

Talousvaliokunta

Valtioneuvoston kirjelmä eduskunnalle komission ehdotuksesta sähkön markkinamallia koskevaksi lainsäädännöksi

Suurelle valiokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

Valtioneuvoston kirjelmä eduskunnalle komission ehdotuksesta sähkön markkinamallia koskevaksi lainsäädännöksi (U 3/2023 vp): Asia on saapunut talousvaliokuntaan lausunnon antamista varten. Lausunto on annettava suurelle valiokunnalle.

Asiantuntijat

Valiokunta on kuullut:

- erityisasiantuntija Elina Hautakangas, työ- ja elinkeinoministeriö
- johtava asiantuntija Jarno Lamponen, Energiavirasto
- varatoimitusjohtaja Asta Sihvonen-Punkka, Fingrid Oyj
- Public Affairs Manager Jami Arvola, Fortum Oyj
- Manager Trading Analysis Jussi Mäkelä, Fortum Oyj
- johtava asiantuntija Riina Heinimäki, Energiateollisuus ry
- energia- ja päästökauppa-asiantuntija Heikki Vierimaa, Metsäteollisuus ry
- toiminnanjohtaja Marju Silander, Suomen Omakotiliitto ry
- Johtava asiantuntija, energiapoliittikka Annukka Saari, Teknologiateollisuus ry

Valiokunta on saanut kirjallisen lausunnon:

- Lappeenrannan-Lahden teknillinen yliopisto LUT
- Kilpailu- ja kuluttajavirasto
- Suomen sähkökäyttäjät ry
- Kuluttajaliitto ry

VALTIONEUVOSTON KIRJELMÄ

Ehdotus

Komission ehdotus sähkömarkkinamallia koskevaksi lainsäädännöksi pitää sisällään ehdotuksen sähkömarkkinamallin uudistuksesta sekä ehdotuksen unionin suojan parantamiseksi energian tukkumarkkinoilla tapahtuvaa markkinoiden manipulointia vastaan.

Valtioneuvoston kanta

Valtioneuvosto on muodostanut näkemyksiä asiakokonaisuuteen aikaisemmin E-kirjeessä 159/2022 vp todeten seuraavaa:

Valtioneuvosto katsoo, että sähkömarkkinamallin kehittämisellä on keskeinen rooli vihreän siirtymän edistäjänä ja kriisinkestävyyden takaajana. Markkinoilla tapahtunut tuotantorakenteen muutos edellyttää sähkömarkkinamallin arviointia keskipitkällä ja pitkällä aikavälillä, erityisesti uusiutuvan energian määrän kasvaessa järjestelmässä.

Valtioneuvosto täydentää aikaisempia kantojaan seuraavasti osallistuakseen annetun asetusehdotuksen käsittelyyn neuvostossa:

Valtioneuvosto pitää komission ehdotusta toimiksi sähkömarkkinamallin parantamiseksi tervetulleena ja kannattaa sähkömarkkinamallin uudistamiseen sisältyvien ehdotusten tavoitteita, jotka pääosin vahvistavat nykyistä markkinamallia.

Sähkön loppukäyttäjät

Valtioneuvosto suhtautuu myönteisesti kuluttajansuojaa parantaviin toimenpiteisiin kuten oikeuteen voida solmia määräaikaaisia, kiinteähintaisia sähkösopimuksia vähintään vuodeksi sekä toimitusvelvollisen määrittelemistä. Nämä toimet on Suomessa jo myös pitkälti toteutettu.

Toimittajien riskien hallinnasta on jo ehdotettu säädettävän kriittisten toimijoiden häiriönsietokyvystä annettavassa direktiivissä (COM/2020/829 final), joka säätäisi vaatimukset toiminnan jatkuvuuden varmistamisessa. Muilta osin päätös toimittajien riskienhallintaa koskevien vaatimusten käyttöönotosta tulisi jättää jäsenvaltion harkintaan.

Valtioneuvosto suhtautuu myönteisesti tavoitteeseen, että kuluttajat voisivat osallistua aktiivisesti sähkömarkkinoille esimerkiksi sähköä jakamalla ja tarjoamalla joustavuuttaan markkinoille. Jouston todentaminen tulisi tapahtua mahdollisimman kustannustehokkaasti nykyisten älykkäiden mittauslaitteiden tarjoamia tietoja hyödyntäen, eikä erillisten mittauslaitteiden käyttöön tulisi velvoittaa jouston todentamisessa.

Valiokunnan lausunto TaVL 1/2023 vp

Johdannaismarkkinat

Valtioneuvosto pitää tärkeänä parantaa johdannaismarkkinoiden toimintaa, sillä kuluttajat ja sähköntoimittajat tarvitsevat niitä suojautuakseen pitkän aikavälin hintavaihteluilta ja vähentääkseen riippuvuuttaan voimakkaasti vaihtelevista lyhyen aikavälin markkinapaikoista.

Valtioneuvosto suhtautuu varauksella uusien virtuaalisten aluekeskusten muodostamiseen likviditeetin korjaamiseksi erityisesti puutteellisten vaikutusarviontien vuoksi. Valtioneuvosto katsoo, että ensivaiheessa tärkeää olisi vahvistaa nykyisten eurooppalaisten suojausinstrumenttien likviditeettiä.

Sähkönhankintasopimukset

Valtioneuvosto suhtautuu pääosin myönteisesti myös tavoitteeseen edistää pitkäaikaisia markkinapohjaisia sähkönhankintasopimuksia erityisesti maissa, joissa pitkien sopimusten markkina on tältä osin kehittymätön. Valtioneuvosto huomioi, että tällaiset sopimukset tulisi kuitenkin suunnitella tavalla, joka ei vaikuta negatiivisesti lyhyen markkinan hinnanmuodostukseen. Valtioneuvosto pitää myös tärkeänä, että valtioille asetetut velvoitteet tukea sähkönhankintasopimuksia tietyissä asiakasryhmissä sisältävät riittävästi joustoa.

Tukimekanismit uudelle tuotannolle eli kaksisuuntaiset hinnanerosopimukset

Valtioneuvosto suhtautuu varauksella komission ehdotukseen rajata mahdollisesti sovellettavat tukimekanismit uudelle päästöttömälle sähköntuotantokapasiteetille ainoastaan kaksisuuntaisiin hinnanerosopimuksiin. Valtioneuvosto korostaa jäsenvaltioiden mahdollisuutta hyödyntää taroituksenmukaisinta ja tehokkainta tukimekanismia hinnanerosopimuksien mahdollisen takuuhinnan ylittäviä tuloja uudelleen jaettaessa välttämällä samalla kohtuutonta hallinnollista taakkaa.

Joustoa koskevat tukitoimet

Valtioneuvosto suhtautuu myönteisesti joustoratkaisujen edistämiseen, joilla voidaan tukea uusiutuvan energian tuotannon nopeutettua käyttöönottoa. Valtioneuvosto pitää tärkeänä, että jäsenvaltiot voivat kansallisista lähtökohdista arvioida jouston investointitarpeet ja tukimuodot investointitarpeiden täyttämiseksi. Valtioneuvosto pitää tärkeänä, että joustotarpeen kattamisessa voidaan hyödyntää kaikkia joustoon kykeneviä teknologioita niiden päästöt huomioiden.

Verkkotoiminta

Valtioneuvosto suhtautuu myönteisesti siihen, että verkkotariffit kannustaisivat nykyistä paremmin siirto- ja jakeluverkonhaltijoita joustopalvelujen käyttöön. Valtioneuvosto katsoo, että on tärkeä varmistaa, että tariffit suunniteltaisiin siten, että niissä otetaan huomioon verkonhaltijoiden toiminta- ja pääomamenot tai molempien tehokas yhdistelmä.

Valtioneuvosto suhtautuu lähtökohtaisesti myönteisesti ehdotukseen huipuntasaustuotteiden käytöstä sähkön huippukysynnän vähentämiseksi. Huipunleikkaustuotteet tulisi toteuttaa siten, että ne eivät vaikuta haitallisesti muiden markkinoiden toimintaan. Valtioneuvosto katsoo, että

Valiokunnan lausunto TaVL 1/2023 vp

huipunleikkaustuotteen poikkeuksellisesta luonteesta johtuen siinä tulisi sallia myös mittauspisteen takana sijaitsevan tuotannon käyttäminen. Lisäksi huipuntasaustuotteiden käyttöönotosta päättäminen tulisi jättää jäsenvaltion harkintaan.

Kohtuuhintaisen energian saatavuus sähkön hintakriisin aikana

Valtioneuvosto suhtautuu lähtökohtaisesti myönteisesti mahdollisuuteen tukea pieniä ja keski-suuria yrityksiä sekä kuluttajia sähkön hintakriisin aikana. Tukimekanismin tulisi kuitenkin vastata maakaasumarkkinasääntelyssä sovittua, missä neuvosto päättää hintakriisistä komission ehdotuksesta. Muilta osin valtioneuvosto katsoo, että valmiit kriteerit ja menetelmät tukitoimiksi nopeuttavat tuen myöntämistä kriisiaikoina.

REMIT-asetus

Valtioneuvosto suhtautuu myönteisesti REMIT-asetuksen muutoksiin, joilla lisätään luottamusta energiamarkkinoiden toimintaan ja korjataan nykyisessä kehyksessä havaittuja puutteita. Valtioneuvosto pitää tärkeänä, että valvonnan läpinäkyvyyttä, ja erityisesti rajat ylittävää valvontaa, kehitetään. Valtioneuvosto pitää myös tärkeänä varmistaa valvovan viranomaisen riittävä resursointi laadukkaana valvonnan varmistamiseksi. Kansallisesta resursoinnista linjataan normaaliin tapaan talousarviota ja julkisen talouden suunnitelmaa koskevissa menettelyissä.

Valtioneuvosto tarkentaa kantojaan neuvottelujen edetessä tarvittaessa ja toimittaa eduskunnalle tarvittavat jatkoselvitykset.

VALIOKUNNAN PERUSTELUT

Ehdotuksen tausta ja tavoitteet

Ehdotuksen taustalla on Venäjän hyökkäyssodasta Ukrainaan seurannut energiakriisi ja siihen liittyvä tarve vakauttaa ja parantaa sähkömarkkinoiden toimintaa. Kriisin vaikutuksia sähkö- ja kaasumarkkinoihin on tähän asti pyritty lievittämään lyhyen aikavälin hätätoimilla. Samalla kriisi on osoittanut nykyisessä sähkömarkkinamallissa puutteita, joita nyt tarkastelun kohteena olevalla ehdotuksella pyritään korjaamaan. Talousvaliokunta on arvioinut sähkömarkkinoiden toimintaa ja niihin liittyviä muutostarpeita useissa viimeaikaisissa lausunnoissaan ja mietinnöissään (ks. esim. TaVL 64/2022 vp — O 13/2022 vp ja TaVM 49/2022 vp — HE 318/2022 vp). Näissä asiayhteyksissä esitetyt arviot muodostavat taustaa myös nyt käsiteltävän ehdotuksen arvioinnille.

Talousvaliokunta on energiamarkkinoiden poikkeuksellista tilannetta koskevissa arvioissaan korostanut sähkömarkkinoiden toimivuuden varmistamista kaikissa olosuhteissa talouden, huoltovarmuuden ja yhteiskunnan toiminnan turvaamiseksi. Talousvaliokunta on tuonut esille, että energiamarkkinoiden hintamekanismiin ja johdannaismarkkinoihin liittyvät toimet edellyttävät rinnalleen energian tuotantokapasiteetin kasvattamista sekä kustannustehokkaasti ja oikeudenmukaisesti eri sähkönkäyttäjryhmille kohdistettuja energiansäästötoimia.

Valiokunnan lausunto TaVL 1/2023 vp

Talousvaliokunta pitää nyt käsiteltävän ehdotuksen tavoitteita kannatettavina. Ehdotuksella pyritään luomaan hintavakautta ja siten vastaamaan sähkön loppukäyttäjien, teollisuuden ja sijoittajien huoliin sähkömarkkinoiden hintavaihtelulle altistumisesta. Samalla komission ehdotuksella pyritään helpottamaan investointeja uusiutuvaan ja päästöttömään sähköntuotantoon.

Keskeisten ehdotusten arviointia

Kuluttajansuoja ja kohtuuhintaisen energian saatavuus. Ehdotus sisältää monia kuluttajan asemaa parantavia ehdotuksia, kuten mahdollisuuden määräaikaisiin sopimuksiin, itse tuotetun sähkön jakamisen, loppukäyttäjien tiedonsaantioikeuksien parantamisen ja useampien samanaikaisten sähköntoimitussopimusten käytön. Lisäksi ehdotus mahdollistaisi pk-yritysten ja kuluttajien tukemisen mahdollisten sähkön hintakriisien aikana. Talousvaliokunta pitää ehdotuksia keskeisiltä osin perusteltuina.

Talousvaliokunta pitää mahdollisuutta useisiin rinnakkaisiin sähköntoimitussopimuksiin kuluttaja- ja kilpailunäkökulmasta kannatettavana mutta kiinnittää huomiota mahdollisiin asian toteutukseen liittyviin teknisiin ongelmiin ja kustannuksiin. Sääntelyn toteutuksessa on tärkeää varmistaa, ettei eri mittauspisteistä ja muista teknisistä ratkaisuista tosiasiallisesti aiheudu kuluttajille kohtuuttomia lisäkustannuksia.

Komission ehdotuksen mukaan loppukäyttäjillä tulisi olla dynaamisten hintasopimusten ohella mahdollisuus määräaikaisiin ja kiinteähintaisiin sähkösopimuksiin. Tämä vastaa myös talousvaliokunnan mietinnössään TaVM 49/2022 vp — HE 318/2022 vp korostamaa arviota siitä, että pörssisähkösopimus ei ainoana toimitusvelvollisuustuotteena riittävästi takaisi hinnoittelun kohtuullisuutta kuluttajien kannalta vaan jättäisi hinnanvaihtelun riskin pelkästään kuluttajan kannettavaksi tavalla, joka voisi johtaa kuluttajien kannalta kohtuuttomiin tilanteisiin. Sähkömarkkinalain sääntelyä täsmennettiin tuolloin talousvaliokunnan mietinnössään esittämällä tavalla siten, että siitä käy selkeästi ilmi, että dynaamisen hinnan sähköntoimitussopimus tai muu muuttuvaan suureeseen perustuva sähkömyyntisopimus ei voi olla ainoa toimitusvelvollisen vähittäismyyjän toimitusvelvollisuustuote.

Johdannaismarkkinat. Johdannaismarkkinoiden osalta ehdotettu malli merkitsisi pohjoismaiseen johdannaismarkkinaan perustuvan mallin viemistä unionin sääntelyn lähtökohdaksi. Ehdotus sisältäisi uusien virtuaalisten aluekeskusten perustamisen. Ehdotuksella pyritään selkeyttämään EU:n sähkömarkkinoiden hajanaista tilannetta ja tätä kautta parantamaan kuluttajien ja sähköntoimittajien mahdollisuuksia suojautua sähkön pitkän aikavälin hintavaihteluilta. Talousvaliokunnan asiantuntijakuulemisessa on toisaalta kiinnitetty huomiota ehdotuksen puutteelliseen vaikutusarviointiin ja esitetty kriittisiä arvioita siitä, parantaisiko se johdannaismarkkinoiden likviditeettiä. Talousvaliokunta pitää johdannaismarkkinoiden toimivuuden parantamista tärkeänä mutta kiinnittää valtioneuvoston tavoin huomiota tarpeeseen arvioida ehdotuksen vaikutuksia.

Valtiontukisääntely. Komission ehdotus rajaisi uuden päästöttömän sähköntuotannon investointien suoran hintatuen toteuttamistavan ns. kaksisuuntaisiin hinnanerosopimuksiin. Hinnanerosopimuksella turvattaisiin riittävän korkea sähkön hinta, jotta investointi olisi yritykselle kannattava. Samalla varmistettaisiin, että tulot, jotka saadaan markkinahinnan ollessa rajahintaa korkeampi, jaettaisiin sähkön loppuasiakkaille niiden kulutusosuuden perusteella. Tukimekanismin toteu-

Valiokunnan lausunto TaVL 1/2023 vp

tustapa jäisi kuitenkin ehdotuksen perusteella epäselväksi ja voisi vaihdella jäsenvaltioittain. Ehdotuksen vaikutuksia on vaikeaa arvioida: tämä liittyy myös laajemmin koko säädösehdotusta koskevan EU-tason vaikutusarvioinnin puuttumiseen. Talousvaliokunta katsoo saamansa selvityksen perusteella, ettei ole selvää, että ehdotettu tukimuoto välttämättä olisi paras tapa uusiutuvan tuotannon tukemiseen.

Kokoavia huomioita

Talousvaliokunta pitää tärkeänä uudistaa ja vahvistaa nykyistä sähkömarkkinamallia. Valiokunta korostaa edelleen tarvetta vaikuttaa aktiivisesti ja ennakkoivasti sähkömarkkinamallin uudistamiseen markkinoiden toimivuuden ja sähkön kohtuuhintaisuuden turvaamiseksi energiamarkkinoiden kriisitilanteissa.

Valiokunta korostaa varauksellista suhtautumista erityisesti ehdotukseen sisältyvään valtiontukimekanismien rajoittamiseen kaksisuuntaisiin hinnanerosopimuksiin. Sääntelyn tulee jättää riittävästi liikkumavaraa tukimekanismien suunnittelulle kansallisella tasolla kustannustehokkaasti ja teknologianeutraalisti.

Tarkastelun kohteena oleva ehdotus ei muuta nykyisen sähkömarkkinamallin perusteita, mutta sen voidaan arvioida vakauttavan nykyisen sähkömarkkinamallin toimintaa ja tarjoavan työkaluja puuttua markkinoiden häiriötilanteisiin pidemmällä aikavälillä. Sähkömarkkinoiden toiminnan vakauden turvaamiseksi tarvitaan sekä pitkän että lyhyen aikavälin toimia. Nyt käsiteltävän ehdotuksen voidaan arvioida vievän mallia oikeaan suuntaan, tässä lausunnossa esitetyin huomioin.

Ehdotus ei kuitenkaan ehdi tarjota välittömiä ratkaisuja sen varalle, että markkinoiden tilanne kuluvaan vuonna edellyttäisi äkillisiä kriisitoimia. Talousvaliokunta kiinnittää huomiota siihen, että ehdotus ei sisällä esimerkiksi ehdotusta ns. teknisen hintakaton laskemisesta, mitä valiokunta on pitänyt ensisijaisena EU-tason ratkaisuna sähkömarkkinoiden hinnanmuodostuksen ongelmiin vaikuttamiseksi. Talousvaliokunta pitää edelleen tärkeänä edistää tätä ja muita, mahdollisesti myös kuluvan vuoden aikana tarvittavia nopeavaikutteisia toimia sähkömarkkinoiden toiminnan vakauttamiseksi ja turvaamiseksi pitkän aikavälin toimien ohella.

VALIOKUNNAN LAUSUNTO

Talousvaliokunta ilmoittaa,

että se yhtyy asiassa valtioneuvoston kantaan korostaen edellä esitettyjä näkökohtia.

Valiokunnan lausunto TaVL 1/2023 vp

Helsingissä 16.5.2023

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

puheenjohtaja Sakari Puisto ps
jäsen Sandra Bergqvist r
jäsen Eeva-Johanna Eloranta sd
jäsen Seppo Eskelinen sd
jäsen Kaisa Garedew ps
jäsen Elisa Gebhard sd
jäsen Janne Heikkinen kok
jäsen Pia Hiltunen sd
jäsen Laura Huhtasaari ps (osittain)
jäsen Vesa Kallio kesk
jäsen Anne Kalmari kesk
jäsen Minna Reijonen ps
jäsen Saara-Sofia Sirén kok
varajäsen Tere Sammallahti kok

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Lauri Tenhunen