

Talousvaliokunta

Sähkön hinta kuriin

JOHDANTO

Vireilletulo

Sähkön hinta kuriin (KAA 4/2023 vp): Asia on saapunut valiokuntaan.

Asiantuntijat

Valiokunta on kuullut:

- kansalaisaloitteen vastuhenkilö Heidi Hietalahti
- kansalaisaloitteen vastuhenkilö Joonas Jormalainen
- kansalaisaloitteen vastuhenkilö, hallintotieteiden kandidaatti Mikko Kähkönen
- kansalaisaloitteen vastuhenkilö Joona Mielonen
- teollisuusneuvos Petteri Kuuva, työ- ja elinkeinoministeriö
- hallitusneuvos Arto Rajala, työ- ja elinkeinoministeriö
- työelämäprofessori, vanhempi tutkija Iivo Vehviläinen, Aalto-yliopisto edustaen myös Helsinki Graduate School of Economicsia
- johtaja Antti Paananen, Energiavirasto
- pääekonomisti Olli Kauppi, Kilpailu- ja kuluttajavirasto
- johtava ekonomisti Antti Saastamoinen, Kilpailu- ja kuluttajavirasto
- johtaja Valterti Virtanen, Kilpailu- ja kuluttajavirasto
- erityisasiantuntija Matias Kinnunen, Kilpailu- ja kuluttajavirasto, edustaen kuluttaja-asiamiestä
- toimitusjohtaja Pasi Aho, Fingrid Datahub Oy
- varatoimitusjohtaja Asta Sihvonen-Punkka, Fingrid Oyj
- markkina-analyysin johtaja Lari Järvenpää, Fortum Oyj
- toimitusjohtaja Tuomas Timonen, Kemijoki Oy
- toimitusjohtaja Pasi Kuokkanen, Suomen sähkönkäyttäjät ry
- johtava asiantuntija Kati Ruohomäki, Elinkeinoelämän keskusliitto EK ry
- johtaja Pekka Salomaa, Energiateollisuus ry
- johtava asiantuntija Teppo Säkkinen, Keskuskauppakamari
- toiminnanjohtaja Marju Silander, Suomen Omakotiliitto ry
- ekonomisti Roope Ohlsbom, Suomen Yrittäjät ry
- professori Pertti Järventausta

Valiokunta on saanut kirjallisen lausunnon:

- tutkimusprofessori Marita Laukkanen, Valtion taloudellinen tutkimuskeskus VATT

Valiokunnan mietintö TaVM 6/2024 vp

- professori Samuli Honkapuro, Lappeenrantaan-Lahden teknillinen yliopisto LUT
- Pohjolan Voima Oyj
- Kuluttajaliitto ry

Julkinen kuuleminen

Talousvaliokunta järjesti 16.11.2023 kansanedustajille ja tiedotusvälineille sekä verkkolähetyksen kautta yleisölle suunnatun julkisen kuulemistilaisuuden, jossa kuultavina olivat aloitteen tekijöiden edustajat sekä asiantuntija työ- ja elinkeinoministeriöstä.

KANSALAISALOITE

Kansalaisaloitteessa ehdotetaan, että eduskunnan on selvitettävä kiireellisellä aikataululla mahdollisuudet säätää laki hintakaton käyttöönotosta sähkön hinnoittelussa. Aloitteen tavoitteena on laki, joka hinnoittelumekanismien avulla turvaa kansalaisille ja elinkeinoelämälle kohtuuhintaisen sähköenergian saannin myös poikkeusoloissa.

VALIOKUNNAN PERUSTELUT

Tausta ja tarkastelun lähtökohdat

Kansalaisaloitteen taustalla on energiamarkkinoiden murros, jota viimeaikainen, Venäjän hyökkäyssodasta alkanut energiakriisi on vauhdittanut entisestään. Muutostekijät ovat heijastuneet voimakkaasti sähkön hintaan erityisesti hintavaihteluiden kautta.

Kansalaisaloitteessa ehdotetaan eduskunnan selvitettäväksi kiireellisellä aikataululla mahdollisuudet säätää laki hintakaton käyttöönotosta sähkön hinnoittelussa. Aloite ei siten ole muodoltaan lakialoite vaan aloite lainvalmisteluun ryhtymisestä.

Talousvaliokunta on viime vuosien aikana arvioinut sähkömarkkinoiden toimivuutta ja kehittämistarpeita useissa asiayhteyksissä. Asiaa on arvioitu esimerkiksi EU:n tason ja kansallisten energiamarkkinoiden kriisi- ja tukitoimien yhteydessä. Valiokunta on lisäksi antanut aiheesta lausunnon myös ns. valiokunnan omassa asiassa (TaVL 64/2022 vp — O 13/2022 vp). Tässä yhteydessä talousvaliokunta hyväksyi lausuman, jossa esitettiin, että valtioneuvosto ryhtyy toimenpiteisiin sähkön kohtuuhintaisuuden turvaamiseksi vallitsevassa energiamarkkinoiden kriisitilanteessa, EU:n sähkömarkkinamallin uudistamiseksi sekä energiamurroksen edellyttämien investointien nopeuttamiseksi ja mahdollistamiseksi. Talousvaliokunta pitää näitä toimia edelleen ajankohtaisina, ja ne kytkeytyvät myös nyt käsiteltävään kansalaisaloitteeseen.

Eduskunta on myös ns. sähköhyvitystä koskevaa lainsäädäntöä käsitellessään hyväksynyt sähkön hinnoittelua koskevan lausuman (HE 324/2022 vp — EV 313/2022 vp), jossa se edellytti sellaisten lainsäädännöllisten välineiden valmistelua, joilla kyetään vastaamaan kohtuuttomaan energian hintojen nousuun kuluttajille ja pk-yrityksille nyt laadittuja tukikeinoja paremmin koh-

Valiokunnan mietintö TaVM 6/2024 vp

dentuen poikkeuksellisessa markkinatilanteessa. Lausuman mukaan valmistelua on edistettävä työ- ja elinkeinoministeriön johdolla välittömästi.

Pääministeri Orpon hallitusohjelman mukaan ”hallitus varautuu asettamaan sähkön vähittäismyynnin hintoja väliaikaisesti sääntelyyn sähkömarkkinoiden poikkeuksellisen hintakriisin aikana. Lähtökohtaisesti markkinaehtoisuutta pidetään tärkeänä sähkömarkkinoiden tehokkuuden varmistamisessa.”

Sähkö on viime vuosikymmeninä muodostunut yhä selkeämmin markkinahyödykkeeksi. Tavoitteena on ollut lisätä markkinoiden toiminnan tehokkuutta kilpailun kautta. Samalla sähkö on kuitenkin myös välttämättömyyshyödyke, ja sähkömarkkinoihin liittyy voimakas yhteiskunnallinen intressi. Keskeiseksi kysymykseksi muodostuu se, välittyvätkö markkinoiden tehokkuushyödyt asiakkaille. Tältä kannalta kriittisiä ovat erityisesti tehopula- ja hintakriisitilanteet, jotka ovat myös nyt käsiteltävän kansalaisaloitteen ponttimena. Sähkömarkkinoiden markkinaehtoisuuden lähtökohtaan tulee voida tarvittaessa puuttua sen varmistamiseksi, etteivät nämä tilanteet saa mahdollistaa markkinavoiman väärinkäyttöä ja että kohtuuhintaisen sähkön saatavuus asiakkaille voidaan turvata.

Nyt käsiteltävän kansalaisaloitteen tavoite — kohtuuhintaisen sähköenergian saannin turvaaminen kansalaisille ja elinkeinoelämälle myös poikkeusoloissa — on tärkeä. Tämä tavoite on ymmärretty talousvaliokunnan arvioinnissa laajasti. On huomattava, etteivät kansalaisaloitteessa tarkoitettut ilmiöt, tilanteet ja sähkömarkkinoiden sääntelytarpeet kytkeydy valmiuslain tarkoitamiin poikkeusoloihin, vaan aloitteessa on kyse laajemmin poikkeuksellisen korkeiden sähkönhintojen aiheuttamista ongelmista ja kohtuuhintaisen sähköenergian saatavuudesta. Talousvaliokunta on käsitellyt esitystä laajasti sähkömarkkinoiden toiminnan ja kehittämistarpeiden kannalta.

Energiapolitiikan ulottuvuudet ja investointien tarve

Suomen energiapolitiikan kehittämisen lähtökohdat voidaan esittää kolmen ulottuvuuden mallin kautta. Yhtenä lähtökohtana on kilpailukykyinen energian hinta ja kansantalouden kilpailukyky, toisena toimitus- ja huoltovarmuus ja kolmantena kestävyys ilmaston ja ympäristön näkökulmasta. Ulottuvuudet kytkeytyvät toisiinsa ja ne tulisi huomioida ilmasto- ja energiapolitiikassa tasapuolisesti.

Viime aikojen kriisit ja käynnissä olevat murrokset ovat vaikuttaneet siihen, millaisia sisältöjä ja painotuksia nämä ulottuvuudet saavat konkreettisten energiapolitiikan ja -lainsäädännön toimien tasolla. Erityisesti Venäjän hyökkäyssota Ukrainaan on korostanut energian saannin turvaamisen ja hinnan merkitystä; samaan aikaan vakaan ja ennakoitavan investointiympäristön tarve korostuu puhtaan siirtymän vauhdittamisessa.

Suomen sähköntuotantokapasiteetin odotetaan lähivuosina kehittyvän erityisesti tuuli- ja aurinkovoiman lisäinvestointien kautta. Etenkin maatuulivoima on eurooppalaisilla sähkömarkkinoilla erittäin kilpailukykyistä, ja lisäinvestointien voidaan ennakoida laskevan sähkön keskimääräistä hintaa. Samalla sääriippuvaisen tuotannon kasvu merkitsee kuitenkin entistä suurempia hintavaihteluita.

Valiokunnan mietintö TaVM 6/2024 vp

Talousvaliokunta on useissa asiayhteyksissä korostanut energiamurroksen edellyttämien investointien edistämistä ja niitä mahdollistavaa, ennakoitavaa ja teknologianeutraalia sääntely-ympäristöä (ks. esim. TaVL 64/2023 vp — O 13/2022 vp). Riittävät investoinnit ovat keskeinen edellytys sähkömarkkinoiden toimivuudelle ja kohtuuhintaisen sähkön saatavuudelle. Tämä merkitsee puhtaan siirtymän hankkeiden ja niitä koskevien viranomaisprosessien sujuvoittamista ympäristötavoitteet huomioon ottaen, pyrkimystä pidättäytyä näitä vaikeuttavista toimista sekä investointeja säätökelpoiseen ja säästä riippumattomaan tuotantoon. Investoinneilla on kiinteä yhteys sähkömarkkinoiden sääntelyn ja sähkön hinnoittelumekanismien ennakoitavuuteen: energiakriisien olosuhteissa tai niiden varalle tehtävät hätätoimet eivät saa horjuttaa investointiympäristöä. Energiajärjestelmän investointitarpeita liittyy lisäksi esimerkiksi sähkön siirtoyhteyksiin, sähkön varastointiin, energiayhteisöihin, kulutusjoustoon sekä vetytalouteen liittyvien ratkaisuiden edistämiseen ja skaalaamiseen.

Talousvaliokunta esittää eduskunnan hyväksyttäväksi lausuman, jossa edellytettäisiin, että valtioneuvosto kiirehtii hallitusohjelmaan sisältyviä toimenpiteitä, jotka sujuvoittavat ja nopeuttavat puhtaan sähkön tuotannon hankkeiden viranomaisprosesseja ympäristötavoitteet huomioon ottaen. (*Valiokunnan lausumaehdotus 1.*)

Sähkömarkkinat ja sähkön hinta

Suomessa ja muualla EU:ssa sähkö myydään nykyisin useimpien muiden hyödykkeiden tavoin markkinoiden kautta. Talousteorian näkökulmasta sähkö kuitenkin poikkeaa muista hyödykkeistä. Sähkön tuotannon ja kulutuksen tulee vastata toisiaan jokaisella ajanhetkellä, ja tietyllä hetkellä kulutettavalle sähkölle ei ole laajamittaisesti vaihtoehtoa. Monet sähkömarkkinoiden erityispiirteet ovat seurausta näistä kahdesta ominaisuudesta.

Sähkömarkkinoilla voidaan ajatella olevan kaksi keskeistä tehtävää: 1. tuotannon ja kulutuksen tasapainottaminen lyhyellä aikavälillä markkinahintojen kautta ja 2. markkinahintojen kautta syntyvä kannustin investoinneille, vanhan kapasiteetin poistumalle sekä uusille innovaatioille.

Sähkön hintaan Suomessa vaikuttavat sähkömarkkinoiden kysyntä- ja tarjontatekijät sekä käytettävissä olevat siirtoyhteydet. Tarjontaan vaikuttaa käytettävissä oleva markkinoille tarjottu tuotantokapasiteetti, kysyntään taas taloudellisen aktiviteetin lisäksi muun muassa lämpötila. Suomi on osa EU:n sähkön sisämarkkinoita: kysyntä ja tarjonta muualla Euroopassa sekä mahdollisuudet tuoda ja viedä sähköä siirtoverkon ja rajajohtojen kautta vaikuttavat hinnanmuodostukseen.

Sähkön kuluttajahinnat pohjautuvat hintoihin sähkön tukkumarkkinalla, jonka taloudellisesti merkittävien osa ovat sähkön tuntimarkkinat, ns. spot-markkinat. Valtaosa Suomessa tuotetusta ja kulutetusta sähköstä on myyty ja ostettu spot-markkinnan kautta. Spot-markkinahinta on myös referenssihintaa sähkön johdannaismarkkinoille, jotka määrittävät esimerkiksi pitkän aikavälin sopimushintoja kuluttajille.

Markkinat ja niillä muodostuva hinta ohjaavat sähkön tuotantoa ja kulutusta. Vuorokausimarkkinoilla päivittäin järjestettävässä Euroopan laajuisessa huutokaupassa määräytyvät sähkön hinnat ja kauppamäärät seuraavan päivän jokaiselle tunnille. Markkinakytkentä on siis fyysistä sähköjärjestelmää ohjaava mekanismi. Korkea hinta kuvastaa tuotannon niukkuutta — esimerkiksi vä-

Valiokunnan mietintö TaVM 6/2024 vp

häistä tuulivoimaa — ja ohjaa kulutuksen pienentämiseen tai siirtämiseen. Tämä varmistaa tuotannon ja kulutuksen tasapainon säilymisen joka hetki. Ilman kulutusta ohjaavaa hintavaikutusta tasapainon ylläpitämiseksi tulisi rakentaa merkittävästi varavoimakapasiteettia, jonka kustannukset tulisivat viime kädessä sähkön käyttäjien maksettavaksi. Vaihteleva hinta ja sen ohjaama joustava kulutus siis pienentävät kuluttajan maksamaa sähkönhintaa pitkällä aikavälillä.

Sähkömarkkinoiden toimivuutta voidaan arvioida edellä esitettyjen energiapolitiikan ulottuvuuksien — hinnan, toimitusvarmuuden ja kestävyys — kautta. Kuluttajien Suomessa maksama sähkön hinta on talousvaliokunnan saaman selvityksen perusteella ollut pitkällä aikavälillä yksi Euroopan edullisimmista. Ostovoimaan suhteutettuna suomalaisten kuluttajien maksama sähkönhinta on EU-maiden halvin, noin puolet EU:n keskiarvosta. Sähkön keskihinta on kuitenkin viime vuosina noussut. Vuoden 2023 keskihinnat olivat selvästi vuosien 2018—2020 hintoja korkeammalla tasolla. Sähköjärjestelmän luotettavuus on ollut kokonaisuutena erittäin hyvä, eikä tuotantokapasiteetin riittämättömyydestä johtuvia keskeytyksiä ole koettu. Suomessa tuotetun sähkön kestävyys on verrokkimaihin nähden hyvä: sähkön kasvihuonekaasupäästöt olivat vuonna 2022 keskimäärin 55 g/kWh EU-keskiarvon ollessa 251 g/kWh.

Suomen sähköjärjestelmän voidaan edellä kuvatuista lähtökohdista arvioida toimivan pääosin hyvin. Sähkön hintaan liittyvät ja kansalaisaloitteen taustalla olevat huolenaiheet liittyvät ennen muuta järjestelmän toimivuuteen poikkeuksellisissa tilanteissa. Näissä ei kuitenkaan ole kyse esimerkiksi valmiuslain tarkoittamista poikkeusoloista, vaan sähkömarkkinoilla myös normaalioloissa ilmenevistä tiukoista tehotilanteista ja niihin liittyvistä hintapiikeistä: esimerkiksi vuoden alussa sähköstä joutui hetkellisesti maksamaan jopa 2,35 euroa kilowattitunnilta. Vaikka ongelmat ovat korostuneet viime vuosien energiamarkkinoiden kriisitilanteiden yhteydessä, kyse on jo aiemmin tunnistetuista, nykyiseen markkinamalliin rakenteellisesti liittyvistä ominaispiirteistä ja puutteista, joita käynnissä oleva energiamurros edelleen korostaa. Talousvaliokunta kiinnittää huomiota erityisesti siihen, että sähkön tuotannon sääriippuvuus on merkittävästi lisännyt sähkön hintavaihteluita ja tehnyt hinnasta vaikeasti ennustettavaa.

Tarve valmistautua näihin tilanteisiin on tunnistettu useissa asiayhteyksissä sekä kansallisen että EU:n sääntelyn tasolla. Vuosien 2022—2023 energiakriisin aikana korkeilla sähkön hinnoilla oli laajoja yhteiskunnallisia vaikutuksia, mikä johti EU-alueella myös poliittiseen väliintuloon ja satojen miljardien suuruisiin julkisista varoista maksettuihin tukiin kuluttajille ja teollisuudelle. Energiakriisistä saatujen kokemusten perusteella sähkömarkkinoiden kehittäminen erityisesti vastaavien kriisitilanteiden varalta on välttämätöntä. Keskeisenä taustatekijänä tälle on myös se sähkömarkkinan ominaispiirre, että sähkön kulutus muuttuu vain suhteellisen vähän sähkön tukumarkkinahintojen muuttuessa. Suomen sähköjärjestelmän erityispiirre on se, että pohjoisen sijainnin ja sääolosuhteiden vuoksi sähkön kulutus on talviaikoina suurimmillaan ja varsin joustamaton. Lisäksi tähän vaikuttavat kiinteähintaiset sopimukset ja toisaalta tehdyt teknologiavalinnat, jotka vaikeuttavat hintaan reagoimista.

Sähkömarkkinan toimivuudella ja ennustettavuudella on toisaalta keskeinen merkitys myös alan investointiympäristölle. Asiantuntijakuulemisissa on tuotu esille, että vaikka voimakkaisiin hintavaihteluihin puuttuminen hintakaton tyyppisten mekanismien kautta lisäisi ennustettavuutta asiakkaiden näkökulmasta, sen vaikutus investointiympäristön kannustavuuteen voisi olla toisen-suuntainen. Puhtaan siirtymän investoinnit luovat puolestaan merkittävästi uutta teollista toimin-

Valiokunnan mietintö TaVM 6/2024 vp

taa ja hyvinvointia, ja tätä kautta myös sähkömarkkinamekanismin muutoksiin liittyy sähkön kuluttajahintoja laajakantoisempia riskejä.

Kansalaisaloitteen lähtökohtana on erityisesti kuluttajan maksaman sähkön kattohinnan sääntely. Myös aloitteessa viitatus kansainväliset esimerkit liittyvät kuluttajamarkkinan hintakaton asettamiseen: esimerkiksi Norjassa tietyille osalle kulutusta on asetettu kattohinta. Aloitteessa ei toisaalta suoraan todeta, voisiko siinä esitetyssä sääntelyssä olla kyse sähkön vähittäismarkkinoiden sijasta myös tukkumarkkinoille asetettavasta hintakatosta. Keskeiseksi kysymykseksi molemmissa tapauksissa nousee se, että piikkihintoihin puuttuminen kansalaisaloitteessa viitatulla tavalla voisi merkitä puuttumista myös sähkömarkkinajärjestelmän perusteisiin. Näitä perusteita määrittävät keskeisesti seuraavassa tarkasteltavat EU-tason sääntelyn asettamat reunaehdot.

Vähittäishintojen sääntelyn reunaehdot, EU:n sähkömarkkinamallin uudistus ja hintakriisitilanteiden sääntely

Sähkön sisämarkkinoiden toimintaa säännellään sähkömarkkinadirektiivissä (EU) 2019/944. Direktiivin lähtökohtana ovat markkinapohjaiset vähittäismyyntihinnat. Toimittajilla on oltava vapaus määrittää hinta, jolla ne toimittavat sähköä asiakkaille. Jäsenvaltioiden on varmistettava energiaköyhien ja heikossa asemassa olevien kotitalousasiakkaiden suojelu sosiaalipolitiikalla tai muilla keinoin kuin puuttumalla julkisin toimin sähköntoimitusten hinnoitteluun.

Suomessa ei ole otettu käyttöön sosiaalisia tariffeja, ja energiaköyhyyttä koskevien toimien on katsottu sisältyvän toimeentulotukeen ja asumistukeen. Suomessa ei ole säännelty vähittäishintoja 1990-luvun jälkeen, eikä myöskään direktiivin mahdollistaman ns. sosiaalisten tariffien siirtymäaika koskevan poikkeuksen ole siten katsottu soveltuvan Suomeen.

EU:n tasolla on saavutettu yhteisymmärrys sähkön markkinamallin uudistuksesta, jonka on tarkoitus tulla voimaan kevään 2024 kuluessa. Säädosmuutoksilla EU:n sähkömarkkinoista pyritään tekemään entistä kestävämpiä ja vakaampia, suojelemaan kuluttajia ja yrityksiä äkilliseltä hintavaihtelulta, parantamaan kuluttajansuojaa sekä kannustamaan investointeja uusiutuviin energialähteisiin. Uudistuksessa säilytetään markkinamallin keskeiset piirteet, mutta mahdollistetaan myös varautuminen kriisitilanteisiin, joissa sähkön hinta nousee poikkeuksellisen korkeaksi.

EU:n sähkömarkkinamallin uudistuksen voidaan kokonaisuudessaan arvioida tarjoavan varsin laajan keinovalikoiman kuluttajien suojaamiseksi sähkömarkkinoiden kriisitilanteissa. Uudistus luo uusia mahdollisuuksia valtioiden suurempaan tuotantorakenteen ja joustavan kapasiteettirakenteen ohjaukseen ja markkinan toimintaan puuttumiseen kriisitilanteissa. Uudistukseen sisältyy mm. kapasiteettimekanismien, kaksisuuntaisten hinnanerosopimusten ja joustoa koskevien tukitoimien sääntelyä. Mallien täytäntöönpano, eri työkalujen käyttöönotto ja uudistuksen tavoitteiden toteutuminen riippuvat kuitenkin pitkälti jäsenvaltioiden toimista.

Nyt käsiteltävän kansalaisaloitteen kannalta keskeistä on, että uudistuksen myötä jäsenvaltiot voivat neuvoston julistaman alueellisen tai EU-laajuisen sähkön hintakriisin aikana tukea pieniä ja keskisuuria yrityksiä sekä kuluttajia kohdistamalla sähköntoimitusten hinnoitteluun julkisia toimia, joilla sähkön hinta voitaisiin väliaikaisesti asettaa sähköntoimitukselle kustannuksia al-

Valiokunnan mietintö TaVM 6/2024 vp

haisemmalle tasolle. Tämän edellytyksenä on, että sähköntoimittajat saavat jäsenvaltioilta korvausta siitä, että toimitushinnat alittavat kustannukset. Kansalaisaloitteessa esitetyn hintakaton tavoitteet näyttävät ainakin osin toteutuvan EU:n sähkömarkkinamallin mahdollistaman väliaikaisen, hintakriisitilanteita koskevan vähittäismyyntihintojen sääntelyn ja laajemminkin markkinamallin mahdollistaman keinovalikoiman kautta, mikäli niiden käyttöönottoon päädytään. Tällaisen ennakoivien keinojen käyttöönottoa ja varautumista tuleviin kriiseihin on pidetty talousvaliokunnan saaman selvityksen perusteella tärkeänä.

Talousvaliokunnan saaman selvityksen perusteella hallitus on jo valmistelemassa lainsäädäntöä hintakriisitilanteessa käyttöönotettavasta hintakatoa. Valiokunta kiirehtii lainsäädännön valmistelua ja esittää eduskunnan hyväksyttäväksi lausuman, jossa edellytetään, että valtioneuvosto tuo viipymättä eduskuntaan esityksen sähkön vähittäismyyntihintojen väliaikaisesta sääntelytoimivaltuudesta sähkömarkkinoiden poikkeuksellisen hintakriisin aikana EU-sääntelyn mukaisesti. (*Valiokunnan lausumaehdotus 2.*)

Tukkumarkkinoiden sääntely

Myös sähkön tukkumarkkinoita koskeva sääntely on EU-tasoista. Vuoden 2022 energiakriisistä alkaen keskeisenä keinona hinnoittelumallin kehittämiseksi on nähty sähkön tukkumarkkinoiden teknisen hintakaton laskeminen, mitä Suomi on ollut aktiivisesti edistämässä. Talousvaliokunta on myös aiemmissa lausunnoissaan pitänyt teknisen hintakaton laskemista keskeisenä keinona vaikuttaa sähkömarkkinoiden hinnanmuodostuksen ongelmiin EU-tasolla (ks. esim. TaVL 36/2022 vp — E 113/2022 vp ja TaVL 34/2022 vp — HE 121/2022 vp).

Sähkömarkkinoiden edellä tarkasteltuihin erityispiirteisiin liittyy suurten toimijoiden markkinavoima. Tämä voi mahdollistaa esimerkiksi tuotannon rajoittamisen, vaikka tehotilanne muutoinkin olisi tiukka, ja johtaa merkittävään hintojen nousuun. Näissä tilanteissa sähkön tukkumarkkinahinta voi irtaantua sähkön tuotantokustannuksista. Yksi tapa rajoittaa mahdollisuuksia korkeista markkinahinnoista hyötymiseen on tukkumarkkinoiden hintakatto.

Sähkön tukkumarkkinoiden teknisen hintakaton laskemista nykyisestä on puollettu myös valiokunnan saamissa asiantuntijalausunnoissa. Valiokunnan saaman selvityksen perusteella esimerkiksi Kaliforniassa tukkumarkkinan hintakatto on ollut pitkään tasolla 1000 dollaria/MWh, ja sitä on perusteltu mm. markkinavoiman rajoittamisella ja kuluttajamarkkinan puutteilla. Vaikka hintakatto voi vaikuttaa investointikannustimiin, epätäydellisellä markkinalla markkinavoiman rajaamista sekä hinnoittelun vakautta tällä tavoin ja toisaalta investointikannustimien säilyttämistä samalla esimerkiksi kapasiteettimekanismien kautta voidaan pitää perusteltuna.

Suomi on esittänyt hintakaton laskemista nykyisestä 4 000 eurosta/MWh 1 000—2 000 euron tasolle. Komission uuteen sähkömarkkinamallia koskevaan ehdotukseen vuonna 2023 ei kuitenkaan sisällynyt tätä koskevaa ehdotusta eikä asia ole tähän mennessä saanut jäsenvaltioiden tukea. Talousvaliokunta korostaa kuitenkin, että valtioneuvoston tulee edelleen toimia aktiivisesti EU:ssa sähkön tukkumarkkinoiden markkinamallin kehittämiseksi nykyistä ennakoitavammasi ja oikeudenmukaisemmaksi sekä edistää edellä todettua hintakattoa. Talousvaliokunta esittää eduskunnan hyväksyttäväksi asiaa koskevan lausuman. (*Valiokunnan lausumaehdotus 3.*)

Valiokunnan mietintö TaVM 6/2024 vp

Kapasiteettimekanismi ja muut keinot jouston tukemiseksi

Erityisesti sääriippuvaisen tuotannon merkityksen korostuminen merkitsee sitä, että Suomen sähköjärjestelmässä voi ilmetä ajanjaksoja, jolloin tehosta on puutetta. Tällaiset tilanteet liittyvät tyypillisesti korkean kulutuksen jaksoihin, jolloin tuuliolosuhteet ovat heikot tai sähköjärjestelmässä on merkittäviä, vikaantumisia, puutetta ja hinta nousee tilapäisesti kuluttajan kannalta kohtuuttoman korkeaksi. Tämä korostaa tarvetta lisätä sähkömarkkinoille erityisesti säätökykyistä kapasiteettia. Talousvaliokunta kiinnittää huomiota myös asiantuntijalausunnoissa esitettyihin huomioihin siitä, että vaihtelevan, sääriippuvaisen sähköntuotannon lisääntyessä tarvitaan myös vakaata perusvoimaa ja säätövoimaa. Hallitusohjelman mukaan perusvoimatuotannossa tulee pyrkiä tasoon, jossa sähköä riittää kotitalouksien ja elinkeinoelämän perustarpeisiin myös huipukulutustunteina, kun kaikki kulutuksen säätömahdollisuudet on käytetty. Hallitusohjelmassa on kirjaus aina käytettävissä olevan sähköntuotannon riittävää määrää tukevan kapasiteettimekanismin käyttöönotosta. Näiden tilanteiden varalta työ- ja elinkeinoministeriö onkin jo käynnistänyt selvityksen mahdollisesta kapasiteettimekanismista tai vastaavasta järjestelmästä, jolla sähköjärjestelmän säätökykyä voitaisiin parantaa.

Talousvaliokunta kiinnittää kuitenkin huomiota kapasiteettimekanismin mahdollisiin kilpailuvaikutuksiin tilanteessa, jossa joustavat resurssit olisivat sellaisen toimijan käytössä, jolla on markkinavoimaa. Mekanismin on tärkeää toimia tavalla, jossa käytössä oleva jousto tosiasiallisesti vähentää sähköntuotannon hintahuippuja. Mekanismin mahdollisten huomattavien markkinavaikutusten ja asiakkaille aiheutuvien kustannusten vuoksi mekanismin toteuttamisvaihtoehdot tulee selvittää huolellisesti, ja lisäksi mekanismi joudutaan hyväksyttämään EU:n komissiolla. Talousvaliokunta kiinnittää toisaalta huomiota myös siihen, että EU:n uudessa sähkömarkkinamallissa on luotu uusi tukijärjestelmä fossiilittoman joustavuuden edistämiseksi, minkä avulla voitaneen edetä joustavuuden tukemisessa nopeamminkin.

EU:n sähkömarkkinamalliin sisältyy toisaalta myös mahdollisuus tukea lähinnä uusiutuvan energian tuotantoinvestointeja kahdensuuntaisten hinnanerosopimuksien kautta (Contracts for Differences, CfD). Kaksisuuntaisia hinnanerosopimuksia tekisi valtio tai muu julkinen taho uutta päästötöntä tuotantoa rakentavan toimijan kanssa. Sopimus alentaisi investoijan riskiä takaamalla tietyn hintatason, vaikka markkinahinnat tulevaisuudessa laskisivat. Tämä voisi myös lisätä sähköntuotantokapasiteettia ja siten myös vähentää hintojen nousupainetta. Valtio voisi saada sopimusten kautta tuottoa, mikäli hinnat nousisivat, mutta joutuisi vastaavasti maksamaan, mikäli hinnat laskisivat.

Talousvaliokunta kiirehtii kapasiteettimekanismin valmistelua tavalla, joka ei aiheuta valtiolle kohtuuttomia kustannuksia tai hidasta investointeja puhtaaseen sähköntuotantoon. (*Talousvaliokunnan lausumaehdotus 4.*)

Kulutusjousto

Siirtymä kohti hiilivapaata energiajärjestelmää ja säästä riippuvaisen tuotannon osuuden kasvaminen merkitsevät myös tarvetta varmistaa tuotannon ja kulutuksen tasapaino hyödyntämällä tehokkaasti järjestelmän kulutusjoustoja, jotta markkina toimisi tarkoituksenmukaisesti myös tiukoissa tehotilanteissa. Käytännössä tämä merkitsee tarvetta hyödyntää yksittäisten kuluttajien ky-

Valiokunnan mietintö TaVM 6/2024 vp

kyä joustaa sähkönkulutuksessaan ja keinoja tämän edistämiseksi. Tätä voidaan edistää esimerkiksi energiayhteisöjen toiminnalla, älykkäillä sähköverkoilla ja sähkön varastointiin liittyvillä ratkaisuilla.

Yksi keino edistää kulutusjoustojen hyödyntämistä on ns. itsenäinen aggregointi. Tällä tarkoitetaan toimintaa, jossa yhdistetään usean loppukäyttäjän kulutusta tai tuottamaa sähköä myytäväksi, ostettavaksi tai huutokaupattavaksi sähkömarkkinoilla. Itsenäinen aggregaattori puolestaan on toimija, joka tarjoaa sähkömarkkinoille loppukäyttäjän kyvykkyyttä joustaa. Itsenäinen aggregaattori ei ole sidoksissa loppukäyttäjän sähkömyyntiin eikä tasevastaavaan. Asian edellyttämiä toimia ja käytännön toteutusta selvitetään parhaillaan Fingridin TEMin toimeksiannosta perustamassa työryhmässä.

Talousvaliokunta esittää eduskunnan hyväksyttäväksi lausumaa, jonka mukaan sähkön kulutusjoustoja tulee edistää muun muassa mahdollistamalla niin sanottu itsenäinen aggregaattori, joka yhdistää sähkönkäyttäjien kuormia tai tuottamaa sähköä tarjottavaksi sähkömarkkinoilla. (*Valiokunnan lausumaehdotus 5.*)

Huipuntasaustuotteet ja toisen huutokauppakierroksen käyttöönotto (Second Auction)

EU:n uusi sähkömarkkinamalli mahdollistaa lainsäädäntötoimien lisäksi myös muita keinoja hintakriisitilanteiden varalle. Sääntely mahdollistaa esimerkiksi sen, että jäsenvaltiot pyytävät kantaverkkoyhtiöitä kehittämään huipuntasaustuotteen hintakriisien varalle. Tällaisella tuotteella voitaisiin hankkia sähkön kulutusjoustoja erillisen huutokaupan avulla niin, että se vaikuttaisi myös vuorokausimarkkinoiden hintaan. Talousvaliokunta pitää tärkeänä edistää työkalun käyttöönottoa hintakriisin varalle.

Talousvaliokunta on asiantuntijakuulemisessaan arvioinut myös kysymystä uudistuksen mahdollistaman, ns. toisen huutokauppakierroksen käyttöönotosta sähkön hintapiikkien hillitsemiseksi. Sähkön vuorokausimarkkinoiden toinen huutokauppakierros on käytössä Keski-Euroopassa ja Baltian maissa. Toinen huutokauppa ei varsinaisesti perustu lainsäädäntöön, vaan se on otettu käyttöön pörssien, toimialan ja sääntelyviranomaisten yhteistyönä. Alun perin se otettiin käyttöön läntisessä Keski-Euroopassa 2000-luvun alussa korjaamaan likviditeetin puutetta tiettyinä hetkinä. Toinen huutokauppakierros otetaan käyttöön, mikäli markkinoiden hinta ensimmäisellä kierroksella on asetettujen raja-arvojen ulkopuolella (ylä- tai alaraja). On arvioitu, että toinen huutokauppakierros olisi mahdollisesti voinut auttaa esimerkiksi marraskuussa 2023 tapahtuneeseen tarjousvirheeseen, jonka seurauksena sähkön hinta painui negatiiviseksi -500 euroon megawattitunnilta.

Talousvaliokunta pitää tärkeänä edistää toisen huutokauppakierroksen käyttöönottoa Suomessa, ja esittää eduskunnan hyväksyttäväksi asiaa koskevan lausuman. (*Valiokunnan lausumaehdotus 6.*)

Markkinatiedon saatavuus

Talousvaliokunnan asiantuntijakuulemisessa on tarkasteltu varsin laajasti markkinatiedon merkitystä ja saattamista tutkijoiden käyttöön. Kysymys datan avoimuudesta kytkeytyy läheisesti jäl-

Valiokunnan mietintö TaVM 6/2024 vp

jempänä erikseen tarkasteltavaan kysymykseen markkinavalvonnasta: tutkijoiden pääsy yksityiskohtaiseen ja salassa pidettävään aineistoon voisi lisätä yleisesti ymmärrystä sähkömarkkinoiden toiminnasta ja auttaa viranomaisia havaitsemaan markkinamanipulaatiota. Näin ollen tutkijoiden pääsy salassa pidettävään aineistoon voisi myös auttaa markkinamanipulaatoriskin pienentämisessä lisäämällä osaltaan kiinnijäämisriskiä. Toisaalta markkinadatan liiallinen avoimuus voi myös lisätä kilpailunvastaista käyttäytymistä. Kilpailulaki kieltää keskenään kilpailevilta yhtiöltä sellaisen tietojenvaihdon, joka johtaa haitalliseen kilpailun rajoittumiseen.

Talousvaliokunta on myös aiemmissa lausunnoissaan korostanut markkinatiedon merkitystä. Tiedolla on merkitystä sähkömarkkinoiden toiminnan valvonnan ja asiaa koskevan sääntelyn kehittämisen kannalta. Esimerkiksi tarkastellessaan ajankohtaista energiapolitiikan tilannetta lausunnossaan TaVL 64/2023 vp — O 13/2022 vp talousvaliokunta totesi mm seuraavaa:

”Valiokunta pitää myös oman päätöksentekonsa kannalta tärkeänä, että Datahubin tiedot saatetaan mahdollisimman nopeasti ja kattavasti viranomaisten ja tutkijoiden käyttöön ja näin myös eduskunnan päätökset voidaan tehdä laadukkaaseen ja ajantasaiseen analyysiin nojaten. Talousvaliokunta korostaa, että energiakriisiin vastattaessa valmistelussa on hyödynnettävä laajasti ajantasaista tutkimustietoa ja tutkijoiden tekemiä aloitteita sekä kokemuksia muista Euroopan maista.”

Markkinatiedossa ei ole kyse yhdestä yhtenäisestä kokonaisuudesta, vaan eri tietolähteissä sijaitsevista tiedoista, joiden julkisuuteen ja saatavuuteen vaikuttavat eri normit ja viranomaismenettelyt. Kyse on lisäksi vain osin kansallisen tason sääntelystä, tulkintakäytännöstä ja tietojenluovutusmenettelyistä. Asiaan vaikuttaa olennaisesti myös EU-tason sääntely, erityisesti ns. REMIT-asetus ja sen soveltaminen energia-alan sääntelyviranomaisten yhteistyövirasto ACERissa.

Yhtäältä on kyse tukkumarkkinoiden markkinatiedosta, erityisesti hinnan määräytymiseen liittyvien ostotarjouksien saamisesta tutkijoiden käyttöön. Tältä osin tiedon avoimuutta säännellään REMIT-asetuksessa, ja tukkumarkkinoiden markkinadatan kerääminen on järjestetty kattavasti tätä kautta. Tietojen luovutuksessa tutkimuskäyttöön on noudatettava asetuksen säännöksiä, ja tiedon luovutuksesta päättää asetuksen 12 artiklan 2 kohdan mukaan ACER. Kansallisella sääntelyllä ei voida poiketa asetuksen perusteella kerätyn markkinatiedon luovuttamista koskevista säännöksistä. Tiedon saatavuus jää tällöin riippuvaiseksi ACERin tiedonluovuttamista koskevista menettelyistä ja resursseista eikä se ole saadun selvityksen perusteella tähän mennessä toteutunut tutkimuskäyttöä riittävästi mahdollistavalla tavalla. Talousvaliokunta pitää tärkeänä, että Suomi edistää aktiivisesti tiedon saatavuutta tutkimuskäyttöön sekä kansallisesti että siltä osin kuin kyse on EU-tason sääntelystä ja menettelyistä.

Keskeinen puute Suomen sähkömarkkinan tutkimukseen käytössä olevissa aineistoissa liittyy siirtoyhteyksiin perustuviin kytköksiin erityisesti Ruotsin sähkömarkkinaan, sillä muiden maiden tarjousaluekohtaista dataa ei ole mahdollistettu tutkijoiden saataville. Energiavirastosta on julkistettu REMIT-asetuksen valtuuksin kerättyjen tietojen perusteella tehtyjä omia analyysejä, jotka ovat paikoin hyvin yksityiskohtaisia. Talousvaliokunta kiinnittää vakavaa huomiota siihen, että saadun selvityksen perusteella ilman markkina-aluekohtaisia tarjoustietoja ja sähkön käyttöpaikkakohtaista kulutusdataa akateemisten tutkijoiden mahdollisuudet parantaa yhteiskunnan ymmärrystä sähkömarkkinoiden toiminnasta ja tuottaa tietoa toimintavaihtoehtoista ovat vaka-

Valiokunnan mietintö TaVM 6/2024 vp

vasti puutteellisia. Yksi kanava markkinatietojen paremman saatavuuden osalta olisi edistää sähköpörssien toimintaa sääntelevän CACM-asetuksen (EU) 2015/1222 tavoitetta "varmistaa tietojen avoimuus ja luotettavuus ja parantaa niitä" (3 artikla, kohta f). Nykyisellään pohjoismaiset energia-alan sääntelyviranomaiset eivät julkaise tarjoustietoja hinta-aluekohtaisesti. Talousvaliokunta pitää tärkeänä pyrkimyksenä edistää avoimuutta siten, että myös tarjousaluekohtaiset tiedot olisivat tutkijoiden saatavilla.

Talousvaliokunnan asiantuntijakuulemisissa on lisäksi käsitelty kysymystä sähköpörssien hintatietojen saatavuudesta. Tältä osin talousvaliokunta pitää tärkeänä, että sähköpörssin seuraavan vuorokauden hinnat ovat maksuttomasti saatavilla konekielisessä muodossa, jotta niitä voidaan hyödyntää automatisoiduissa järjestelmissä ja sovelluksissa ja jotta kulutuskäyttäytymistä voidaan mukauttaa tuntihintojen perusteella. Samoin valiokunta pitää tärkeänä, että sähköpörssien hinnanmuodostusta ohjaavasta EUPHEMIA-algoritmista olisi saatavilla riittävän yksityiskohtainen kuvaus, joka mahdollistaisi markkinoiden toiminnan analysoinnin ja erilaisten uusien toimenpiteiden, tuoterakenteiden ja markkinamallien julkisen tutkimisen ja kehittämisen.

Sähkön vähittäismarkkinoiden keskitetty tiedonvaihto on sähkömarkkinalaissa määritetty järjestelmävastaava Fingridin tytäryhtiön Fingrid Datahub Oy:n tehtäväksi. Datahubiin kerätään tietoa muun muassa käyttäjäkohtaisista sähkönkulutustiedoista, sopimustypeistä ja muista käyttöpaikkaan liittyvistä tiedoista. Talousvaliokunnan asiantuntijakuulemisissa on kiinnitetty erityistä huomiota tarpeeseen luovuttaa viiveettä tuntitason sähkönkulutusdataa tutkimuskäyttöön. Tuntitason aineisto on arvioitu keskeiseksi vastattaessa moniin tutkimuskysymyksiin esimerkiksi sähkön kulutuksen joustojen mahdollisuuksista sähköjärjestelmän tasapainottamisessa, sähkön huoltovarmuuden turvaamisesta ja erilaisten uusien liiketoimintaratkaisujen kehittämisestä. Talousvaliokunta kiinnittää huomiota siihen, että sähkömarkkinalain 75 f §:n 1 momentin 6 kohdan tarkoituksena on ollut, että Datahubissa olevaa käyttöpaikkakohtaista kulutustietoa voidaan hyödyntää tieteelliseen tutkimukseen. Talousvaliokunnan saaman selvityksen perusteella Fingrid Datahubin ja Tilastokeskuksen nykyiset tietojenluovutusmenettelyt eivät kuitenkaan mahdollista luovutusta säännöksen tarkoittamassa laajuudessa, ja valiokunta pitää tärkeänä mahdollistaa tietojen luovutuksen toimivuus käytännössä pikaisesti lainsäädännön tarkoittamalla tavalla.

Talousvaliokunta korostaa, että markkinadataa tulisi luovuttaa tutkijoiden käyttöön mahdollisimman laajasti. Tietoaineiston luovuttaminen avaisi laajemmin mahdollisuuksia tarkastella sähkömarkkinamallin ominaisuuksia ja simuloida markkinoiden sääntelyn mahdollisia vaikutuksia. Talousvaliokunta esittää eduskunnan hyväksyttäväksi asiaa koskevan lausuman. (*Valiokunnan lausumaehdotus 7.*)

Markkinamanipulaation riski ja markkinavalvonnan tehostaminen

Kansalaisaloitteen otsikko ”sähkön hinta kuriin” kytkeytyy olennaisesti kysymykseen markkinoiden toimivuudesta. Toimivat markkinat edellyttävät tukeen ja taustakseen toimivaa markkinavalvontaa. Sähkömarkkinoiden osalta kyse on erityisesti markkinamanipulaation riskistä.

Markkinamanipulaatio tarkoittaa esimerkiksi sellaista sähkömarkkinoiden markkinaosapuolten toimintaa, jolla keinotekoisesti nostetaan sähkön tukkumarkkinahintaa. Talousvaliokunnan saamien asiantuntijalausuntojen perusteella sähkömarkkinat ovat erityispiirteittensä vuoksi alttiita

Valiokunnan mietintö TaVM 6/2024 vp

markkinavoiman hyväksikäytölle ja markkinamanipulaatiolle. Nykyisen markkinamallin on osoitettu sisältävän piirteitä, jotka voivat luoda epäilyjä hinnan manipuloinnin mahdollisuudesta esimerkiksi tarjontaan niukkuutta luomalla. Kilpailun kannalta on ongelmallista, että markkinoilla toimii monimutkaisia yhteisomistusjärjestelyjä. Keskittynyt ja kytkeytynyt omistus herkästi vaarantaa kilpailun paitsi spot-markkinalla, myös säätösähkömarkkinoilla ja muilla reservimarkkinoilla.

Markkinamanipulaation riskiä voidaan ensinnäkin pienentää kehittämällä markkinoiden toimivuutta erityisesti joustavan tarjonnan ja kysynnän lisäämisellä ja parantamalla tuotannon ja kysynnän kohtaantoa markkinoilla. Tämä merkitsee toisaalta tarjontaa, jota voidaan lisätä hinnan noustessa ja toisaalta kysyntää, joka vastaavasti laskee näissä tilanteissa. Samalla tarvitaan kuitenkin myös asiaan liittyvää tutkimusta ja valvontaa: myös kiinnijäämisriski vaikuttaa markkinamanipulaation todennäköisyyteen. Tutkijoiden rooli on kuitenkin toinen kuin markkinavalvojan tehtävä. Tämän vuoksi on varmistettava, että viranomaisilla on riittävät resurssit ja että niitä kohdistetaan tehokkaasti markkinavalvonnan hoitamiseen. Talousvaliokunta huomauttaa, että markkinavalvontaan sijoitettu kustannus on hyvin pieni verrattuna mahdollisen hintamanipulaation aiheuttamiin kustannuksiin. Esimerkiksi yhden euron /MWh hinnan nousu tukkumarkkinahinnassa voisi keskimääräisen talvipäivän kulutuksen perusteella laskettuna tarkoittaa 300 000 euron lisäkustannusta yhden päivän aikana.

Markkinamanipulaatiossa on kyse monilta osin samankaltaisista menettelyistä kuin kilpailulain kieltämissä kartelleissa ja määräävän aseman väärinkäytöstä. EU-tasolla REMIT-asetus kieltää markkinamanipulaation energian tukkumarkkinoilla. Keskeinen ero yleiseen kilpailulainsäädäntöön ja kilpailuviranomaisen toimivaltuuksiin on se, että puuttuminen REMIT-asetuksen nojalla ei edellytä määräävää markkina-asemaa tai elinkeinonharjoittajien välistä sopimusta. REMIT-asetus on sen vuoksi suoraviivaisempi ja ensisijainen puuttumiskeino haitalliseen ilmiöön juuri energiamarkkinoilla. Energiavirasto on toimivaltainen viranomainen REMIT-asetuksen noudattamisen valvonnassa.

Energiaviraston tehtäviin kuuluu sähkö- ja maakaasumarkkinoiden valvonnasta annetun lain 590/2013 (ns. valvontalaki) 6 §:n nojalla mm. seurata sähkö- ja maakaasumarkkinoiden avoimuuden tasoa ja varmistaa, että sähkö- ja maakaasualan yritykset noudattavat avoimuutta koskevia velvollisuuksiaan, ja seurata sähkön ja maakaasun tukku- ja vähittäismarkkinoiden avaamista kilpailulle sekä kilpailun toimivuutta näillä markkinoilla. Energiavirasto hoitaa tukkumarkkinoiden osalta em. valvontalain edellyttämää seurantatehtävää osana jatkuvaa energian tukkumarkkinoiden valvontaa.

Talousvaliokunnan saaman selvityksen mukaan Energiavirasto ei ole resurssitilanteen ja tehtävien priorisoinnin perusteella seurannut ja arvioinut yksittäisten sähköyhtiöiden tuotanto- ja myyntitoimintojen kannattavuutta, koska sähkömarkkinalainsäädännön nojalla kilpailun piirissä olevien sähkön myynti- ja/tai sähköntuotantotoimintojen kannattavuutta ei säännellä eikä esimerkiksi yhtiöille aseteta vakavaraisuusvaatimuksia. Siten sähköyhtiöiden muiden sähköliiketoimintojen kannattavuuden tai taloudellisen aseman perusteella virastolla ei myöskään ole toimivaltaa tehdä yrityksiä koskevia valvontatoimenpiteitä.

Valiokunnan mietintö TaVM 6/2024 vp

Myös Kilpailu- ja kuluttajavirastolla on kilpailulainsäädäntöön perustuva toimivalta valvoa sekä sähkön tukkumarkkinoita että vähittäismarkkinoita. Talousvaliokunta pitää huolestuttavana, että valiokunnan saaman selvityksen perusteella myöskään Kilpailu- ja kuluttajavirasto (KKV) ei ole arvioinut sähkön vähittäismarkkinoiden kilpailun toimivuutta sähkön hintakriisin aikana. Kilpailu- ja kuluttajavirastossa toimii taloudellisiin selvityksiin keskittynyt vaikutusarviointiyksikkö, virastolla on kattavat datakyvykkyydet sekä asiantuntevat ekonomistiresurssit. Näiden resurssien hyödyntäminen riskialttiiden markkinaympäristöjen seurannassa olisi perusteltua. Sähkömarkkinoita olisi tärkeää seurata kattavasti niin tukkumarkkinoiden kuin vähittäismarkkinoiden osalta. Valiokunta pitääkin hyvänä, että virasto on esittänyt uusien energiamarkkinoiden tutkimukseen liittyvien toimintojen avaamista.

Markkinamanipulaation tutkinta on REMIT-asetuksen mukaan Energiaviraston lakisääteinen tehtävä. Jäsenvaltio voi kuitenkin säätää, että kansallinen sääntelyviranomainen voi käyttää valtuuksiaan yhteistyössä muiden viranomaisten kanssa. Päävastuu tutkinnasta ja valvonnasta kuuluu asetuksen mukaan aina kansalliselle sääntelyviranomaiselle. REMIT-asetuksen 7 artiklan 2 kohta antaa jäsenvaltioille mahdollisuuden säätää, että sen kansallinen kilpailuviranomainen tai tämän viranomaisen yhteyteen perustettu markkinoita seuraava elin valvoo markkinoita kansallisen sääntelyviranomaisen kanssa. Asetuksen 13 artiklan mukaista tutkinta- ja valvontatoimivaltaa ei voida kuitenkaan antaa kilpailuviranomaiselle tai sen yhteyteen perustetulle elimelle.

Talousvaliokunta pitää kuitenkin tärkeänä tehostaa sekä Energiaviraston että Kilpailu- ja kuluttajaviraston toimia sähkömarkkinoiden valvonnassa. Valvontaviranomaisten omien resurssien turvaamisen ja kohdistamisen lisäksi valvonnan tehokkuutta voitaisiin lisätä esimerkiksi virastojen yhteisen tutkimusyksikön kautta toteutettavalla yhteistyöllä. Yhteinen tutkimusyksikkö voisi olla keino yhdistää KKV:n menetelmällinen ja taloustieteellinen osaaminen Energiaviraston toimialaosamiseen. KKV:n nykyistä laajempi hyödyntäminen sähkömarkkinoiden tutkimuksessa olisi perusteltua myös siltä kannalta, että virastossa on panostettu vastaavan tutkimustyön osamiseen ja johtamiseen sekä digitaaliseen infrastruktuuriin, jota tarvitaan isojen datamassojen käsittelyyn. KKV:ssä toimii jo nykyisellään taloudellisiin selvityksiin keskittynyt vaikutusarviointiyksikkö, ja KKV:lla on hyvät datakyvykkyydet sekä selvästi Energiavirastoa laajemmat ekonomistiresurssit. Tämä mahdollistaisi nykyistä laajemmin sähkön hinnan ja erilaisten politiikkakeinojen yhteiskunnallisten ja kuluttajavaikutusten tutkimuksen.

Sähkömarkkinoiden toimivuuden turvaamiseksi on arvioitava sekä Energiaviraston ja Kilpailu- ja kuluttajaviraston yhteistyötä että resurssien riittävyyttä ja nykyistä voimakkaampaa kohdistamista markkinamanipulaation ja sähkömarkkinoiden toimivuutta koskevaan tutkimukseen. Talousvaliokunta esittää eduskunnan hyväksyttäväksi asiaa koskevan lausuman, jossa edellytettäisiin, että sähkön tukku- ja vähittäismarkkinoiden valvontaa sekä viranomaisten yhteistyötä tehostetaan nykyisestä ja todettaisiin, että resurssien tulee olla sillä tasolla, että mahdolliset väärinkäytökset pystytään tunnistamaan ja niihin puuttumaan. (*Valiokunnan lausumaehdotus 8.*)

Kuluttajansuoja sähkömarkkinoilla

Talousvaliokunta on useissa asiayhteyksissä arvioinut sähkömarkkinoiden toimintaa kuluttajien näkökulmasta. Erityisesti tämä näkökulma on korostunut energiakriisin yhteydessä vuodesta 2022 alkaen. Eduskunta hyväksyi ns. sähkötuen tarkastelun yhteydessä talousvaliokunnan esittä-

Valiokunnan mietintö TaVM 6/2024 vp

män, edellä viitatus lausuman kohtuuttomiin energian hintoihin vastaamisesta (HE 324/2022 vp — EV 313/2022 vp). Samassa yhteydessä hyväksyttiin niin ikään talousvaliokunnan esittämä lausuma, jossa edellytettiin, että valtioneuvosto seuraa ja arvioi sähköhyvityksen ja muiden tukimuotojen toimivuutta sekä ryhtyy kiireellisesti tarvittaviin toimenpiteisiin määräaikaisten sähkösopimusten piirissä olevien kuluttajien aseman kohtuullistamiseksi. Lisäksi valiokunta on edellyttänyt laajempaa sähkömarkkinoiden toimivuuden tarkastelua kuluttajanäkökulmasta myös ns. valiokunnan omassa asiassa antamassaan lausunnossa (TaVL 64/2022 vp — O 13/2022 vp).

Erityisesti energiakriisin aikaisten määräaikaisten sähkösopimusten hinnoittelu ja keinot sopimusten kohtuullistamiseksi ovat nousseet tarkastelun kohteeksi myös nyt tarkasteltavana olevan kansalaisaloitteen yhteydessä. Erityisen huonoon asemaan syksyn 2022 jälkeen ovat joutuneet vaikeassa ja epävarmassa tilanteessa pitkäaikaisen, yleensä kahden vuoden pituisen kalliin määräaikaisten sähkösopimuksen tehneet kuluttajat. Valiokunnan saaman selvityksen perusteella jotkin sähköyhtiöt ovat erinäisin tavoin tulleet kalliin sopimuksen tehneitä asiakkaitaan vastaan, mutta moni kuluttaja on edelleen kiinni näissä korkeahintaisissa sopimuksissa.

Huolimatta edellä viitatuista lausumista ja siitä, että asia on ollut kuluttajaviranomaisten arvioitavana ja toimenpiteiden kohteena, kuluttajat eivät talousvaliokunnan saaman selvityksen perusteella ole saaneet asiassa tehokasta oikeussuojaa. Erityisen huolestuttavana tunnuspiirteenä on ollut havaittavissa, että poikkeusoloissa suuri osa sähkönmyyjistä on kokonaan tai osittain kiistänyt kuluttajansuojalain soveltamisen sähkösopimuksiin. Talousvaliokunta kiinnittää vakavaa huomiota siihen, että kuluttajaviranomaisten toimenpiteet, esimerkiksi kuluttajariitalautakunnan täysistuntoratkaisut ja kuluttaja-asiamiehen neuvottelut toimialajärjestöjen kanssa, eivät ole johdaneet toimialan omaehtoiseen laajamittaiseen vastaantuloon, vaan sopimusten piirissä oleva kuluttajajoukko on jäänyt yksin kantamaan poikkeuksellisten sopimusten hintariskin.

Talousvaliokunnan saaman selvityksen perusteella kuluttaja-asiamies on saattanut markkinaoikeuden arvioitavaksi kaksi ennakkoratkaisuluonteista asiaa toistaiseksi voimassa olevien sähkösopimusten kertakorotuksen sallittuun suuruuteen liittyen. Markkinaoikeus ei vielä ole antanut asiassa ratkaisua. Toisaalta määräaikaisten sopimusten kohtuuttomuuteen liittyvää ennakkoluonteista arviointia ei ole tehty. Valiokunta pitää valitettavana sitä, ettei määräaikaisten sopimusten kohtuullisuudesta ole markkinaoikeuden näkemystä.

Talousvaliokunta kiinnittää huomiota myös siihen, että kuluttaja-asiamies ei ole käyttänyt määräaikaisten sähkösopimusten osalta oikeuttaan avustaa yksittäistä kuluttajaa oikeudessa asiassa, jolla on ennakkopäätösarvoa tai joka on muuten tärkeä kuluttajien yleisen edun kannalta. Kuluttaja-asiamies ei myöskään ole käyttänyt oikeuttaan ajaa ryhmäkannetta, mitä on perusteltu sillä, että sopimuksen kohtuullisuuden arviointiin vaikuttavat kuluttajan yksilölliset olosuhteet, asian käsittely kestäisi useita vuosia ja sen kohteena voisi olla vain yksi tai korkeintaan muutama sähköyhtiö. Kuluttaja-asiamies on siten arvioinut, että lainvalvonnan keinoin ei ole saatavissa tyydyttäviä ratkaisuja syksyn ja talven 2022—2023 kaltaisiin poikkeustilanteisiin, vaan asia edellyttää poliittisia toimenpiteitä ja vastaaviin poikkeustilanteisiin vastaamiseksi tulisi luoda valmiita mekanismeja, kuten EU:n tason hintakriisisääntely ja oikeasuhtainen sopimussakko määräaikaista sopimuksista irtautumiseksi sekä valmistautua jo ennakkollisesti mahdollisten tukitoimien parempaan kohdistamiseen. Talousvaliokunta ilmaisee huolensa myös siitä, että kuluttaja-asia-

Valiokunnan mietintö TaVM 6/2024 vp

miehen toimivaltuudet eivät ole käytännössä olleet tehokas keino puuttua esimerkiksi sähkömarkkinoiden hintakriisiin liittyviin, määräaikaista sähkösopimuksia koskeviin tilanteisiin.

Talousvaliokunta esittää eduskunnan hyväksyttäväksi lausumaa, jossa edellytettäisiin, että hallitus arvioi kuluttajasuojaa sähkömarkkinoilla koskevan lainsäädännön mukaan lukien mahdollisuuden kohtuullistaa kohtuuttomia sähkösopimuksia ja ryhtyy tarvittaviin toimenpiteisiin kuluttajien aseman parantamiseksi. (*Valiokunnan lausumaehdotus 9.*)

Lopuksi

Talousvaliokunta pitää Sähkön hinta kuriin -kansalaisaloitetta erittäin tärkeänä ja ajankohtaisena keskustelunavauksena. Sähkömarkkinoiden toimivuus on nykyaikaisen yhteiskunnan ja talouden perusedellytys. Markkinamekanismin toimivuuden arviointi ja kehittäminen on perusteltua.

Kansalaisaloitteessa oli esitetty, että eduskunnan on selvitettävä kiireellisellä aikataululla mahdollisuudet säätää laki hintakaton käyttöön otosta sähkön hinnoittelussa. Edellä tässä mietinnössä esitetyin perustein ehdotetun kaltainen hintakattosäätely ei sovellu sellaisenaan toteutettavaksi ja edellyttäisi joka tapauksessa laajempaa vaikutusten arviointia ja valmistelua. Myöskään EU:n sääntelyn reunaehdot eivät mahdollista vähittäismarkkinoiden hintakattosäätelyn toteuttamista, vaan ainoastaan väliaikaisia kriisitoimia edellä todetuissa poikkeuksellisissa hintakriisin olosuhteissa. Tämän vuoksi talousvaliokunta esittää hylättäväksi kansalaisaloitteeseen sisältyvän ehdotuksen lainvalmisteluun ryhtymisestä. Samalla valiokunta pitää kuitenkin keskeisenä, että kansalaisaloitteen taustalla olevaa ydintavoitetta, kohtuuhintaisen sähkön saatavuutta, edistetään muilla, tarkemmin edellä tässä mietinnössä tarkastelluilla ja talousvaliokunnan lausumissaan esittämällä toimilla.

Nykyisessä toimintaympäristössä energiamarkkinoiden toimivuus edellyttää toimia, joista vain osaa on tarkasteltu tai sivuttu tämän kansalaisaloitteen käsittelyn yhteydessä. Kohtuuhintaisen sähkön saatavuuteen vaikuttavat tulevaisuudessa ensi sijassa tuotannon, erityisesti säätövoiman, kasvattaminen, sähkön siirtoyhteyksien kehittäminen ja toisaalta kulutusjoustopuun hyödyntäminen. Myös esimerkiksi älyverkkoihin, energian varastointiin ja pienydinvoimaan liittyvillä ratkaisuilla voi olla tärkeä merkitys tulevaisuuden energiatähtäyksessä. Samalla kaikessa sähkömarkkinoiden kehittämisessä tulee huolehtia markkinoiden toimivuudesta. Tätä voidaan edesauttaa esimerkiksi edellä tarkastelluilla keinoilla: datan saatavuudella, markkinavalvonnan riittävällä resursoinnilla ja laajemmin tietoon pohjautuvalla päätöksenteolla.

Talousvaliokunta korostaa, että sähkömarkkinoiden toimivuuden turvaaminen, huoltovarmuus, markkinamallin kehittäminen ja kyky vastata mahdollisiin poikkeus- ja kriisitilanteisiin korostuu energiamarkkinoiden murroksessa sekä laajemmin vallitsevassa geopoliittisessä ja -taloudellisessa tilanteessa. Markkinalähtöisyyden oikeutuksena ja markkinamallin suunnittelun lähtökohtana tulee olla markkinoiden tehokkuushyötyjen välittyminen asiakkaille ja kuluttajille kaikissa olosuhteissa.

Valiokunnan mietintö TaVM 6/2024 vp

VALIOKUNNAN PÄÄTÖSEHDOTUS

Talousvaliokunnan päätösehdotus:

Eduskunta hylkää kansalaisaloitteeseen KAA 4/2023 vp sisältyvän ehdotuksen lainvalmisteluun ryhtymisestä.

Eduskunta hyväksyy 9 lausumaa. (Valiokunnan lausumaehdotukset)

Valiokunnan lausumaehdotukset

1. *Eduskunta edellyttää, että valtioneuvosto kiirehtii hallitusohjelmaan sisältyviä toimenpiteitä, jotka sujuvoittavat ja nopeuttavat puhtaan sähkön tuotannon hankkeiden viranomaismaisprosesseja ympäristötavoitteet huomioon ottaen.*
2. *Eduskunta edellyttää, että valtioneuvosto tuo viipymättä eduskuntaan esityksen sähkön vähittäismyyntin hintojen väliaikaisesta sääntelytoimivaltuudesta sähkömarkkinoiden poikkeuksellisen hintakriisin aikana EU-sääntely huomioon ottaen.*
3. *Eduskunta edellyttää, että valtioneuvosto toimii aktiivisesti EU:ssa sähkön tukkumarkkinoiden markkinamallin kehittämiseksi nykyistä ennustettavammaksi ja oikeudenmukaisemmaksi sekä edistää tukkumarkkinoiden hintakaton alentamista.*
4. *Eduskunta edellyttää, että valtioneuvosto kiirehtii kapasiteettimekanismin valmistelua sähkön perus- ja säätövoiman tuotantokapasiteetin lisäämiseksi tavalla, joka ei aiheuta valtiolle kohtuuttomia kustannuksia tai hidasta investointeja puhtaaseen sähköntuotantoon.*
5. *Eduskunta edellyttää, että sähkön kulutusjousto edistetään muun muassa mahdollistamalla niin sanottu itsenäinen aggregaattori, joka yhdistää sähkönkäyttäjien kuormia tai tuottamaa sähköä tarjottavaksi sähkömarkkinoilla.*
6. *Eduskunta edellyttää, että sähkön hintapiikkien hillitsemiseksi arvioidaan, vuoropuhelussa yhteiseen sähkömarkkinaan kuuluvien maiden kanssa, toisen tarjouskierroksen (second auction) malli, jossa tarjoukset uusitaan tiettyjen raja-arvojen ylityttyä tai alituttua, sekä edistetään sen käyttöönottoa.*
7. *Eduskunta edellyttää, että valtioneuvosto ryhtyy välittömästi toimenpiteisiin kansallisesti sähkömarkkinoiden toiminnan läpinäkyvyyden lisäämiseksi ja kaiken tarvittavan markkina- ja kulutusinformaation saattamiseksi tutkijoiden käyttöön sekä edistää tiedon saatavuutta EU:n tasolla.*
8. *Eduskunta edellyttää, että sähkön tukku- ja vähittäismarkkinoiden valvontaa sekä viranomaisten yhteistyötä tehostetaan nykyisestä. Toimivaltaisten viranomaisten resurssien pi-*

Valiokunnan mietintö TaVM 6/2024 vp

tää olla sillä tasolla, että mahdolliset väärinkäytökset pystytään tunnistamaan ja niihin puuttumaan.

9. *Eduskunta edellyttää, että hallitus arvioi kuluttajansuojaa sähkömarkkinoilla koskevan lainsäädännön mukaan lukien mahdollisuuden kohtuullistaa kohtuuttomia sähkösopimuksia ja ryhtyy tarvittaviin toimenpiteisiin kuluttajien aseman parantamiseksi.*

Helsingissä 19.4.2024

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

puheenjohtaja Sakari Puisto ps
jäsen Noora Fagerström kok
jäsen Lotta Hamari sd
jäsen Antti Kangas ps
jäsen Mai Kivelä vas
jäsen Helena Marttila sd
jäsen Timo Mehtälä kesk
jäsen Pia Sillanpää ps
jäsen Oras Tynkkynen vihr
jäsen Sinuhe Wallinheimo kok
jäsen Heikki Vestman kok
jäsen Juha Viitala sd
varajäsen Juha Mäenpää ps

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Lauri Tenhunen