

Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi sähkömarkkinakeskuksesta

ESITYKSEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ

Esityksessä ehdotetaan kauppa- ja teollisuusministeriön hallinnonalalle perustettavaksi suoraan ministeriön alainen sähkömarkkinakeskus sähkömarkkinalakiesityksen (HE 138/94) edellyttämän sähkömarkkinaviranomaisen tehtävien hoitamista varten.

Sähkömarkkinakeskuksen tehtävänä olisi valvoa sähkömarkkinoita ja edistää niiden toimintaa siten kuin sähkömarkkinalaissa säädetäisiin. Lisäksi keskukselle voitaisiin myöhemmin säätää tai määrätä sen toimialaan soveltuvia muita tehtäviä.

Sähkömarkkinakeskus olisi suppea asiantun-

tijavirasto, joka ostaisi hallinto- ja tukipalveluja ulkoa. Valvonnasta aiheutuvat kulut katettaisiin sähkömarkkinalaissa säädettävien perusteiden mukaisesti valvonta-, lupa- ja palvelumaksuilla.

Esitys liittyy vuoden 1995 talousarvioesitykseen ja on tarkoitettu käsiteltäväksi sen yhteydessä.

Laki on tarkoitettu tulemaan voimaan kaksi kuukautta aikaisemmin kuin sähkömarkkinalaki kuitenkin viimeistään samanaikaisesti sen kanssa 1 päivänä kesäkuuta 1995.

SISÄLLYSLUETTELO

	Sivu		Sivu
ESITYKSEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ .	1	3.3. Ympäristövaikutukset	7
YLEISPERUSTELUT	3	4. Asian valmistelu	7
1. Johdanto	3	4.1. Valmisteluvaiheet ja -aineisto	7
2. Nykytila ja ehdotetut muutokset	3	4.2. Lausunnot	8
2.1. Sähkölainsäädännön alan nykyiset viranomaistoiminnot	3	5. Muita esitykseen vaikuttavia seikkoja	8
2.2. Sähkömarkkina-alaista aiheutuvat muutostarpeet	3	5.1. Riippuvuus muista esityksistä	8
2.3. Keskeiset ehdotukset	4	YKSITYISKOHTAISET PERUSTELUT	8
2.3.1. Sähkömarkkinaviranomaisen organisatorinen asema	4	1. Lakiehdotuksen perustelut	8
2.3.2. Sähkömarkkinaviranomaisen tehtävät	6	1 pykälä. Sähkömarkkinakeskuksen tehtävät	8
2.3.3. Sähkömarkkinakeskuksen johto-organisaatio	6	2 pykälä. Sähkömarkkinakeskuksen johtaja	9
3. Esityksen vaikutukset	6	3 pykälä. Maksuperusteet	9
3.1. Taloudelliset vaikutukset	6	4 pykälä. Tarkemmat säännökset	9
3.1.1. Vaikutukset sähkön hintaan	6	5 pykälä. Voimaantulo	9
3.1.2. Julkistaloudelliset vaikutukset	6	2. Voimaantulo	9
3.2. Organisaatio- ja henkilöstövaikutukset ..	7	LAKIEHDOTUS	10

YLEISPERUSTELUT

1. Johdanto

Hallitus antoi 25.8.1994 esityksen Eduskunnalle sähkömarkkinalaiksi (HE 138/94). Sen tarkoituksena on parantaa sähkömarkkinoiden toimivuutta, vähentää kilpailun esteitä ja poistaa tarpeeton sääntely siitä osasta sähkömarkkinoita, jossa kilpailu on mahdollinen eli sähkön tuotannosta, myynnistä ja ulkomaankaupasta.

Toisaalta esityksen mukaan asetettaisiin selkeät pelisäännöt sähköverkoille, jotka ovat luonteeltaan monopoleja. Verkonhaltijat tarvitsivat toiminnalleen luvan. Keskeisille kantarverkkoyhtiöille tulisi vastuu maan sähköjärjestelmän käyttövarmuuden ylläpidosta. Kanta- ja alueverkon johtojen rakentaminen olisi luvanvaraista.

Sähkön myynti ei olisi enää luvanvaraista. Pienkuluttajien etujen turvaamiseksi vähittäismyyjällä olisi toimitusvelvollisuus niille asiakkailleen, jotka eivät ole kilpailun piirissä.

Sähkömarkkinalakiesitykseen sisältyy suppean viranomaistoiminnon perustaminen (sähkömarkkinaviranomainen), jotta lain tavoitteiden toteutumista voitaisiin asianmukaisesti valvoa.

Valtion vuoden 1995 talousarvioesityksen yleisperusteluissa esitetään sähkömarkkinalain edellyttämän sähkömarkkinaviranomaisen perustamista. Momentille 32.01.27 ehdotetaan 2,2 milj. markan määrärahaa kyseisen viranomaistoiminnan käynnistämiseen. Vuodesta 1996 lähtien sähkömarkkinakeskuksesta aiheutuvat kulut katettaisiin pääosin tai kokonaan valvontaa-, lupa- ja palvelumaksutuloilla.

2. Nykytila ja ehdotetut muutokset

2.1. Sähkölainsäädännön alan nykyiset viranomaistoiminnot

Sähköverkkotoimintaa ja sähkömarkkinoita säädellään nykyisin pääasiassa sähkölain (319/79) nojalla. Sähkön myyntiä valvotaan myös kilpailunrajoituksista annetun lain (480/92) ja kuluttajasuojalain (38/78) nojalla. Lisäksi voimalaitosten ja sähköverkkojen rakentamista valvotaan monien erityislakien mukaisesti.

Sähkön vähittäismyynti on sähkölain mukaan selkeästi monopolitoimintaa. Sähkölai-

toksilla on jakelualueillaan yksinoikeus jakeluverkon rakentamiseen ja tätä kautta käytännössä myös sähkön toimittamiseen. Sähkölaitoksilla ei ole velvollisuutta siirtää muiden sähköä sähköverkossaan. Sähkön hintavalvontaa ei ole, mutta määräävän markkina-aseman väärinkäyttö on kielletty kilpailunrajoituksista annetussa laissa.

Sähkölain mukaisia viranomaistoimintoja hoitavat kauppa- ja teollisuusministeriö ja sen valvonnassa julkisoikeudellinen yhdistys Sähkötarkastuskeskus. Ministeriö myöntää sähkölaitosluvat, käsittelee voimalaitosten ja sähköjohtojen rakentamislupia ja -ilmoituksia, vahvistaa sähköntoimitusehdot ja määrää tarvittaessa sähköntoimitamisvelvollisuudesta. Näissä tehtävissä viranomaisvalvonta on kohdistunut ensi sijassa sähköjärjestelmän varmuuteen, tekniseen toimivuuteen, tarkoituksenmukaisuuteen ja turvallisuuteen. Tehtävät on voitu hoitaa ministeriön energiaosastolla parin henkilötyövuoden vuosittaisella panoksella.

Sähkötarkastuskeskuksen tehtävät liittyvät lähinnä sähköturvallisuuden valvontaan. Lisäksi se avustaa ministeriötä esimerkiksi sähköjohtojen rakentamisen ja sähkölaitosten valvonnassa.

2.2. Sähkömarkkinalaista aiheutuvat muutostarpeet

Sähkön tuotantoon, siirtoon ja myyntiin liittyvien sähkölain mukaiset lupa- ja valvontaa-asiat on voitu hoitaa hyvin pienellä henkilömäärällä kauppa- ja teollisuusministeriössä. Osittain tämä on johtunut siitä, että sähkön siirtoon ja jakeluun liittyvien järjestelmien valvonta on painottunut teknisluonteiseen valvontaan.

Kilpailun lisääntyminen sähkömarkkinoilla toisaalta lisää markkinaosapuolten keskinäistä valvontaa pelisääntöjen noudattamisesta. Toisaalta sähkömarkkinalaki asettaa kilpailun ulkopuolella olevalle sähköliiketoiminnalle monia uusia sääntöjä ja määräyksiä, joiden toteutumista tulisi voida valvoa. Lisäksi ainakin alkuvaiheessa sähkömarkkinat ovat keskittyneet ja sähkömarkkinalain tavoitteiden toteutuminen vaatii viranomaisten ohjausta ja valvontaa.

Sähkömarkkinalain mukanaan tuomat muu-

tokset Suomen sähkömarkkinoilla ovat niin suuret, että myös yhteiskunnan kokonaisedun kannalta on syytä varmistaa riittävällä ohjauksella ja valvonnalla, että muutos voidaan viedä lävitse hallitusti ja tarvittaessa sen kulkua korjaten.

2.3. Keskeiset ehdotukset

2.3.1. Sähkömarkkinaviranomaisen organisatorinen asema

Sähkömarkkinalakia valmisteltaessa tuli sähkömarkkinaviranomaistoimintojen tarve ilmeiseksi vasta valmistelun loppupuolella. Tämän vuoksi ennen esitystä ei ehditty riittävän perusteellisesti selvittää viranomaisen organisointiin ja hallintoon liittyviä vaihtoehtoja, vaan sähkömarkkinalakiesityksen perusteluissa on jätetty avoimeksi kysymys viranomaistoimintojen sijoittamisesta. Perustelujen mukaan asiantuntijaviranomainen voisi toimia ministeriön alaisena joko jonkin olemassa olevan viranomaisorganisaation yhteydessä tai erillisenä. Viranomaisen perustamisesta säädettäisiin lailla, jonka yhteydessä ratkaistaisiin myös viranomaisen organisatorinen asema.

Organisatorista asemaa selvitettäessä on lähemmin tarkasteltu seuraavia sijaintivaihtoehtoja: ministeriön yhteydessä, Sähkötarkastuskeskuksessa, kilpailuvirastossa ja erillisenä virastona.

Ministeriön yhteydessä

Ministeriö on poliittisen päätöksenteon ja siten erityisesti säädösten valmistelija. Ministeriö on myös vastuulleen kuuluvan toiminnan taloudellisen ohjauksen valmistelija ja toteuttaja.

Kauppa- ja teollisuusministeriön energiaosasto on hoitanut nykyisen sähkölain mukaisia lupa- ja valvonta-asioita. Turvallisuusvalvontaa on hoitanut Sähkötarkastuskeskus. Ministeriö on systemaattisesti pyrkinyt toteuttamaan lupa- ja normiasioista annettuja hallinnon kehittämiseen liittyviä valtioneuvoston periaatepäätöksiä tehtävien ja työn jaosta ministeriön ja sen alaisten virastojen välillä eri alojen lainsäädännön uudistamisen yhteydessä.

Tarkoituksena on, että vain yhteiskunnallisesti merkittävät yksittäiset lupa- ja valvonta-

asiat käsitellään ministeriössä. Sähkömarkkinaviranomaiselle kuuluvien yksittäisten toimilupien ja rakentamislupien antamisen ja niihin liittyvien lupaehtojen noudattamisen valvonnan ei katsota kuuluvan poliittisesti ohjatun ministeriön tehtäviin. Näitä tehtäviä hoidetaan luontevimmin asiantuntijavastuuisesti ministeriön strategisessa ohjauksessa.

Myös sähkömarkkinalakiehdotuksessa on lähdetty siitä, että viranomaistehtäviä tekevät kaksi eri tahoa, kauppa- ja teollisuusministeriö ja sähkömarkkinaviranomainen. Yleisvalvonta lain tavoitteiden toteutumisesta ja sähkömarkkinoiden kehityksestä kuuluisi ministeriölle. Ministeriö antaisi myös normit lain tarkemmasta soveltamisesta. Lisäksi ministeriö valvoisi sähköön vientiä ja tuontia sekä myöntäisi lupia maan rajan ylittävien johtojen rakentamiseen ja öljykäyttöisten voimalaitosten rakentamiseen.

Sähkömarkkinaviranomaisen tehtävänä olisi verkkolupien myöntäminen, vastuualueiden määrittely, rakentamislupien myöntäminen, verkkotoiminnan hinnoittelun ja tehokkuuden valvonta ja vähittäismyyntin hinnoittelun valvonta. Lisäksi sähkömarkkinaviranomainen avustaisi ministeriötä lakia soveltavien määräysten valmistelussa sekä antaisi neuvonta- ja asiantuntijapalveluja.

Edellä olevan perusteella päädyttiin sähkömarkkinalain valmistelussa työnjakoon, missä ministeriöllä olisi omat, selvästi säänneltyt tehtävät ja sähkömarkkinaviranomaisen tehtävät olisivat tyypillisiä valvontaviranomaisen tehtäviä, joita ei ole tarkoituksenmukaista hoitaa ministeriötasolla.

Sähkötarkastuskeskus

Sähkötarkastuskeskuksen tehtävien uudelleenjärjestelyyn tähtäävä valmistelu on aloitettu kauppa- ja teollisuusministeriössä. Alustavien suunnitelmien mukaan vaatimustenmukaisuuden osoittaminen ja viranomaisvalvonta olisi tarkoitus erottaa organisatorisesti toisistaan. Osa Sähkötarkastuskeskuksen nykyisistä tehtävistä kuten esim. sähkölaitteiden markkinavalvonta sekä siirtolaitteistojen ja sähköasennusten määräystenmukaisuuden valvonta jäisi jatkossakin viranomaistehtäviksi.

Sähkötarkastuskeskuksen nykyiset viranomaistehtävät kohdistuvat selkeästi teknisen turvallisuuden varmistamiseen ja ylläpitämiseen

ja ovat siten verrattain kaukana sähkömarkkinaviranomaiselle säädetyistä markkinoiden toiminnan valvontaan liittyvistä tehtävistä. Toimintojen ja niiden hoitamisen edellyttämän asiantuntemuksen erilaisuuden takia niiden yhdistämisestä samaan organisaatioon ei ole saatavissa toiminnallista etua.

Jos viranomaistoiminnoksi jäävä osa sähkö-tarkastuksesta säilyttää nykyisen julkisoikeudellisen yhdistyksen luonteen, sitä ei myöskään hallintomallinsa takia voida pitää luontevana puitteena kilpailun edistämiseen ja varmistamiseen tähtäävälle viranomaistoiminnalle.

Kilpailuvirasto

Läheisillä tehtäväalueilla toimivista viranomaisista kilpailuvirasto olisi luontevin olemassaoleva yksikkö sähkömarkkinalain edellyttämille uusille tehtäville.

Sähkömarkkinalakiesityksessä on edellytetty sähkömarkkinaviranomaisen voivan siirtää kilpailunrajoituksia koskevien säännösten tulkintaa edellyttävä asia käsiteltäväksi kilpailuvirastossa.

Sähköverkon haltijalle syntyisi sähkömarkkinalakiesityksen mukaisen luvan perusteella laillinen monopoli sähkön välitystoiminnalle alueellaan. Monopolin viranomaisvalvonnalla pyritään estämään monopoliin perustuvan määräävän markkina-aseman väärinkäyttö. Lisäksi lakiesitys velvoittaisi monopoliasemassa olevan verkonhaltijan julkistavan laajalti verkon toimintaa ja taloutta koskevia tietoja. Verkon talous olisi myös esityksen mukaan eriytettävä saman haltijan mahdollisesta sähkön tuotannosta ja myynnistä.

Kilpailuviraston toiminta-ajatuksena on markkinatalouden suojaaminen sen toimintaa estäviltä kilpailurajoituksilta. Kilpailulainsäädännön ja kilpailuviraston keskeisenä tavoitteena on estää määräävän markkina-aseman väärinkäyttöä.

Kilpailuviraston toimintaan kuuluu kartellien ja monopolien paljastaminen ja niiden purkamiseen tähtäävät toimet. Laillisten monopolien valvonta on siten vastoin sen perustehtäväsuuntautuneisuutta.

Sähkömarkkinalakiesitys edellyttää varsin intensiivistä yhteen taloudellisen toiminnan alueeseen kohdistuvaa valvontaa. Sen edellyttämä valvontavelvoite poikkeaa kilpailulainsäädännön yleisestä otteesta ja asettaisi kilpailuviras-

toon sijoitettuna sähkömarkkinat voimakkaasti eri asemaan muihin talouden lohkoihin verrattuna.

Kilpailuviraston työssä sähkömarkkinoihin kohdistuvat lakisääteiset tehtävät vaatisivat kansantaloudellista merkitystään suuremman osuuden viraston kokonaisresursseista ja saat-taisivat siten aiheuttaa ongelmia toiminnan johtamisessa ja resurssien tasapuolisessa käytössä. Epätasapaino korostuisi kun sähkömarkkinoiden valvonta olisi sähkömarkkinalakiesityksen mukaan asiakasrahoitteista samalla kun muu kilpailuviraston toiminta on pääasiassa budjettirahoitteista.

Erillinen virasto

Tehtyjen selvitysten perusteella ja ottaen huomioon sähkömarkkinaviranomaisen tehtävät sekä toiminnan rahoittaminen pääasiassa valvottavilta perittävillä maksuilla on tarkoituksenmukaisinta perustaa sähkömarkkinalain edellyttämiä viranomaistehtäviä varten itsenäisen virastomuotoinen yksikkö.

Sähkömarkkinalakiesityksen edellyttämät tehtävät poikkeavat siinä määrin selvitysten kohteena olleiden yksiköiden tehtävistä, että niiden sijoittamisella johonkin olemassa olevaan virastoon ei saada merkittäviä toiminnallisia synergiaetuja.

Valtioneuvoston 17.6.1993 antamassa periaatepäätöksessä toimenpiteistä keskushallinnon ja aluehallinnon uudistamiseksi keskeisiksi tavoitteiksi asetetaan erityisesti hallinnon joustavuus, toimivuus ja taloudellisuus. Sähkömarkkinaviranomaisen toimintaa ohjaisi ja valvoisi ministeriön energiaosasto. Tavoitteellinen ja tuloksellinen toiminta, varsinkin kun toiminnasta aiheutuvat kulut on tarkoitus periä lupa-, valvonta- ja palvelumaksuilla, edellyttää näiden toimintojen tarkkaa kustannusseurantaa. Kun sähkömarkkinalain edellyttämät tehtävät organisoidaan erilliseen, itsenäiseen virastoon myös kustannusten seuranta ja toiminnan taloudellinen arviointi on parhaiten toteutettavissa.

Sähkömarkkinalain mukaisen sähkömarkkinaviranomaisen tehtävien hoitamiseksi tarvitaan noin 10 henkilövuoden työpanos. Hallinto- ja muut tukipalvelut voidaan ostaa joltakin sopivalta organisaatiolta. Toiminta rahoitettaisiin asiakkailta perittävillä valvonta-, lupa- ja palvelumaksuilla käynnistysvaiheen jälkeen, jo-

ten virasto ei näillä näkymin tarvitsisi enää myöhemmin rahoitusta valtion talousarvion kautta.

2.3.2. Sähkömarkkinaviranomaisen tehtävät

Sähkömarkkinaviranomaisen toiminnan tarkoituksena on terveen ja toimivan kilpailun edistäminen sähkömarkkinoilla. Sen pääasiallisia toimintamuotoja ovat verkkotoiminnan valvonta, lupien myöntämien verkkoyrityksille ja sähköjohtojen rakentamiseen, sähkömarkkinoita koskevien tietojen kerääminen ja julkistaminen sekä hinnoittelun valvonta.

Parhaillaan selvitetään sähkökaupan markkinapaikan, sähköpörssin perustamista. Jos tällainen markkinapaikka syntyy ja valvonta nähdään tarpeelliseksi, olisi sähkömarkkinakeskus luonteva viranomaistaho sen toteuttamiseksi.

Mahdollisesti uusien ja vielä muotoutumattomien tehtävien asianmukaiseksi hoitamiseksi sähkömarkkinakeskukselle olisi voitava tarvittaessa säätää tai määrätä myöhemmin myös uusia, sähkömarkkinoiden ohjaukseen ja valvontaan liittyviä tehtäviä.

2.3.3. Sähkömarkkinakeskuksen johto-organisaatio

Sähkömarkkinaviranomainen valvoo sähkömarkkinoilla toimivia osapuolia. Se myöntää verkonhaltioille verkkolupia ja sähköjohtojen rakentamislupia. Keskeinen osa sen toimintaa on sähköverkoissa tapahtuvan sähkönsiirtotoiminnan ja hinnoittelun seuranta ja valvonta. Viranomainen joutunee käytännössä ottamaan kantaa markkinoilla toimivien eri osapuolten menettelyjen hyväksyttävyyteen ja myös heidän välillään syntyneisiin erimielisyyksiin, vaikka se ei valitusviranomainen olekaan.

Kauppa ja teollisuusministeriö vastaa sähkömarkkinalain yleisvalvonnasta. Se antaa määräyksiä ja ohjeita, joita sähkömarkkinakeskus toteuttaisi. Nämä ja ministeriön alaiselleen virastolle asettamat tulostavoitteet muodostaisivat sähkömarkkinakeskuksen yleiset tavoitteet ja toimintalinjat. Tiivis ja saumaton yhteistyö ministeriön ja sähkömarkkinakeskuksen välillä on tärkeää.

Sähkömarkkinakeskus pienenä asiantuntijavirastona ostaisi hallinto- ja tukipalveluja ulkoa. Nykysuuntauksen mukaisesti olisi viras-

ton päällikölle annettava mahdollisuus johtaa ja ohjata virastonsa toimintaa etukäteen asetettujen tulostavoitteiden ja suuntalinjojen mukaisesti. Sähkömarkkinakeskuksen arvioitu vuosibudjetti on noin viisi miljoonaa markkaa. Sen perimien maksujen perusteet ja suuruus määrätään sähkömarkkinalaissa ja ministeriön päätöksellä. Taloussuunnitelma ja toimintakertomus voidaan hyväksyä keskuksen valmistelun pohjalta ministeriössä normaalin tulosohtauksen puitteissa.

Sähkömarkkinoiden ja niiden valvonnan kehittäminen on tarkoitus hoitaa sähkömarkkinakeskuksen hallinnosta erillään ministeriön, sähkömarkkinoilla toimivien yritysten ja alan asiantuntijaorganisaatioiden välisellä yhteistyöllä esimerkiksi asiakohtaisesti perustettavissa työryhmissä tai selvitysmiehen johdolla tapahtuvilla kartoituksilla sekä muulla hallinnon ja eri osapuolten välisellä yhteydenpidolla.

3. Esityksen vaikutukset

3.1. Taloudelliset vaikutukset

3.1.1. Vaikutukset sähkön hintaan

Perustettavaksi ehdotetun sähkömarkkinakeskuksen vuotuiset toimintakustannukset ovat arviolta noin viisi miljoonaa markkaa. Viranomaistoiminta rahoitettaisiin valvonta- lupa- ja palvelumaksuilla sähkömarkkinalaissa ja valtion maksuperustelaissa (150/92) määriteltujen perusteiden mukaisesti. Kauppa- ja teollisuusministeriön päättäisi maksuista. Sähkömarkkinakeskuksen arvioidut kustannukset ovat alle yksi tuhannesosa sähkömarkkinalain mukaisen verkkotoiminnan liikevaihdosta, joten sen perimillä viranomaismaksuilla ei ole havaittavaa vaikutusta sähkön hintaan.

Sähkömarkkinakeskuksen toiminnan tarkoituksena on tehostaa sähkömarkkinoiden toimintaa ja valvoa monopolihinnoittelua, joten sillä on ainakin pitkällä tähtäimellä myös sähkön hintaa alentavaa vaikutusta. Sähkömarkkinakeskuksen välillistä vaikutusta sähkön hintaan on kuitenkin mahdotonta etukäteen arvioida ja jopa sen toteaminen jälkikäteen voi olla hyvin vaikeaa.

3.1.2. Julkistaloudelliset vaikutukset

Valtion talousarvioesityksessä vuodelle 1995

on esitetty 2,2 miljoonan markan määrärahaa momentille 32.01.27 sähkömarkkinalain täytäntöönpanosta ja valvonnasta aiheutuvan viranomaistoiminnan menojen maksamiseen. Budjettirahoitusta tarvitaan toiminnan käynnistämiseen, koska 1.6.1995 voimaan tulevaksi kaavaillun sähkömarkkinalain perusteella perittäviä valvonta-, lupa- ja palvelumaksuja alkaa kertyä vasta aikaisintaan vuoden loppupuolella. Jatkossa on tarkoitus kattaa viranomaistoiminnoista aiheutuvat noin viideksi miljoonaksi markaksi arvioitujen kulut sähkömarkkinoilla toimivilta osapuolilta valvonta- ja lupamaksuina. Näin ollen sähkömarkkinalain mukaisesta välittömästä valvontatoiminnasta aiheutuvat kulut eivät enää myöhemmin rasitaisi valtion budjettia.

Sähkömarkkinakeskuksen tehtäväksi on sähkömarkkinalaissa kaavailtu myös kauppa- ja teollisuusministeriön avustaminen määräysten ja ohjeiden valmistelussa. Näiden tehtävien hoitamisella keskuksessa tai ministeriössä ei ole sanottavaa merkitystä kustannusten kannalta. Työnjako ja sähkömarkkinakeskuksessa tehtävän valmistelun määrä riippuisi kyseisissä organisaatioissa käytettävissä olevista resursseista ja voitaisiin päättää varsinkin laajemmissa hankkeissa tapauskohtaisesti.

3.2. Organisaatio- ja henkilöstövaikutukset

Sähkömarkkinaviranomaisen työn sisältöä, organisointia ja resurssitarpeita on alustavasti selvitetty (Pumaco Oy: Sähkömarkkinaviranomaisen tehtävät, resurssit sekä hallinnon järjestäminen). Viranomaisvalvontaan tarvittaisiin noin 10 henkilön asiantuntijajyksikkö, joka voisi ostaa tarvittavat hallinto- ja tukipalvelut ulkoa.

Sähkömarkkinakeskus toimisi suoraan kauppa- ja teollisuusministeriön alaisena. Ministeriö hyväksyisi sen toiminta- ja taloussuunnitelman ja vahvistaisi tarvittaessa tilinpäätöksen. Toiminnan luonteen ja sähkömarkkinalaissa määritellyn tehtäväjaon vuoksi tiivis ministeriön ja keskuksen välinen yhteistyö on välttämätöntä. Hallinnollisesta ja taloudellisesta ohjauksesta aiheutuva lisätyö on suhteellisen vähäinen. Vastaava ohjaus olisi tarpeellinen riippumatta siitä, miten sähkömarkkinaviranomaisen toiminta olisi organisoitu.

Sähkömarkkinakeskuksen toiminta tukisi osaltaan sitä kuluttajaviranomaisten valvonta-

työtä, joka kohdistuu paikallisten verkonhaltijoiden ja sähkönmyyjien suhteisiin pienkuluttajaa kohtaan.

Ainakin joidenkin kauppa- ja teollisuusministeriön alaisten virastojen ja laitosten tehtäviä ja toimintaa tultaneen organisoimaan toimintaympäristössä tapahtuvien muutosten ja hallinnon yleisten kehittämistavoitteiden mukaisesti. Näissä tarkasteluissa voidaan myös nyt perustettavan sähkömarkkinakeskuksen asemaa tarkastella tarvittaessa uudelleen.

3.3. Ympäristövaikutukset

Sähkömarkkinakeskuksen tehtävänä olisi sähkömarkkinalakiesityksen mukaan myös vähintään 110 kilovoltin sähköjohdon rakentamislupien myöntäminen pois lukien maan rajan ylittävät hankkeet, jotka käsittelee ministeriö.

Keskeisenä sähköjohtojen rakentamislupia myöntävänä viranomaisena sähkömarkkinakeskus olisi luonnollinen osapuoli tilanteissa, joissa sähköjohtojen ympäristövaikutuksia olisi syytä selvittää ympäristöviranomaisten kanssa ennen rakennuslupan myöntämistä.

4. Asian valmistelu

4.1. Valmisteluvaiheet ja aineisto

Sähkömarkkinalakiehdotuksen virkamiesvalmistelun edetessä ja sen sisältöä muokattaessa havaittiin, että aluksi kaavailtu kevyesti organisoitu sähkömarkkinoiden valvonta ei olisi niiden toimivuuden varmistamiseksi riittävä. Myös muissa maissa, joissa sähköverkoja on avattu tai ollaan avaamassa kilpailulle on päädytty tarvittavan ohjauksen varmistavan valvontaorganisaation perustamiseen.

Viranomaistoiminnan laajuuden ja organisointivaihtoehtojen selvittämiseksi teetettiin Pumaco Oy:llä konsulttiselvitys sähkömarkkinaviranomaisen tehtävistä, resursseista sekä hallinnon ja talouden järjestämisestä.

Valtion talousarvioesityksen valmistelun yhteydessä on sähkömarkkinaviranomaisen organisoinnista ja rahoituksesta käyty neuvotteluja kauppa- ja teollisuusministeriön ja valtiovarainministeriön kesken.

Esitys on valmisteltu sähkömarkkinalain valmistelussa kertyneen aineiston pohjalta virkamiestyönä kauppa- ja teollisuusministeriössä

yhteistyössä valtiovarainministeriön hallinnon kehittämis- ja budjettiosaston kanssa.

4.2. Lausunnot

Kauppa- ja teollisuusministeriö pyysi sähkömarkkinalakiluonnoksesta lausunnot kahdessa vaiheessa keskeisiltä hallinnon edustajilta, keskeisiltä sähköalan ja sähkönkäyttäjien järjestöiltä sekä keskeisiltä kantaverkkoyhtiöiltä. Lausunnon antoi noin 40 eri organisaatiota. Jotkut lausunnonantajat kiinnittivät huomiota myös siihen, että myöhemmässä lausunnolla olleessa lakiehdotuksessa oli lisätty viranomaisvalvontaa aikaisempaan verrattuna. Jotkut lausunnonantajat pitivät parempana vähäisempää valvontaa, jotta uutta viranomaista ei tarvitsisi perustaa. Toisaalta myös hintojen kohtuulli-

suuden riittävää seurantaa pidettiin tärkeänä. Useimmat lausunnonantajat eivät ottaneet kantaa valvontaa ja sähkömarkkinaviranomaista koskeviin kohtiin.

5. Muita esitykseen vaikuttavia seikkoja

5.1. Riippuvuus muista esityksistä

Eduskunnalle on annettu 25.8.1994 hallituksen esitys sähkömarkkinalaiksi (138/94). Tämä laki on tarkoitettu tulemaan voimaan viimeistään samanaikaisesti sähkömarkkinalain kanssa.

Esitys liittyy valtion vuoden 1995 talousarvioesitykseen ja on tarkoitettu käsiteltäväksi sen yhteydessä.

YKSITYSKOHTAISET PERUSTELUT

1. Lakiehdotuksen perustelut

1 §. Sähkömarkkinakeskuksen tehtävät. Hallitusmuodon 65 §:n mukaan virastot ja laitokset perustetaan lailla. Sähkömarkkinalakiesityksen edellyttämien sähkömarkkinaviranomaisen tehtävien hoitamiseksi perustettaisiin kauppa- ja teollisuusministeriön hallinnonalalle suoraan ministeriön alainen erillinen sähkömarkkinakeskus.

Perustettavaksi ehdotettava sähkömarkkinakeskus hoitaisi sähkömarkkinalaissa sille säädettyvät viranomaistehtävät. Keskus toimisi valvonta- ja lupaviranomaisena, jonka keskeiset tehtävät olisivat:

- verkkolupien myöntäminen ja lupaehtojen noudattamisen valvonta;

- vastuualueiden määrittely jakeluverkon haltijoille;

- verkkotoiminnan ja vähittäismyynnin hinnoittelun ja tehokkuuden valvonta sekä toimintojen eriyttämisen valvonta;

- sähkön toimitusvelvollisuuden valvonta ja sähkön toimitukseen liittyvien mittauskustannusten kohtuullisuuden valvonta;

- vähintään 110 kV:n sähköjohtojen rakentamisluvat ja sähköverkon rakentamisen valvonta;

- sähköverkkotoiminnan ja sen muutosten seuranta sekä ministeriön määräämien ilmoitusten vastaanottaminen valvottavilta;

- asiantuntija- ja neuvontapalvelut sähköalan yrityksille, eri viranomaisille ja sähkön käyttäjille;

- markkinoiden seuranta, analyysien ja tilastojen laadinta sekä julkaiseminen;

- ministeriön avustaminen sähkömarkkinalain toimeenpanossa tarvittavien määräysten valmistelussa ja ylläpidossa.

Käynnistämisvaiheen tehtävissä korostuu selvästi lupien myöntäminen verkonhaltijoille. Lupahakemuksia arvioidaan olevan vuosina 1995—1996 käsittelyssä noin 150. Sähköjohtojen rakentamislupia arvioidaan myönnettävän vuosittain 20—50. Myöhemminä toimintavuosina tehtävät ovat pääasiassa markkinoiden toimivuuden edistämistä, hinnoittelun ja lupaehtojen noudattamisen seurantaa sekä yksittäistapauksissa tai valituissa ryhmissä tehtäviä tarkastuksia.

Sähkömarkkinoiden ja niihin liittyvien toimintojen ohjaamiseksi ja valvomiseksi voi olla tarpeen myöhemmin säätää tai määrätä uusia viranomaistehtäviä myös sähkömarkkinakeskukselle, johon pykälän kolmas momentti antaisi mahdollisuuden.

2 §. *Sähkömarkkinakeskuksen johtaja.* Sähkömarkkinakeskuksen päällikkönä toimisi johtaja, joka vastaisi keskuksen toiminnasta suoraan kauppaja- ja teollisuusministeriölle. Johtajan tehtävistä ja nimittämisestä säädettäisiin asetuksella.

3 §. *Maksuperusteet.* Sähkömarkkinakeskuksen viranomaistoimintaan liittyvistä suoritteista perittävien maksujen perusteet säädettäisiin sähkömarkkinalaissa. Muut mahdolliset palvelut hinnoiteltaisiin valtion maksuperustelain mukaisesti kauppaja- ja teollisuusministeriön päätöksellä.

4 §. *Tarkemmat säännökset.* Sähkömarkkinakeskus olisi suppea asiantuntijavirasto, joka ostaa tarvittavat hallinto- ja tukipalvelut ulkoa. Tehtävät on yleisesti määritelty 1 §:ssä. Sähkömarkkinalain perusteella voi myös kauppaja- ja teollisuusministeriö päättää esimerkiksi joidenkin ilmoitusten antamisesta, jotka toimitettaisiin sähkömarkkinakeskukselle.

Säännökset sähkömarkkinakeskuksen palveluksessa olevien toimihenkilöiden pätevyysvaatimuksista ja muista mahdollista edellytyksistä annettaisiin normaalin käytännön mukaisesti asetuksella. Julkista valtaa käyttäviä varten perustetaan valtion virkamieslain (750/94) mukaisesti virat.

5 §. *Voimaantulo.* Lakiehdotuksen 5 §:ssä on

tavanomainen voimaantulosäännös. Sähkömarkkinaviranomaisen pitäisi olla täysin toiminnassa kun sähkömarkkinalaki tulee voimaan, joten pykälässä ehdotetaan säädettäväksi, että ennen tämän lain voimaantuloa voitaisiin ryhtyä niihin toimenpiteisiin, jotka ovat tarpeen sähkömarkkinakeskuksen toiminnan aloittamiseksi lain tullessa voimaan.

2. Voimaantulo

Sähkömarkkinalakiesityksessä on ehdotettu sähkömarkkinalain voimaantulopäivämääräksi 1 kesäkuuta 1995. Jotta sähkömarkkinakeskus voisi käynnistää toimintansa riittävän ajoissa sähkömarkkinalain voimaantuloon nähden, olisi syytä saattaa tämä laki voimaan noin kaksi kuukautta ennen sähkömarkkinalakia, kuitenkin viimeistään samanaikaisesti sähkömarkkinalain kanssa. Valtion talousarvioesityksessä vuodelle 1995 annetaan yleisperusteissa valtuus sähkömarkkinalain edellyttämän viranomaisen perustamiseen ja siinä on varattu määräraha sähkömarkkinaviranomaisen toiminnan käynnistämistä varten.

Edellä olevan perusteella annetaan Eduskunnan hyväksyttäväksi seuraava lakiehdotus:

L a k i

sähkömarkkinakeskuksesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti säädetään:

1 §

Sähkömarkkinakeskuksen tehtävät

Sähkömarkkinoiden valvontaa varten sekä sähkömarkkinoiden toimivuuden edistämiseksi on kauppa- ja teollisuusministeriön alainen sähkömarkkinakeskus.

Sähkömarkkinakeskuksen tehtävänä on toimia sähkömarkkinalaissa (/) tarkoitettuna sähkömarkkinaviranomaisena. Keskus hoitaa sähkömarkkinalaissa ja sen nojalla säädettyjä ja määrättyjä viranomaistehtäviä sekä edistää sähkömarkkinoiden toimintaa.

Lisäksi sähkömarkkinakeskukselle voidaan antaa muita sen toimialaan soveltuvia tehtäviä siten kuin siitä erikseen säädetään tai määrätään.

2 §

Sähkömarkkinakeskuksen johtaja

Sähkömarkkinakeskuksen päällikkönä on johtaja, jonka tehtävistä ja nimittämisestä säädetään asetuksella.

3 §

Maksuperusteet

Sähkömarkkinakeskuksella on oikeus periä suoritteistaan maksuja. Viranomaistoimenpiteistä peritään maksuja siten kuin sähkömarkkinalaissa säädetään.

4 §

Tarkemmat säännökset

Tarkemmat säännökset sähkömarkkinakeskuksen tehtävistä, organisaatiosta, hallinnosta ja henkilöstöstä annetaan asetuksella.

5 §

Voimaantulo

Tämä laki tulee voimaan päivänä
kuuta 199 .

Ennen tämän lain voimaantuloa voidaan ryhtyä toimenpiteisiin sähkömarkkinakeskuksen virkojen täyttämiseksi ja muihin toimenpiteisiin, jotka ovat tarpeen keskuksen toiminnan aloittamiseksi lain tullessa voimaan.

Helsingissä 30 päivänä syyskuuta 1994

Tasavallan Presidentti
MARTTI AHTISAARI

Kauppa- ja teollisuusministeri *Seppo Kääriäinen*