

Talousvaliokunta

Valtioneuvoston selvitys: Komission ehdotus neuvoston asetukseksi korkeisiin energiahintoihin liittyvistä hätätoimenpiteistä (energianhinta-asetus)

Suurelle valiokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

Valtioneuvoston selvitys: Komission ehdotus neuvoston asetukseksi korkeisiin energiahintoihin liittyvistä hätätoimenpiteistä (energianhinta-asetus): Asia on saapunut talousvaliokuntaan ennakkokäsittelyyn lausunnon antamista varten.

Asiantuntijat

Valiokunta on kuullut:

- teollisuusneuvos Petteri Kuuva, työ- ja elinkeinoministeriö
- tutkija Iivo Vehviläinen, Helsinki Graduate School of Economics
- professori Samuli Honkapuro, Lappeenrannan-Lahden teknillinen yliopisto LUT
- johtava asiantuntija Jarno Lamponen, Energiavirasto
- johtaja Asta Sihvonon-Punkka, Fingrid Oyj
- toimitusjohtaja Pasi Kuokkanen, Suomen sähkönkäyttäjät ry
- toimitusjohtaja Harri Laurikka, Bioenergia ry
- johtaja Pekka Salomaa, Energiateollisuus ry
- lakimies Kristel Pynnönen, Kuluttajaliitto - Konsumentförbundet ry
- toiminnanjohtaja Marju Silander, Suomen Omakotiliitto ry
- toimitusjohtaja Anni Mikkonen, Suomen Tuulivoimayhdistys ry
- johtaja, kestävä kehitys Helena Soimakallio, Teknologiateollisuus ry

Valiokunta on saanut kirjallisen lausunnon:

- Huoltovarmuuskeskus
- Metsäteollisuus ry

Valiokunnan lausunto TaVL 36/2022 vp

VALTIONEUVOSTON SELVITYS

Ehdotus

Tausta

Euroopan komissio antoi 14.9.2022 ehdotuksensa Euroopan neuvoston asetukseksi korkeisiin energiahintoihin liittyvistä hätätoimenpiteistä (energianhinta-asetus), COM (2022) 473 final. Ehdotuksella pyritään vastaamaan Venäjän hyökkäyksestä Ukrainaan seuranneeseen poikkeukselliseen tilanteeseen energiamarkkinoilla. Kaasun ja sähkön hinnat ovat vuoden 2022 aikana nousseet ennätyksellisen korkeiksi, ja korkeiden kaasunhintojen vaikutus sähkön tuotantokustannuksiin on osaltaan nostanut sähkön hintoja. Hintojen nousun taustalla vaikuttaa lisäksi maailmantalouden elpymisen koronarajoitusten helpotuttua, sekä voimaloiden huoltotöistä, vesivoiman saatavuudesta ja vanhojen voimaloiden sulkemisesta johtuva tavallista matalampi sähköntuotannon taso. Toisaalta kesän ennätyksellisen korkeat lämpötilat ovat nostaneet energian kysyntää Euroopassa ja näin lisänneet energian hintapainetta. Energiamarkkinoiden tilanteen ennustetaan jatkuvan epävarmana, ja energianhinnan odotetaan pysyvän korkeana loppuvuoden 2022 ja joidenkin arvioiden mukaan jopa vuoteen 2024-2025 saakka. Komission 8.9.2022 antamassa julkilausumassa komission puheenjohtaja von der Leyen ehdotti viittä keskeistä toimenpidettä sähkön ja energian hinnan hillitsemiseksi. Komission 14.9.2022 antama asetusehdotus koskee näistä toimenpiteistä kolmea: Sähkön talvikysynnän ja huippukulutuksen leikkaamista, sähkönyyjien ylisuurien tuottojen rajaamista, sekä fossiilisia polttoaineita tuottaville ja jalostaville yhtiöille asetettavaa solidaarisuusmaksua. Yritysten likviditeettiä ja tukkusähkön teknisen hintakaton alentamista tai jäädyttämistä koskevista mahdollisista toimista eduskuntaa tiedotetaan tarvittaessa myöhemmin komission suunnitelmien selkeytyessä.

Ehdotuksen tavoite

Ehdotuksen tavoitteena on vähentää korkeista energianhinnoista kuluttajille aiheutuvia negatiivisia vaikutuksia. Vallitsevan markkinatilanteen arvioidaan aiheuttavan erityisiä haasteita haavoituvassa asemassa oleville ja pienituloisille, mutta toisaalta myös keskituloisille kotitalouksille ja yrityksille. Lisäksi korkeat energianhinnat kiihdyttävät inflaatiota ja aiheuttavat merkittäviä kuluja julkiselle sektorille tarvittavien tukitoimien myötä. Esityksellä pyritään puuttumaan myös tietyille energiamarkkinatoimijoille nykytilanteessa syntyneisiin merkittävään korkeisiin tuottoihin, jotka eivät johdu yritysten omista ylimääräisistä panoksista tai investoinneista, sekä uudelleenjakamaan kyseisiä tuottoja korkeista energianhinnoista kärsivien kuluttajien eduksi.

Komissio on katsonut, että energian kysynnän unioninlaajuisen vähentäminen sekä yritysten ylisuurten tuottojen uudelleenjakoa ovat vallitsevassa tilanteessa toimia, joilla on mahdollista puuttua korkeiden energian hintojen aiheuttamiin haasteisiin. Samanaikaisesti pyritään kuitenkin turvaamaan energian sisämarkkinoiden toiminta ja säilyttämään sen tuomat edut, kuten yritysten tasapuolinen toimintaympäristö.

Valiokunnan lausunto TaVL 36/2022 vp

Energian kysynnän vähentäminen

Asetusehdotus sisältää kaksi tavoitetta energian kysynnän vähentämiseksi. Jäsenvaltioiden tulee tehdä toimenpiteitä, joilla vähennetään kaikkien kuluttajien energian kulutusta. Jäsenvaltioiden tulisi tältä osin pyrkiä vähentämään kuukausittaista nettosähkönkulutusta 10 prosentilla verrattuna keskimääräiseen nettosähkönkulutukseen vastaavina kuukausina verrokiajankohtana. Verrokiajankohdalla tarkoitetaan asetusehdotuksessa aikaväliä 1.11–31.3. edeltävien viiden vuoden ajanjaksolta. Joulukuun 2022 osalta sähkönkulutusta verrattaisiin näin ollen vuosien 2017–2021 joulukuuden keskimääräiseen nettosähkönkulutukseen. Jäsenvaltioiden toimet voivat olla esimerkiksi kuluttajien informointia ja julkisia tiedotuskampanjoita.

Lisäksi ehdotuksella pyritään vähentämään energiankulutusta erityisesti huippuhintahetkien aikana. Jäsenvaltioiden tulee tunnistaa huippuhintatunnit, jotka vastaavat vähintään 10 prosenttia kuukauden kokonaistuntimäärästä. Komission ehdotuksessa esitetään vähintään keskimääräistä viiden prosentin sähkön nettokulutuksen vähennystä kuukausittain valittujen huippuhintatuntien aikana.

Komissio ehdottaa, että jäsenvaltioilla olisi vapaus valita keinot, joilla energian kysyntää vähennetään. Valinnassa tulisi erityisesti huomioida taloudellisesti tehokkaat ja markkinapohjaiset keinot. Keinoihin voisi lisäksi sisältyä tietyin ehdoin taloudellisia kannusteita tai kompensatioita kulutuksen vähentämiseen osallistuville markkinatoimijoille, huomioiden kuitenkin valtioneuvoston sääntely.

Sähköntuottajien ylimääräisten tuottojen väliaikainen rajoittaminen

Ehdotuksen mukaan niiden sähköntuottajien, joiden tuotantokustannukset ovat alle sähkönhinnan asettavan kaasun- ja hiilivoiman tuotantokustannusten, tuottoja tulisi rajoittaa. Sähkön hinta määräytyy vuorokausimarkkinoilla pohjautuen viimeiseen ja kustannuksiltaan korkeimpaan voimalaan, joka tarvitaan käyttöön, jotta sähkön kysyntään pystytään vastaamaan. Sähkönhinnan asettavan tuotantokustannuksen alapuolella toimiviin sähköntuottajiin lukeutuu uusiutuvan energian, ydinvoiman sekä ruskohiilen toimijoita. Asetusehdotuksen mukaan tuottojen rajoituksen soveltamisalan ulkopuolelle rajautuisivat sähköä kaasulla, hiilellä ja säädettävällä vesivoimalla tuottavat toimijat.

Tuottokatto rajoittaisi niiden tuottajien, joiden tuotantokustannukset jäävät sähkönhinnan asettavan tuotantokustannuksen alle, sähkön myynnistä saatavan voiton maksimissaan 180 euroon megawattitunnilta. Jäsenvaltiot voivat asettaa tiukempia rajoja tuottojen leikkaukselle, jos ne ovat oikeasuhtaisia, syrjimättömiä, eivät häiritse investointisignaaleja, varmistavat investointikustannusten kattamisen, eivät vääristä sähkön tukkimarkkinoiden toimintaa ja ovat EU-oikeuden mukaisia.

Komission ehdotus kattaa lähes kaikki tuotantotyytit kaasulla ja hiilellä tuotettua sähköä sekä vesivarastoja lukuun ottamatta. Ehdotus koskisi lisäksi sähköntuotantoa kaikilla ajallisesti erillään olevilla markkinoilla aina sähkön termiinimarkkinoista, päivää edeltävään, päivän sisäiseen ja tasemarkkinoihin. Komissio perustelee laajaa kattavuutta sillä, että jos joku markkina jätetään sääntelyn ulkopuolelle, sähkö myydään sille markkinalle.

Valiokunnan lausunto TaVL 36/2022 vp

Tuottojen rajoittamisesta saadut tulot tulisi ehdotuksen mukaan ohjata sähkön loppukäyttäjille korkeiden sähkönhintojen aiheuttamien vaikutusten vähentämiseksi. Tarkemmassa kohdentamisessa jäsenvaltioiden tulee pyrkiä huomioimaan erityisesti asiakkaat, joille korkeilla sähkön hinnoilla katsotaan olevan voimakas vaikutus. Nämä asiakkaat voivat olla niin yksityisasiakkaita kuin kaupallisia toimijoita. Näin ollen on huomattava, että toimenpiteen tarkoituksena ei ole energiahintojen laskeminen, vaan korkeiden energiahintojen vaikutusten vähentäminen loppukäyttäjille.

Asetusehdotus jättää jäsenvaltioille harkintavaltaa tuottojen uudelleenjakamisen käytännön toteutuksen suhteen. Kyseeseen voisi ehdotuksen mukaan tulla esimerkiksi toimenpiteitä, joilla kyseentä vähentäneille kuluttajille myönnettäisiin taloudellista kompensatiota, varoja siirrettäisiin suoraan sähkön loppukuluttajille tai sähkönhankintakustannuksia rajattaisiin tiettyyn sähkönkulutusmäärään saakka.

Fossiilienergiasektorin toimijoiden väliaikainen solidaarisuusmaksu

Öljy-, kaasu-, hiili- ja jalostamosektoreilla toimivien yritysten tuotot ovat kasvaneet merkittävästi aiempiin vuosiin verrattuna. Tämän vuoksi komissio ehdottaa toimenpiteitä, joilla kyseisten toimijoiden ylituottoihin kohdennettaisiin väliaikainen solidaarisuusmaksu.

Solidaarisuusmaksusta saatavat tuotot on tarkoitus ohjata korkeiden energiahintojen aiheuttamien haittojen vähentämiseen tukemalla kotitalouksia ja yrityksiä. Lisäksi solidaarisuusmaksusta saatavilla tuloilla voitaisiin tukea energiankulutuksen vähentämistä sekä unionin pitkän aikavälin tavoitetta vahvistaa energiaomavaraisuutta.

Muut ehdotukset

Komission ehdotus pitää sisällään uusiutuvan energian ostosopimusten edistämisen, solidaarisuusopimukset maiden välillä sekä vähittäismarkkinatoimet erityisesti säänneltyjen tariffien osalta.

Uusiutuvan energian ostosopimusten osalta jäsenvaltioita edellytetään poistamaan esteet tällaisten sopimusten tieltä sekä suunnittelemaan tukitoimet niin, että ne eivät rajoita tällaisten ostosopimusten laadintaa.

Jäsenvaltioiden väliset solidaarisuusopimukset ovat pakollisia ainoastaan sellaiselle jäsenvaltiolle, joka tuo yli 100 prosenttia sähköä. Tällöin nettotuota kompensoi saamansa ylituoton naapurijäsenvaltiolle. Muille jäsenvaltioille solidaarisuusopimukset ovat mahdollisia.

Lisäksi jäsenvaltiot voivat poiketa säänneltyjen tariffien säännöistä ensi talvena, kunhan kohtelevat kaikkia sähkönmyyjiä tasapuolisesti ja kompensoivat näille tappiot.

Ehdotettujen toimien voimassaolo

Komission ehdotuksen mukaisesti asetus olisi voimassa vuoden sen voimaantulosta. Kaikki ehdotetut toimenpiteet ovat luonteeltaan väliaikaisia, mutta soveltamisajankohdat vaihtelevat.

Valiokunnan lausunto TaVL 36/2022 vp

Energian kulutuksen vähentämiseen tähtäviä toimia ja sähköntuottajien ylimääräisten tuottojen väliaikaista rajoittamista esitetään sovellettavaksi välillä 1.12.2022–31.3.2023.

Ehdotettu fossiilienergiasektorin toimijoiden väliaikaista solidaarisuusmaksua koskevat järjestelyt olisi oltava paikallaan vuoden 2022 loppuun mennessä. Solidaarisuusmaksua olisi sovellettava ainoastaan vuoden 2022 voittoihin, jotka ovat yli 20 prosenttia suuremmat kuin niiden verotettavien voittojen keskiarvo, jotka ovat syntyneet 1 päivänä tammikuuta 2019 tai sen jälkeen alkavina kolmena tilikautena. Asetuksen voimassaolo ei kuitenkaan rajoita tarvetta varmistaa ylijäämätulojen jakaminen ja käyttää väliaikaisen solidaarisuusmaksun tuotto asetuksen mukaisesti.

Valtioneuvoston kanta

Valtioneuvosto pitää tärkeänä, että energiamarkkinoiden toiminnassa ilmenneisiin ongelmiin vastataan nopealla aikataululla EU-tasolla ja suhtautuu avoimesti eri vaihtoehtoihin energiahintojen alentamiseksi ja markkinoiden epävarmuuden ja riskien vähentämiseksi. Valtioneuvosto suhtautuu ehdotettuihin toimenpiteisiin avoimesti ja toimii neuvotteluissa rakentavasti eurooppalaisen ratkaisun löytämiseksi. Valtioneuvosto painottaa toimia, joilla voidaan vaikuttaa energian hintaan ja saatavuuteen nopealla aikataululla. Valtioneuvosto pitää tärkeänä, että kriisitoimet eivät luo epävarmuutta puhtaan energian investointien toteutumiselle ja energiamarkkinoiden toimivuudelle ja että riittävästä kannustimista päästöttömän energian investointeihin huolehditaan.

Energianhinta-asetuksessa ehdotettujen toimenpiteiden lisäksi Suomi katsoo, että markkinoiden toimintaedellytyksiä tulee parantaa. Suomella on valmius tarkastella myös pidemmälle meneviä markkinaintervention keinoja, kuten maakaasun ja muun energian markkinahintojen erottamista toisistaan. Lisäksi Suomi katsoo, että komission tulisi välittömästi tarkastella johdannaismarkkinoiden sääntöjä, etenkin johdannaisten hinnoittelumekanismien luotettavuuden palauttamisen ja markkinoiden erittäin merkittäviksi kasvaneiden vakuusvaatimusten näkökulmasta, sähkön johdannaismarkkinoiden rauhoittamiseksi.

Valtioneuvosto pitää tärkeänä, että komission esittämät poikkeustoimenpiteet ovat ajallisesti tarkkaan rajattuja.

Sähkön kysynnän vähentäminen

Valtioneuvosto pitää tärkeänä, että hintoihin pyritään vaikuttamaan kysyntää vähentämällä. Valtioneuvosto pitää hyvänä, että jäsenvaltiot voivat kansallisesti valita toimenpiteet. Suomessa lokakuun 10. päivänä alkava energiansäästökampanja on yksi kansallisista keinoista sähkön kysynnän vähentämiseksi ensi talvena.

Markkinatulojen yläraja inframarginaalisilla teknologioilla tuotetulle sähkölle

Valtioneuvosto on tyytyväinen siihen, että Suomen aiemmin esille tuomia huolia on otettu huomioon ehdotuksessa. Suomessa valtaosa sähköntuotannosta on suojausten tai kahdenvälisten sopimusten piirissä tai Mankala-periaatteella tuotettua sähköä ja näiden tuottajien saama tuotto jää nyt komission ehdottaman tuottokaton alapuolelle.

Valiokunnan lausunto TaVL 36/2022 vp

Suomen osalta ehdotettu järjestelmä soveltuisi tosiasiallisesti varsin rajalliseen osaan tuotantoa. Suomi on päättänyt myös kansallisista toimista sähkökäyttäjille suunnattujen tukitoimien rahoittamiseksi. Suomi pitää tärkeänä, että järjestelmä voidaan toimeenpanna kansallisesti tarkoituksenmukaisella tavalla ja tämä huomioidaan jatkovalmistelussa. Järjestelmästä ei tule aiheutua tarpeettoman suurta hallinnollista taakkaa tai haittaa toimitusvarmuudelle ja sen käyttöönoton sujuvuuteen on kiinnitettävä huomiota.

Fossiilienergiasektorin toimijoiden väliaikainen solidaarisuusmaksu

Solidaarisuusmaksun merkitys Suomessa jäisi vähäiseksi. Nykykäsityksen mukaan solidaarisuusmaksu ei kohdistuisi suomalaisiin yhtiöihin. Järjestelmän kansallisesta toimeenpanosta ei tule aiheutua tarpeettoman suurta hallinnollista taakkaa.

Oikeusperusta

Valtioneuvoston arvion mukaan ehdotuksen oikeusperusta, SEUT 122 artiklan 1 kohta soveltuu ehdotettuihin toimiin ja on asianmukaisesti valittu. Valinnan ei voida katsoa muodostavan ennakkotapausta EU:n muille verotuksellisia toimia koskeville päätöksentekomenettelyille.

VALIOKUNNAN PERUSTELUT

Ehdotuksen tausta ja tavoitteet

Ehdotuksen taustalla on tarve vastata Venäjän hyökkäyksestä Ukrainaan seuranneeseen poikkeukselliseen tilanteeseen energiamarkkinoilla. Kaasun ja sähkön hinnat ovat nousseet ennätyskorkeiksi, ja korkeat kaasuhinnat nostavat edelleen sähkön tuotantokustannuksia. Ehdotuksen tavoitteena on helpottaa kuluttajille korkeista energianhinnoista aiheutuvia negatiivisia vaikutuksia.

Asetusehdotus sisältää toimet sähkökäytön vähentämiseksi, sähköntuottajien ylimääräisten tuottojen väliaikaiseksi rajoittamiseksi ja fossiilienergiasektorin toimijoiden väliaikaiseksi solidaarisuusmaksuksi. Lisäksi asetusehdotus mahdollistaa jäsenvaltioiden väliset solidaarisuussopimukset ja säänneltyjen tariffien laskemisen väliaikaisesti alemmalle tasolle.

Keskeisten ehdotusten arviointia

Ehdotuksella pyritään kahdentyyppisiin vaikutuksiin: sähkön kulutuksen vähentämisellä pyritään vaikuttamaan energian hintaan, ja ylisuurten voittojen leikkaamisella ja solidaarisuusmaksulla taas halutaan ohjata tuloja energian loppukäyttäjille. Ajatuksena on vaikuttaa kuluttajien maksamaan hintaan muuttamatta varsinaista markkinamekanismia.

Talousvaliokunta pitää valtioneuvoston tavoin tärkeänä, että energiamarkkinoiden toiminnassa ilmenneisiin ongelmiin vastataan nopeasti. Samoin valiokunta korostaa, että markkinamekanismiin liittyvät toimet on kyettävä toteuttamaan EU:n tasolla riittävän yhtenäisesti yhtäläisten kilpailuedellytysten turvaamiseksi. Talousvaliokunta kiinnittää kuitenkin kriittistä huomiota siihen,

Valiokunnan lausunto TaVL 36/2022 vp

että nyt ehdotetusta sääntelystä ei kiireellisyyden vuoksi ole tehty EU-tasolla vaikutusarviointia. Epävarmuus toimien vaikutuksista korostaa sitä, että mahdollisen markkinamekanismin puuttumisen tulee olla ajallisesti ja asiallisesti tarkkaan rajattua ja kohdistettua.

Talousvaliokunta tukee asetusehdotukseen sisältyviä energiasäästötavoitteita ja pitää valtioneuvoston tavoin myönteisenä, että jäsenvaltiot voivat valita tähän liittyvät toimenpiteet kansallisesti. Talousvaliokunta pitää sähkön kysynnän vähentämistä huippukulutuksen aikana keskeisimpänä ja vaikuttavimpana hätätoimena hintojen nousun hillitsemiseen. Kysynnän vähentäminen ja kulutuksen ajalliset joustot vähentävät tarvetta tuottaa sähköä kalleimmilla tuotantomuodoilla, mikä markkinadynamiikan mukaisesti laskee sähkön huippuhintoja.

Talousvaliokunta korostaa, että kysyntäjoustoa tukevia toimia tarvitaan myös kriisin jälkeen siirtäessä entistä enemmän vaihtelevaan uusiutuvan energian tuotantoon. Fossiilisten polttoainesten korvaaminen uusiutuvilla energialähteillä edellyttää erityisesti tarvetta ohjata sähkönkäyttöä huippukulutustunneilta ajankohtiin, jolloin uusiutuvan energian sääriippuvaista tuotantoa on tarjolla runsaasti. Tämä edellyttää myös toimivia teknisiä ratkaisuja ohjaussignaalien välittämiseen sekä kuluttajien kannalta helppokäyttöisiä hinnoittelumalleja ja palveluita.

Asetusehdotuksen keskeisimmät ongelmakohdat liittyvät ehdotettuun tuottokaton sääntelyyn. Talousvaliokunta pitää tuottokaton periaatteellisena ongelmana sen mahdollisia investointiympäristöä heikentäviä vaikutuksia: sähkön korkean hinnan taustalla on niukkuus, ja ehdotettu sääntely ei edistä investointeja uuteen tuotantokapasiteettiin, jota käynnissä oleva energiamurros jo ilman vallitsevaa kriisiäkin edellyttäisi. Myös tämä korostaa ehdotetun järjestelyn rajaamista vain välttämättömään ja toisaalta sen kansallisen täytäntöönpanon tarkoituksenmukaisuuden merkitystä.

Talousvaliokunta kiinnittää huomiota siihen, että ehdotetussa tuottoja rajoittavassa järjestelmässä on kyse sähkön tuottajille kohdistetusta erityisestä veroluonteisesta maksusta ylisuureksi katsottujen tuottojen hillitsemiseksi. Tällainen niin sanotun windfall-veron kaltainen järjestelmä ei alenna kuluttajien sähkölaskua tai vaikuta sähkön käyttöön. Sen sijaan järjestelyllä voidaan kerätä tuloja sähkönkäyttäjille suunnattujen tukitoimien rahoittamiseen. Mikäli tällainen järjestelmä otetaan käyttöön, sillä kerättyjen varojen tulee kohdistua kansallisesti. Järjestelyn ongelmana on ajallisen yhteyden puute: maksua olisi kerättävä mahdollisesti huomattavan jälkikäteisesti, kun taas kuluttajien tukemisen olisi syytä ajoittaa lähelle korkeiden hintojen aiheuttamia maksuvelvoitteita.

Talousvaliokunnan saaman selvityksen perusteella markkinatulojen ylijäämän kerääminen voi olla teknisesti haastavaa. Samalla toimijalla voi olla erilaisia tuotantomuotoja, joiden tuotanto voidaan tarjota yhtenä kokonaisuutena. Lisäksi myyntitarjouksiin, myyntisopimuksiin ja hintojen suojauksiin voi liittyä liikesalaisuuden alaista tietoa. Myös nämä seikat korostavat sääntelyn vaikutusarvioiden puutteita: ehdotuksen perusteella jää epävarmaksi, millaiset ovat sääntelyn hallinnolliset kustannukset suhteessa saavutettuun hyötyyn.

Talousvaliokunta kiinnittää huomiota myös siihen, että sen saaman selvityksen perusteella ehdotuksen kattavuudessa ja soveltamisalassa on edelleen epävarmuuksia. Järjestelyn toteuttaminen edellyttäisi erillisiä kansallisia täytäntöönpanotoimia ja lain taseisia säädöksiä. Valiokunta koros-

Valiokunnan lausunto TaVL 36/2022 vp

taa, että mikäli järjestely otettaisiin käyttöön, se tulee toteuttaa tavalla, joka kohtelee yrityksiä tasapuolisesti ja ottaa huomioon esimerkiksi ns. Mankala-periaatteella toimivat yhtiöt ja johdannaissovimusten merkityksen sekä yhtiöt, jotka jo nyt tasaavat hintoja tuotollaan.

Jatkotoimet

Talousvaliokunta on useissa asiayhteyksissä arvioinut energiamarkkinoiden poikkeuksellista tilannetta ja viimeksi lausunnossaan TaVL 34/2022 vp — HE 121/2022 korostanut sähkömarkkinoiden toimivuuden varmistamista kaikissa olosuhteissa talouden, huoltovarmuuden ja yhteiskunnan toiminnan turvaamiseksi. Talousvaliokunta on korostanut erityisesti EU-tason toimia, joilla puututtaisiin johdannaismarkkinoilla ilmeneviin ongelmiin. Samassa yhteydessä talousvaliokunta on tuonut esille, että energiamarkkinoiden hintamekanismiin ja johdannaismarkkinoihin liittyvät toimet edellyttävät rinnalleen energian tuotantokapasiteetin kasvattamista sekä kustannustehokkaasti ja oikeudenmukaisesti eri sähkökäyttäjryhmille kohdistettuja energiansäästötoimia. Valiokunta pitää saamansa selvityksen perusteella välttämättömänä myös kansallisen valmistelun kiirehtimistä riittävän sähkön säästön takaamiseksi. Valiokunta katsoo, että sähkönsäästötoimet ovat välttämättömiä myös mahdollisesti edessä olevaan pitkäaikaiseen sähköpulaan varautumiseksi.

Talousvaliokunta pitää sähkönsäästötoimien ohella ensisijaisena vaihtoehtona ns. teknisen hintakaton laskemista EU-tason ratkaisuksi sähkömarkkinoiden hinnanmuodostuksen ongelmiin. Valiokunta korostaa, että nyt ehdotettu hinta-asetus tarjoaa vain osittaisia ratkaisuja vallitsevaan markkinatilanteeseen. Talousvaliokunta pitää tärkeänä, että Suomi edistää ennakoivasti ja aktiivisesti myös muita nopeavaikutteisia toimia sähkömarkkinoiden toiminnan vakauttamiseksi ja turvaamiseksi. Talousvaliokunta huomioi myös, että sähkövähennys ja sähkötukitoimet vaikuttavat hintojen kurissa pitämiseksi ja ovat vaikuttavia positiivisesti myös valtion talouden kannalta. Talousvaliokunta pitää tärkeänä arvioida vaikutuksia valtion talouteen.

Talousvaliokunta näkee, että sähkömarkkinoilla pitäisi pyrkiä mahdollisimman pian palaamaan takaisin tilaan, jossa julkisen toimijan interventioita ei tarvita sähkön hinnan vakauttamiseksi. Nykyisten epävakauksien aikana on syytä selvittää päivitystarpeet ja valmistella mahdolliset muutokset nykyiseen sähkön markkinamalliin. Lisäksi on määrätietoisesti etsittävä keinoja, joilla voidaan huolehtia, että fossiilittomaan ja toimitusvarmaan tuotantokapasiteettiin investoiminen on kannattavaa koko unionin alueella.

VALIOKUNNAN LAUSUNTO

Talousvaliokunta ilmoittaa,

että se yhtyy asiassa valtioneuvoston kantaan korostaen edellä esitettyjä näkökohtia.

Valiokunnan lausunto TaVL 36/2022 vp

Helsingissä 28.9.2022

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

puheenjohtaja Sanni Grahn-Laasonen kok
jäsen Atte Harjanne vihr
jäsen Mari Holopainen vihr
jäsen Hannu Hoskonen kesk
jäsen Eeva Kalli kesk
jäsen Pia Kauma kok
jäsen Raimo Piirainen sd
jäsen Minna Reijonen ps
jäsen Janne Sankelo kok
jäsen Joakim Strand r
jäsen Hussein al-Tae sd
jäsen Veikko Vallin ps
jäsen Tuula Väättäinen sd
varajäsen Riitta Mäkinen sd
varajäsen Heikki Vestman kok

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Lauri Tenhunen

Valiokunnan lausunto TaVL 36/2022 vp
Eriävä mielipide 1

Eriävä mielipide 1

Perustelut

Komissio jatkaa huolestuttavalla polulla luomalla yhä uusia mekanismeja, joilla tulonsiirtoja suoritettaisiin jäsenmaiden kesken. Jo toteutuneet tulonsiirtomekanismit ovat olleet Suomelle epäedullisia. Tämä johtaa tulonsiirtounioniin, jossa Suomi on aina nettomaksaja.

Komissio voi välttää jäsenmaiden yksimielisyysvaatimuksen kutsumalla veroa maksuksi.

Toiseksi, solidaarisuusmaksu sekä tuottokatto ovat luonteeltaan sosiaaliturvaa, johon komissiolla ei tulisi olla toimivaltaa. Niin sanottu windfall-vero voi asiantuntijanäkemyksen mukaan jopa nostaa entisestään sähkön hintaa sekä hidastaa investointeja energiantuotantoon.

Sähkön markkinamekanismista

Talousvaliokunnan saamien selvitysten mukaan Euroopan sähkömarkkinajärjestelmää ei ole luotu pitkäaikaisiin hintakriiseihin, jollaisessa Euroopan voidaan katsoa nyt olevan.

Komission esityksessä on tarkasti mietitty sellaisia keinoja, joilla pitkäaikaisesta kriisistä huolimatta ei muutettaisi nykytilaan sopimatonta mekanismeja. Mekanismista tulisi luopua vallitsevan tilanteen vuoksi vähintäänkin väliaikaisesti. Pitkän aikavälin kriittinen huomio on, että Suomen sähköntuotanto on suurelta osin päästötöntä, mutta markkinamekanismin ja yhteisen sähkömarkkinan kautta meille kantautuu hintapaineita ulkomailta. Tilanne on Suomelle epäreilu, koska emme voi vaikuttaa ulkomaiden sähköntuotantotapoihin.

Huoltovarmuuskeskuksen mukaan eurooppalaista sähkömarkkinamallia tulisi tarkistaa uudelleen.

Sähkönkulutusta leikattava

Talousvaliokunnan saamien selvitysten mukaan ainoa toimiva keino komission esityksessä on pyrkiä vähentämään sähköenergian käyttöä silloin, kun tuotantoon tarvitaan rajallisia resursseja.

Koska jäsenmailla on hyvin erilaisia tapoja tuottaa sähköä, ei jäsenmaille voida mielekkäästi toteuttaa yhtä mallia kulutuksen vähentämiseen. Esimerkiksi Suomessa ei juurikaan käytetä sähköntuotantoon maakaasua, jonka riittävyys on suuri huolenaihe Saksassa.

Sähkönkulutuksen leikkaukset voivat vähentää myös tuonti- ja vientitarpeita. Tämä on tärkeää, sillä mahdollisissa sähköpulatilanteissa jäsenmaat voivat alkaa rajoittaa sähkön vientiä huoltovarmuutensa ylläpitämiseksi. Suomessakin on syytä miettiä sähkön riittävyyttä ja sähkön viennin rajoittamista ulkomaille vakavien huoltovarmuusriskien aikoina.

Valiokunnan lausunto TaVL 36/2022 vp
Eriävä mielipide 1

Sähkön tekninen hintakatto

Komission esityksen mukaan maakaasun ja sähkön hintojen erottaminen toisistaan riittää, koska maakaasun hinta asettaa sähkön korkeat hinnat. Asiantuntijalausunnoista käy kuitenkin ilmi sähkön hintakaton asettamisen tarpeellisuus.

Toisaalta sähkön hintakatto todennäköisesti toimii sähkönkulutuksen vähentämistavoitetta vastaan. Kuluttajilta katoavat kannustimet säästää sähköä tarpeellisina hetkinä, jos hinta ei anna ohjausvaikutusta.

Tämän ristiriidan vuoksi tulisi miettiä kokonaan uusi ratkaisu, ja on epävarmaa, onko komissiolla tarjota tähän kaikille sopivaa mallia. Eri jäsenmailla on eri tavat tuottaa sähköä, joten jäsenmailla pitää olla myös itsellään vastuu energiapolitiikastaan.

Kiire ja vaikutusarvioiden puute

Komission esityksessä ei ole vaikutusarvioita. Osaltaan tämä on ymmärrettävää, sillä esitys on kokonaisuudessaan laadittu kiireellisesti.

Vaikutusarvioiden puute voi johtaa hätäisiin ja toimimattomiin ratkaisuihin. Eduskunnassa esitys on niin ikään edennyt hurjalla vauhdilla. Asiantuntijoiden mukaan esityksen paras osuus on sähkönkulutuksen rajoittaminen. Muilta osin esitys on saanut hyvin ristiriitaisia asiantuntijalausuntoja.

Mielipide

Edellä olevan perusteella esitämme,

että suuri valiokunta suhtautuu hyvin kriittisesti komission esitykseen muilta kuin sähkön säästämiseen tähtäävältä osin.

Helsingissä 28.9.2022

Minna Reijonen ps
Veikko Vallin ps

Valiokunnan lausunto TaVL 36/2022 vp Eriävä mielipide 2

Eriävä mielipide 2

Perustelut

Kokoomuksen talousvaliokuntatyöryhmä on huolissaan komission ehdottamien keinojen riittämättömyydestä ja toimien arvaamattomista vaikutuksista. Komission esitykset sähkön säästämisestä ennen kaikkea sähkön kulutushuippuja alentamalla ovat oikeansuuntaisia ja toimivat keinoina alentaa korkeimpia sähkömarkkinahintoja. Muut tässä asetuksessa annetut komission ehdotukset ovat kuitenkin hallinnollisesti raskaita, ja niillä ei ole suoraa vaikutusta sähkön hintaan.

Valtioneuvoston pitäisi aktiivisemmin vaikuttaa yhteiseurooppalaisiin toimiin energia- ja johdannaismarkkinoiden toimivuuden, energian saatavuuden sekä reilun hinnoittelun parantamiseksi. Nyt valittujen tulonjakomekanismien sijaan tulisi pyrkiä toimiin, joilla markkinahintoja saadaan alennettua. Ratkaisuna tulisi olla todellisen hintakaton käyttöönotto sähkön tukkumarkkinoilla. Kaasun ja sähkön hinta on saatava kytkettyä irti toisistaan.

Kokoomus yhtyy valtioneuvoston kantaan, että nyt tulee painottaa toimia, joilla voidaan vaikuttaa energian hintaan ja saatavuuteen nopealla aikataululla. Kriisitoimet eivät saa luoda epävarmuutta puhtaasti energian investointien toteutumiselle ja energiamarkkinoiden toimivuudelle, ja riittävästä kannustimista päästöttömän energian investointeihin on huolehdittava. Komission ehdottamat toimet eivät kuitenkaan ole näiden linjausten mukaisia: komission esitykset eivät laske suoraan sähkönhintaa kuluttajalle, ja ne voivat olla markkinoiden toiminnalle haitallisia.

Energiansäästötoimet

Kokoomus näkee, että komission tavoitetaso energian säästölle on oikeansuuntainen, ja mikäli tavoitteet saavutetaan, säästötoimilla voi olla todellista vaikutusta sähkön hintoihin erityisesti kysyntäpiikkien aikaan. Kokoomus myös yhtyy komission ja valtioneuvoston kantoihin, että energiansäästötoimet on syytä suunnitella kansallisella tasolla.

Kansallisesti toteutettavissa energian kysyntää vähentävissä ja kulutusjouston käyttöä lisäävissä toimissa on minimoitava sähkön käyttäjille aiheutuva haitta. Kulutusjoustojen tulisi olla yksittäisille sähkökäyttäjille taloudellisesti kannattavia ja mahdollisimman vaivattomia. Kokoomuksen mielestä tulisi valmistella etäohjattujen kulutusjoustojen käyttöönotto sähkölämmitteisissä omakotitaloissa, joilla korvausta vastaan keskusvetoisesti voitaisiin hillitä sähkön kysyntäpiikkejä arkea heikentämättä. Lisäksi tulisi valmistella suurille sähkökäyttäjille malli, jossa tarjouskilpailupohjaisesti maksetaan kompensatio halvimman tarjouksen tehneille tarjoajille siitä, että nämä eivät käytä sähköä kulutuksen huipputuntien aikana. Näin tuotantoa voi olla taloudellisesti mahdollista siirtää muuhun vuorokaudenaikaan.

Sähköntuottajien ylimääräisten tuottojen väliaikainen rajoittaminen/Markkinatulojen yläraja inframarginaalisilla teknologioilla tuotetulle sähkölle

Ehdotuksen mukaan niiden sähköntuottajien, joiden tuotantokustannukset ovat alle sähkönhinnan asettavan kaasun- ja hiilivoiman tuotantokustannusten, tuottoja tulisi rajoittaa. Kokoomuk-

Valiokunnan lausunto TaVL 36/2022 vp Eriävä mielipide 2

sen mielestä tämä on väärä keino puuttua korkeisiin hintoihin. Tämän kaltainen windfall-vero ei laskisi sähkön hintaa, vaan loisi ainoastaan uuden tulonjakomekanismin. Tällainen tulonjakomekanismi tuo mukanaan hallinnollisen taakan, eikä ole takeita tuen kohdentumisesta niille, jotka eniten kohonneista sähkön hinnoista ovat kärsineet. Ainakin ajallisen kohdentumisen toteuttaminen on järjestelmässä hankalaa.

Kokoomus on esittänyt oman mallinsa, kuinka markkinamallia saataisiin korjattua siten, etteivät kaasu- ja hiilivoiman korkeat tuotantokustannukset määrittäisi sähkön pörssihintaa. Tämä vaikuttaisi suoraan sähkön hintatasoon ja puuttuisi sähkömarkkinoiden toimintaan komission menetelmiä vähemmän.

Talousvaliokunta kiinnittää aivan oikein lausunnossaan huomiota ns. windfall-veron kaltaisen järjestelmän lukuisiin ongelmakohtiin. Talousvaliokunta ei kuitenkaan lausunnossaan sulje pois windfall-veroa, vaan toteaa siinä olevan paljon korjattavaa ja huomioitavaa jatkovalmistelussa. Kokoomuksen mielestä tässä akuutissa tilanteessa windfall-veron valmistelu olisi keskeytettävä ja keskityttävä vaikuttavampiin toimiin.

Hintakatto

Sähkön hinta on kriisin vuoksi erkaantunut sähkön tuotantokustannuksista. Tuotannon niukkuuden vallitessa sähköä pörssissä myyvät tuottajat voivat käytännössä hinnoitella sähkön mille tahansa tasolle, koska sähkön kulutusjoustot ovat vähäiset ja kiinteähintaisten sopimusten laaja käyttö sekä kuluttaja- että yrityssähkössä heikentää kulutuksen reagoitua niukkuuteen. Normaali-tilanteessa sähkön hinta määräytyy siten, että kysynnän kasvaessa käyttöön on otettu kustannuksiltaan kalliimpia tuotantomuotoja, joiden kustannukset ovat määrittäneet sähkön hintaa. Sähkön futuurihinnat ovat kuitenkin olleet kalliimmat kuin kalleimpien tuotantomuotojen rajakustannukset.

Useat asiantuntijat ovat todenneet, että ensijaisena keinona sähkön hinnan nousun estämiselle olisi asettaa sähkön tukkumarkkinoille nykyistä teknistä hintakattoa alempi, todellinen hintakatto. Hintakaton tulee olla korkeampi kuin kalleimman tuotantomuodon muuttuvat tuotantokustannukset ovat. Näin hintakatto ei johtaisi sähkön tuotannon rajoittamiseen.

Kokoomuksen näkemyksen mukaan hintakatto asetettaisiin sähköpörssin vuorokausimarkkinoille. Muuttuvilta kustannuksiltaan hintakattoa kalliimpaa tuotantoa voisi myydä edelleen päivän sisäisillä markkinoilla. Näin voidaan varmistaa, että myös tuotantokustannuksiltaan kalliimpikin sähkökapasiteetti on käytössä kulutuspiikkien aikaan.

Sähkön hintakatto tukkumarkkinoilla laskisi välittömästi sähkön kuluttajahintoja, koska se minimoisi markkinoilla riskiä siitä, että sähköpulan uhatessa sähkön tukkuhinta nousee tähtitieteelliseksi. Asiantuntija-arvioiden mukaan hintakatto myös rauhoittaisi sähkömarkkinoita.

Kokoomuksen mielestä sähkön ja kaasun hinta tulee kytkeä irti toisistaan. Kaasulla on Euroopan laajuudessa merkittävää painoarvoa tuotantopaletissa: kaasun hinta nostaa rajusti sähkön hintaa Euroopan laajuisesti.

Valiokunnan lausunto TaVL 36/2022 vp
Eriävä mielipide 1

Komission tulisi tuoda esitys sähkön ja kaasun irtikytkenästä esimerkiksi toteuttamalla Espanjan malli, jossa sähkön tuotannossa käytettävälle kaasulle asetetaan enimmäishinta ja valtio subventoi kaasusähkön tuottajille erotuksen sähkön ja kaasun hinnassa.

Fossiilienergiasektorin toimijoiden väliaikainen solidaarisuusmaksu

Osana energiamarkkinoiden toimivuuden parantamista ei tarvita eikä pidä tehdä uusia tulonsiirtoja. Energianhinnat ovat nousseet erityisesti fossiilisten energialähteiden riippuvuuden ja käytön takia. Toimien on keskittyvä energiaomavaraisuuden vahvistamiseen ja tarjonnan lisäämiseen eikä rakentaa uusia sosiaalitukia, jotka kohtelevat jäsenmaita epäoikeudenmukaisesti ja toimivat uusina tulonsiirtomekanismeina. Kansalaisten mahdollinen tukeminen korkeiden energianhintojen takia kuuluu jäsenvaltioille.

Sähkömarkkinamallin päivittäminen

Suomen tulisi ajaa EU:ssa sähkömarkkinamallin päivittämistä nykyistä reilummaksi. Valtaosan sähkön tuotannosta kustannukset ovat oleellisesti matalammat kuin sähkön markkinahinta, koska hinta määräytyy kaikelle sähkölle korkeimman tarjouksen mukaan. Kokoomus on esittänyt arvioitavaksi mallia, jossa sähkön hinta määritetään vain osin korkeimman käytössä olevan tuotannon kustannusten eli viimeisten sähköpörssitarjousten mukaan. Malli leikkaisi merkittävästi sähkön hintaa hintapiikkien tilanteessa. Malli ei kuitenkaan oleellisesti vaikuttaisi sähkön hintaan normaalitilanteessa eikä heikentäisi investointien kannattavuutta.

Malli ei myöskään vaikuta oleellisesti voimalaitosten ajojärjestykseen, koska puhtaiden ja halpojen tuotantomuotojen tarjoukset tehdään, kuten tähänkin asti. Markkinoiden läpinäkyvyys lisääntyisi erityisesti kaikista kalleimpien tarjousten osalta, mikä parantaa edellytyksiä tehokkaaseen markkina- ja valvontaan.

Mielipide

Edellä olevan perusteella esitämme,

että suuri valiokunta ottaa edellä olevan huomioon.

Helsingissä 28.9.2022

Sanni Grahn-Laasonen kok
Pia Kauma kok
Janne Sankelo kok
Heikki Vestman kok