (c). *Kilpailuviraston kaukolämpöselvityksen tulokset ja arviointiperiaatteet.* <http://www.kilpailuvirasto.fi/cgi-bin/tulosta.cgi?sivu=raportit/raportti-2009-00-0431> 13.11.2011.
- Kilpailuvirasto (2011) (d). *Kilpailukatsaus 2: Viisas sääntely – toimivat markkinat. Kilpailuviraston selvityksiä 1/2011.*

- Kilpailuvirasto (2011) (e). *Kilpailun edistäminen*. <http://www.kilpailuvirasto.fi/cgi-bin/suomi.cgi?luku=kilpailun-edistaminen&sivu=kilpailun-edistaminen> 12.9.2011.
- Kilpailuvirasto (2010). *Ministeriön lausuntopyyntö 8.6.2010*, VM141:00/2009. Kunnat ja kilpailuneutraliteetti -työryhmän esitys. <http://www.kilpailuvirasto.fi/cgi-bin/suomi.cgi?luku=aloitteet-ja-lausunnot&sivu=aloit-laus/a-2010-20-0600> 15.9.2011.
- Kilpailuvirasto haluaa kaukolämmölle hintakurin. *Helsingin Sanomat* 24.2.2011, Talous, B6.
- Kilpailuvirasto ärähti maalämmön rajoittamisesta Helsingissä. *Helsingin Sanomat* 27.8.2010. http://omakaupunki.hs.fi/paakaupunkiseutu/uutiset/kilpailuvirasto_arahti_maalammon_rajottamisesta_helsingissa/ 24.2.2011.
- Kilpailuvirasto (2008) (a). *Kilpailuvirasto: Maankäyttö- ja rakennuslain muuttaminen kaukolämpöverkkoon liittymisvelvollisuus*. <http://www.kilpailuvirasto.fi/cgi-bin/suomi.cgi?luku=aloitteet-ja-lausunnot&sivu=aloit-laus/a-2008-72-0829> 13.3.2012.
- Kilpailuvirasto (2008) (b). *Kilpailuvirasto: Kuopion kaupungin tonttien luovutuksiin asetettu ehto kaukolämpöverkkoon liittymisestä*. <http://www.kilpailuvirasto.fi/cgi-bin/suomi.cgi?luku=ratkaisut/muut-ratkaisut&sivu=ratk/r-2004-61-0937> 13.3.2012.
- Kilpailuvirasto (1998). *Kilpailuvirasto: Asuntoalueen vuokrasopimukseen sisältyvä velvoite liittyä kaukolämpöverkostoon*. <http://www.kilpailuvirasto.fi/cgi-bin/suomi.cgi?luku=ratkaisut/muut-ratkaisut&sivu=ratk/r-1996-61-0418> 13.3.2012.
- Kilpailuvirasto (2012). *Kilpailuvirasto: Kilpailuvirasto lopetti tällä erää kaukolämpöalaa koskevat selvityksensä*. <http://www.kilpailuvirasto.fi/cgi-bin/suomi.cgi?luku=tiedotteet&sivu=tied/t-2012-2> 13.3.2012.
- Koskinen, Ilpo, Alasuutari, Pertti & Peltonen, Tuomo (2005). *Laadulliset menetelmät kauppatieteissä*. Tampere: Vastapaino.
- Kuntaliitto (2011). *Kunnallinen liikelaitos*. <http://www.kunnat.net/fi/palvelualueet/jarjestaminen/liikelaitos/Sivut/default.aspx> q 12.9.2011.
- Kuntalaki 365/1995. (17.3.1995)
- Kuntaliitto (2008). *Kunnallisten liikelaitosten asema markkinoilla – kriteereitä kuntien oman arvioinnin tueksi*. <http://www.kunnat.net/fi/Kuntaliitto/yleiskirjeet/lausunnot/yleiskirjeet/2008/22802008/Kunnallisten%20liikelaitosten%20asema%20markkinoilla%20%E2%80%93%20kriteereit%C3%A4%20kuntien%20oman%20arvioinnin%20tueksi.pdf> 10.1.2012.
- Kuntaliitto (2008). *Suomen Kuntaliiton muistio (3.6.2008): Kunnallisten liikelaitosten asema markkinoilla – kriteereitä kuntien oman arvioinnin tueksi*.
- Laine, Markus, Bamberg, Jarkko & Jokinen, Pekka (2007). *Tapaustutkimuksen taito*. Helsinki: Gaudeamus.
- Laki kiinteän omaisuuden ja erityisten oikeuksien lunastuksesta 1977/603, (29.7.1977).

- Levine, Michael E. and Forrence, Jennifer L. (1990). Regulatory Capture, Public Interest, and the Public Agenda: Toward a Synthesis. *Journal of Law, Economics, and Organization*, 167-198.
- Lehtilä, Antti & Syri, Sanna (2003). *Suomen energiajärjestelmän ja päästöjen kehitysarvioita: Climtech -ohjelman skenaariotarkastelu*. VTT 2003.
<http://www.vtt.fi/inf/pdf/tiedotteet/2003/T2196.pdf> 4.4.2012.
- Maalämpö kaukolämpöalueella? *Lahti Watti*, 2/11.
- Maankäyttö- ja rakennuslaki 2008/1129, (30.12.2008).
- McChesney, Fred S. (1987), Rent Extraction and Rent Creation in the Economic Theory of Regulation. *Journal of Legal Studies*, 101-118.
- Minogue, Martin & Carino, Ledivina (2006). Introduction: Regulatory Governance in Developing Countries. Minogue, Martin & Carino, Ledivina (toim.) *CRC Series on Competition, Regulation and Development*. Cheltenham: Edward Elgar, 3-16.
- Miles, Mathew B. & Huberman, Michael, A. (1984) *Qualitative Data Analysis: A Sourcebook of New Methods*. Newbury Park, CA: Sage.
- Mitchell, Catherine & Woodman, Bridget (2011). Regulation and sustainable energy systems. Baldwin, Robert, Cave, Martin & Lodge, Martin (toim.) *The Handbook of regulation*. New York: Oxford University Press, 572–589.
- Määttä, Kalle (2005). *Sääntelyteoria oikeustaloustieteellisiä kysymyksen asetteluja*.
<http://www.joensuu.fi/taloustieteet/ott/esseet/INST05km.pdf> 13.3.2011.
- Nicholson, Rick (2000). *Information Technology and the New Energy Industry Model*. Meta Group.
<http://nicholson.utiliesproject.com> 5.4.2012.
- Noll, Roger G. (1983). The Political Foundations of Regulatory Policy. *Journal of Institutional and Theoretical Economics*, 377–404.
- OECD (2009). *State Owned Enterprises and the Principle of Competitive Neutrality*. OECD Policy Roundtable 2009.
- Palmiasta kantelu Euroopan komissiolle - Kauppakamarin mielestä kaupungin liikelaitos saa laitonta kilpailuetua. *Helsingin Sanomat*, 18.12.2008, Kaupunki.
<http://www.hs.fi/kaupunki/artikkeli/Palmiasta+kantelu++Euroopan+komissiolle/HS20081218SI1KA02yav> 20.3.2012.
- Pejovich, Svetozar (1979). *Fundamentals of Economics: a Property Rights Approach*. Dallas, Fisher Institute.
- Peltzman, Sam (1976). Towards a More General Theory of Regulation. *Journal of Law and Economics*, 211-240.
- Perloff, Jeffrey M. (2004). *Microeconomics 3th edition*. San Francisco: Pearson Addison Wesley.

- Posner, Richard A. (1974). Theories of Economic Regulation. *Bell Journal of Economics and Management Science*, 335-358.
- Pöyry Management Consulting Oy (2011). *Työ- ja elinkeinoministeriö ja Energiateollisuus ry:n loppurapotti 26.8.2011: Kaukolämmön asema Suomen Energiajärjestelmässä tulevaisuudessa.*
- Samuelson, Paul A. (1954). The Pure Theory of Public Expenditure. *Review of Economic Statistics*, 387-389.
- Sopimus Euroopan unionin toiminnasta (SEUT), C 89/199 (30.3.2010). <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2010:083:0047:0200:fi:PDF> 1.12.2011.
- Söderberg, Magnus (2010). *Informal Benchmarks as a Source of Regulatory Threat in Unregulated Utility Sectors*. CESifo Working Paper Series No. 2973. <http://ssrn.com/abstract=1568744> 12.6.2011.
- Söderberg, Magnus & Björnerstedt, Jonas (2010). *The Market for District Heating in Sweden: An Empirical Analysis of the Relevant Product Market*. University of South Australia Centre for Regulation and Market Analysis Working Papers 2010 – 01. <http://www.unisa.edu.au/crma/docs/working-papers/2011-01c.pdf> 12.6.2011.
- Sähkömarkkinalaki 386/1995, (17.3.1995).
- Sähkö saadaan näyttämään halvalla. *Helsingin Sanomat* 20.4.2012, Mielipide, C9.
- Teknologian tutkimuskeskus (VTT) (2009). *Energy Visions 2005: Yhteenveto*. http://www.vtt.fi/files/research/ene/energysystems_/energy_use/ev2050_yhteenveto_low.pdf 4.4.2012
- Tilastokeskus 2011. *Energia 2011*. <http://www.stat.fi/til/ene.html> 20.8.2011.
- Toumanoff, Peter G. (1984). A Positive Analysis of the Theory of Market Failure. *Kyklos*, 529-541.
- Trembath, Andrew (2002). *Competitive Neutrality: Scope for Enhancement*. National Competition Council Staff Discussion Paper, AusInfo, Canberra.
- Tuomi, Jouni & Sarajärvi, Anneli (2002). *Laadullinen tutkimus ja sisällönanalyysi*. Helsinki: Tammi.
- Turvallisuus- ja kemikaalivirasto 2012. www.tukes.fi 23.1.2012.
- Työ- ja elinkeinoministeriö (2009). Julkisen elinkeinotoiminnan kilpailuneutraliteetti. *Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisuja*, Kilpailukyky 23/2009.
- Työ- ja elinkeinoministeriö (2011). *Yleisiin taloudellisiin tarkoituksiin liittyvät palvelut*. <http://www.tem.fi/index.phtml?s=2017> 15.1.2012.
- Tämä on Helsingin suurin huijaus. *Helsingin Sanomat* 24.2.2012, Näkökulma, A10.

- Valkama, Pekka & Virtanen, Martti (2008). Kilpailuneutraliteetti ja kilpailun vääristyminen. *Hallinnon tutkimus*, 77–81.
- Vanberg, Viktor J. (2001). *The Constitution of Markets: Essays in Political Economy*. London: Routledge.
- Valtioneuvoston asetus maankäyttö- ja rakennusasetuksen 62 §:n muuttamisesta (1.5.2011).
- Valtion maksuperustelaki 150/1992, (21.2.1992).
- Valtiovarainministeriö (2010). Kunnan toiminta kilpailutilanteessa markkinoilla ja toiminnan yhtiöittäminen. *Valtiovarainministeriön julkaisuja*, Kunnat 33/2010.
- Vanhanen, Juha, Syrjänen, Mikko & Vartiainen, Eero (2006). *Kaukolämpötoiminnan viranomaisvalvonnan kehittäminen*. Gaia Group Oy.
- Veljanovski, Cento (2011). Economic Approaches to Regulation. Baldwin, Robert, Cave, Martin & Lodge, Martin (toim.) *The Handbook of regulation*. New York: Oxford University Press, 17–38.
- Viljainen, Satu, Tahvanainen, Kaisa, Honkapuro, Samuli & Partanen, Jarmo (2010). *Energia ja Omistajuus: Loppuraportti*. Lappeenrannan teknillinen yliopisto: LUT Energia tutkimusraportti 15.
- Vinnari, Eija M. (2008). *Public Service or Public Investment? An Assessment of the Consequences of New Public Management in the Water Sector*. Tampereen teknillinen yliopisto, julkaisu 726.
- Yin, Robert K. (2009). *Case Study Research: Design and Method*. Applied Social Research Methods volume 5. Sage.
- Ympäristöministeriö (2010) (a). *Valtioneuvoston asetus maankäyttö- ja rakennusasetuksen 62 §:n muuttamisesta*. Ympäristöministeriön muistio (10.12.2010).
- Ympäristöministeriö (2010) (b). *Maankäyttö- ja rakennusasetuksen 62 §:n muutos*. Ympäristöministeriön lausuntopyyntö (10.12.2010).
- Eduskunnan ympäristövaliokunta (2008). *Hallituksen esitys laiksi maankäyttö- ja rakennuslain muuttamisesta*. Ympäristövaliokunnan mietintö 13/2008 vp.

LIITTEET

Tutkimuksessa käytettävät käsitteet

Kilpailuneutraliteetti

Määritellään Valkaman ja Virtasen (2008) mukaan toimivan kilpailun vastakohtan eli kilpailun vääristymisen kautta. Jos kilpailu on vääristynyt, on myös markkinoiden kilpailuneutraliteetti puutteellinen. Kilpailuneutraliteetin puutteellisuuteen vaikuttaa markkinoiden ulkopuolinen tekijä, kuten lainsäädäntö tai omistukseen liittyvät seikat, jotka asettavat markkinoilla olevat toimijat eriarvoiseen asemaan. Näin ollen kilpailuneutraliteetissa on myös kyse yhdenvertaisuudesta.

Sääntely, regulaatio

Sääntely ja regulaatio ovat synonyymeja, jotka molemmat tarkoittavat valtasuhteeseen perustuvaa valvontaoikeuden toteutumista. Sääntely perustuu lainsäädäntöön tai sääntöihin, joiden noudattamista sääntelijä (yleensä viranomainen) valvoo. Sääntelyn päämääränä on poistaa haitallinen käyttäytyminen ja väärinkäytösten ilmeneminen.

Deregulaatio

Deregulaatio tarkoittaa sääntelyn purkamista tai vähentämistä, mutta se ei ole välitön sääntelyn eli regulation vastakohta. Deregulaatio liitetään yleensä markkinoiden liberalisoimiseen eli markkinoiden vapautumiseen.