

Talousvaliokunnan mietintö n:o 56 hallituksen esityksestä sähkömarkkinalaiksi

Eduskunta on 9 päivänä syyskuuta 1994 lähettänyt hallituksen esityksen n:o 138 sähkömarkkinalaiksi talousvaliokunnan valmistelevasti käsiteltäväksi.

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina ylijohtaja Taisto Turunen, neuvotteleva virkamies Arto Lepistö ja ylitarkastaja Markku Kuusio kauppa- ja teollisuusministeriöstä, johtaja Anja Peltonen kuluttaja-asiamiehen toimistosta, vs. tutkimuspäällikkö Riitta Ryhänen kilpailuvirastosta, professori Jarmo Partanen Lappeenrannan teknillisestä korkeakoulusta ja professori Jorma Mörsky Teknisestä korkeakoulusta, osastopäällikkö Antti Neimala Keskuskauppakamarista, energiainsinööri Mauri Marjamäki ja yliarkkitehti Pertti Meurman Suomen Kuntaliitosta, lakimies Tapio Määttä Suomen Kuluttajaliitosta, toiminnanjohtaja Gun Väyrynen Kuluttajat-Konsumenterna ry:stä, varatoimitusjohtaja Risto Suominen Suomen Yrittäjäin Keskusliitosta, varatoimitusjohtaja Kalervo Nurmimäki ja osastonjohtaja Heikki Haavisto Imatran Voimasta, toimitusjohtaja Tapio Kuula Jyllinkosken Sähköstä, toimitusjohtaja Tapani Kurkela Oulun kaupungin energialaitoksesta, toimitusjohtaja Jouko Simonen Oulun Seudun Sähköstä, toimitusjohtaja Matti Manninen Espoon Sähköstä, toimitusjohtaja Seppo Ruohonen Teollisuuden Voimansiirrosta, toimitusjohtaja Pentti Sierilä Teollisuuden Energialiitosta, toimitusjohtaja Esa Hellgrén, puheenjohtaja Simo Pikkuosaari, lakimies Pekka Salomaa ja talousasian tuntija Olli Saloranta Suomen Sähkölaitosyhdistyksestä, toimitusjohtaja Harry Viheriävaara Sähkövaltuuskunnasta, voimapäällikkö Magnus Buchert A. Ahlström Oy:stä, hallintopäällikkö Lauri Koskinen Keski-Suomen Valosta, myyntijohtaja Pekka Partanen Kainuun Sähköstä sekä apulaisprofessori Peter Lund ja dosentti Gustav Tallqvist Vindkraftföreningen rf:stä.

Perustuslakivaliokunta on eduskunnan päätöksen mukaisesti antanut lausunnon hallituksen esityksestä. Perustuslakivaliokunnan lausunto on tämän mietinnön liitteenä.

Hallituksen esitys

Hallituksen esityksessä ehdotetaan säädettäväksi sähkömarkkinalaki. Lain tarkoituksena on muodostaa maan sähköverkoista markkinapaikka, jonka tulee palvella tasapuolisesti sähkön ostajia ja myyjiä. Ostajat ja myyjät voisivat sopia suoraan keskenään sähkön kaupasta; verkko olisi käytettävissä kaiken sähkön siirtoon.

Sähkön tuottamisen, tuonnin, viennin ja myynnin sääntely purettaisiin pääosiltaan ja niistä tulisi kilpailunalaista toimintaa. Kanta-, alue- tai jakeluverkon ylläpitäminen olisi luvanvaraista. Luvanvaraisuudella varmistettaisiin toiminnan taloudellista, organisatorista ja teknistä tarkoituksenmukaisuutta sekä sähköturvallisuutta.

Sähköverkon haltijalla olisi velvollisuus käyttää, ylläpitää ja kehittää verkkoaan sähkömarkkinoiden tarpeiden mukaan. Verkonhaltija olisi verkon kapasiteetin rajoissa velvollinen liittämään kohtuullista korvausta vastaan verkkoonsa kaikki halukkaat verkon tarvitsijat. Verkonhaltijan velvollisuus kehittää verkkoaan merkitäisi, että kapasiteetin vaje ei pääsisi rajoittamaan sähkökauppaa kuin tilapäisesti.

Paikallisen jakeluverkon haltijalle määrättäisiin verkkoluvassa maantieteellinen vastuualue. Järjestelyllä varmistettaisiin, että sähköverkko on kotitalouksien ja muiden pienkuluttajien käytettävissä vähintään nykyisentasoisena.

Kun lain tarkoituksena on muodostaa sähköverkosta neutraali markkinapaikka, verkonhaltija ei osallistuisi sähkökauppaan ostajana tai myyjänä kuin poikkeustapauksissa. Verkonhaltijalle säädettäisiin sähkön siirtovelvoite; kaikille sähkökaupan osapuolille olisi tarjottava siirto- ja palveluita kohtuullista korvausta vastaan. Siirtovelvoite voidaan asetuksella kuitenkin siirtymäkauden aikana rajata 0,5 megawatin tehoa suurempiin siirtoihin, jotta turvataan alalle tarpeellinen sopeutus. Siirtymäkausi olisi enintään kaksi vuotta lain voimaantulosta.

Verkkopalvelujen hinnoittelussa noudatettaisiin pistehinnoittelujärjestelmää. Sähkönsiirron

hinta määräytyisi sen mukaan, minkä verkon ja minkälaatuista palveluja asiakas käyttää. Maantieteellinen etäisyys menettäisi merkitystään hinnoitteluperusteena. Hinnoitteluperiaatteen uudistuksella olisi käytännön merkitystä lähinnä kanta- ja alueverkoissa, joissa jännite on vähintään 110 kilovoltia.

Sähköjärjestelmän teknisen toimivuuden varmistamiseksi yksi tai useampi keskeinen kantaverkkoyhtiö määrättäisiin järjestelmävastuuseen. Järjestelmävastuu tarkoittaa verkon käytönvalvontaa, sähkön hetkellisen tuotannon ja kulutuksen tasapainon ylläpitämistä sekä häiriöiden hallintaa.

Nykyistä sähköjohtojen ja -asemien rakentamisolmoitusten järjestelmää ehdotetaan korvattavaksi sähköverkon lupajärjestelmällä. Lupa-järjestelmä koskisi vähintään 110 kilovoltin sähköjohtoja, mutta ei sähköasemia. Voimalaitosten rakentamisluvista ja -ilmoituksista luovuttaisiin. Ministeriölle jäisi kuitenkin oikeus vaatia tietoja rakennushankkeista. Sähkön tuonnin ja viennin luvanvaraisuudesta luovuttaisiin. Keskeisenä lupa- ja valvontaviranomaisena toimisi perustettava sähkömarkkinakeskus. Kansainvälisten siirtoyhteyksien rakentamisluvat myöntäisi ministeriö. Kilpailuvirastolla sekä kuluttajajaoikeudellisissa asioissa.

Sähkön vähittäismyynnissä paikallisen jakeluverkon haltija olisi velvollinen liittämään verkkoonsa jokaisen sähkönkäyttäjän ministeriön määräämillä liittymishdoilla. Koska pienkuluttajien mahdollisuudet valita sähkönmyyjäänsä ovat tekniikan tämänhetkellä kehitysasteella rajoitetut, määräävässä asemassa olevalle vähittäismyyjälle säädettäisiin velvoite myydä sähköä käyttäjille kohtuullisin ehdoin. Jakeluverkon haltijalla ei olisi lakisääteistä yksinoikeutta sähkön myyntiin, vaan hän olisi velvollinen siirtämään kenen tahansa myyjän sähköä kuluttajalle.

Sähkömarkkinalailla luotaisiin velvoite sähköalan yrityksille eriyttää kirjanpidossaan eri toimintojaan, kuten sähkön tuotanto, verkotoiminta sekä tukku- ja vähittäismyynti. Järjestely on tarpeen hinnoittelun kohtuullisuuden ja läpinäkyvyyden turvaamiseksi, koska osa näistä toiminnoista toteutuu monopoliasemassa tai määräävässä markkina-asemassa ja osa on kilpailunalaista toimintaa. Osa sähköalan yrityksistä on lisäksi kunnallisia laitoksia ja osana kunnanhallintoa, joka tuottaa toisia palveluja monopoliasemassa ja toimii samalla verotajana.

Sähkömarkkinalakiesityksen edellyttämiä viranomaistehtäviä hoitamaan perustetaan sähkömarkkinakeskus. Viranomaista koskevat yksityiskohtaiset säännökset sisältyvät sitä koskevaan lakiin (vrt. TaVM 51).

Valiokunnan yleiset kannanotot

Sähkömarkkinalakiesityksestä annetut asiantuntijalausunnat ovat olleet ristiriitaisia. Lausuntojen poikkeavuutta ei voi selittää asiantuntijoiden eturyhmätaustalla, vaan se johtuu valiokunnan käsityksen mukaan siitä, että luotava järjestelmä on kansainvälisessäkin vertailussa varsin uusi ja kokeilematon. Asiantuntija-arviot perustuvat osittain teoreettisiin näkökohtiin, joista vallitsee eri käsityksiä. Saadun selvityksen perusteella valiokunta puoltaa hallituksen esityksessä ehdotetun järjestelmän hyväksymistä tietyin sen toteuttamistapaa koskevin huomauksin.

Sähkön tuotanto ja välitys on Suomessa perinteisesti ollut peruspalvelujen tuottamista. Toiminnan taloudellista hyötyä on mitattu energiansaannin edullisuutena ja riittävytenä. Sähköenergian hinta Suomessa on kansainvälisessä vertailussa varsin edullinen. Suomen sähköhuolto on täysin tyydyttävästi palvelut valtakunnan ja alueiden kehityksen tarpeita. Toiminnan tuotolla on rakennettu sähköverkko, jonka kapasiteetti tyydyttää ennakoitavan tulevaisuuden tarpeet.

Sähköalan omistuspohjassa on viime vuosina tapahtunut muutoksia. Tähän kehitykseen sisältyviä sähkön jakelu-yhtiöiden sulautumisia voi pitää kokonaistalouden kannalta hyödyllisinä. Pienimpien laitosten fuusioista johtuva toiminnan järjeistäminen luo kustannussäästöjä. Omistuksensiirtojen seurauksena osa alasta on kuitenkin samalla muuttunut peruspalvelusta liikeloudelliseksi toiminnaksi, jossa yritysten toiminnan tulosta mitataan tuottona sijoitetulle pääomalle. Yhteiskunnan kannalta on tärkeää, että nämä pääoma-arvot, joita on vuosikymmenten aikana rakennettu julkisin varoin tai tuen ja kuoletettu sähkönkäyttäjien käyttömaksujen avulla, eivät siirry riskittöminä sijoituksina uusille omistajille ilman riittävää rahallista ja sosiaalista vastiketta.

Liikeloudellinen ajattelu sähköalalla ei saa merkitä sitä, että sähkön käyttäjiltä vaaditaan toistamiseen korvausta ennestään olemassa olevan sähköverkon pääomakuluista. Joissakin viimeaikaisissa alan yrityskaupoissa maksetut hin-

nat eivät ilmeisestikään vastaa tervettä liiketaloudellista arvostusta ja on syytä pelätä, että näiden kauppojen maksumiehiksi joutuvat viime kädessä kuluttajat.

Valiokunta pitää tärkeänä, että sähkömarkkinain mukainen hinnoittelun kohtuullisuusvalvonta perustuu yritysten käyttöomaisuuden todellisiin markkina-arvoihin eikä mahdollisesti keinottelunomaisesti paisuteltuihin arvopaperiarvoihin.

Sähkömarkkinalakiesityksen tarkoituksen toteutuminen, sähkön neutraalin markkinapaikan synnyttäminen, turvaisi Suomen sähköjärjestelmän tehokkuuden ja kilpailukyvyyn myös tulevaisuudessa. Lisäämällä kilpailua tehostetaan voimavarojen käyttöä ja luodaan kustannussäästöjä kuluttajille ja kansantaloudelle.

Suomen pienen ja keskisuuren teollisuuden kilpailuasema paranee, kun se voi sähköntoimittajia kilpailuttamalla alentaa kustannuksiaan.

Suomen sähkömarkkinointia hallitsevat tätä nykyä käytännössä kaksi suurta sähköntuottajaa, joiden rinnalla muiden kotimaisten tuottajien merkitys on vähäinen. Todellista kilpailua on lähivuosina odotettavissa Ruotsin valtiolliselta voimayhtiöltä, jonka julkaisemaan strategiaan kuuluu laajentuminen Suomen markkinoille. Pidemmällä aikavälillä kilpailua lisää pohjoismaiden ja Euroopan sähkömarkkinoiden yhdistyminen. Valiokunta pitää tärkeänä, että Suomen kilpailuviranomaiset seuraavat sähkömarkkinoiden kehitystä, jottei kahden kotimaisen sähköntuottajan määräävän markkina-aseman yhdistyminen lisääntyvään liiketaloudelliseen voittontavoitteluun johda kilpailun vääristymiin.

Lakiehdotus on yhteydessä syntyviin yhteis-pohjoismaisiin sähkömarkkinoihin ja luotaviin Euroopan-laajuisiin verkostoihin. On tärkeää, että suomalaiset yritykset pääsevät markkinoille samoin edellytyksin kuin ulkomaiset kilpailijansa. On myös varmistettava se, että sähkön tuonti polkuhintaan maista, joissa ympäristönsuojelu on puutteellista, ei vääristä kilpailua.

Valiokunta edellyttää, että hallitus pyrkii Euroopan yhteisön sääntelyyn, joka turvaa sähkön saannin ja hinnoittelun samanlaisin verotuksellisin ja ympäristönsuojelullisin edellytyksin kaikissa yhteisön jäsenvaltioissa.

Sähköverkon hinnoitteluperiaatteet

Sähköverkko on luonnollinen monopoli. Verkonhaltijalla ei ole kilpailusta johtuvaa kannus-

tinta pitää hintojaan alhaisina ja toimintaansa tehokkaana. Mahdollista tehostomuutta voi maksattaa asiakkailla. Hallituksen esityksen mukaan kustannustehokkuutta turvataan hinnoittelun lakisääteisellä kohtuullisuusvaatimuksella. Vaatimuksen tehostamiseksi ehdotetaan pitkälle meneviä säännöksiä toiminnan kirjanpidollisesta eriyttämisestä sekä kustannus-, hinnoittelu- ja kannattavuustietojen julkisuudesta.

Hinnoittelun kohtuullisuuden määrittely on yksi lakiehdotuksen keskeisiä ongelmakohtia. Verkonhaltijoiden keräämien maksujen tulee ilmeisesti vastata verkkotoiminnan ja verkon ylläpidon kustannuksia. Tämän lisäksi verkonhaltijalla on oikeus odottaa, että tulonmuodostus on riittävä verkon kehittämiseen; verkon kehittäminen on verkonhaltijalle lakisääteinen velvoite.

Pakollisten käyttö-, ylläpito- ja kehittämisskustannusten kattamisen jälkeen sähköverkon tulonmuodostuksen tulee lopuksi riittää antamaan verkonhaltijalle kohtuullinen tuotto sijoitetulle pääomalle. Valiokunta lähtee siitä, että tuoton kohtuullisuuden arvioimisessa otetaan huomioon sijoituksen vähäinen riskipitoisuus, alhaiset rahoituskulut sekä laitteiston pitkä käyttöikä.

Lakiehdotuksen mukaan sähköalan yritysten eri toiminnot kuten verkkotoiminta, tuotanto ja myynti on eriytettävä toisistaan laatimalla kullekin toiminnolle tuloslaskelma ja tase. Järjestely on tarpeen, jotta voitaisiin seurata kustannusten ja hinnoittelun vastaavuutta ja kohtuullisuutta. Kirjanpidossa tulos lasketaan käyttöomaisuuden suunnitelman mukaisia poistoja vastaavien hankintamenojäännösten (SUMU-poistojen) perusteella. Sovelletaan siis käyttöomaisuuden historiallista hankintahintaa eikä jälleenhankintahintaa. Kuten edellä ja myös perustuslakivaliokunnan lausunnossa on esitetty, verkkoyhtiöllä on oikeus kohtuulliseen korvaukseen siirtopalveluista. Kohtuulliseen korvaukseen sisältyy myös verkon kehittämisvelvoitteen täyttämiseen riittävä tulonmuodostus.

Valiokunta edellyttää, että sähkömarkkinaviranomainen verkkoyhtiöiden hinnoittelun kohtuullisuusvalvonnassa soveltaa laskentaperustetta, jolla käyttöomaisuuden historialliseen hankintahintaan perustuvan kohtuullisen pääoman tuoton rinnalla otetaan huomioon verkkojen ylläpito- ja kehittämisvelvoitteesta aiheutuva tulonmuodostumistarve.

Sähkömarkkinoiden kustannustehokkuuden toteutuminen on viime kädessä arvioitava kulut-

tajan sähkölaskun perusteella. Hallituksen esityksen perustelujen sekä edellä lausutun perusteella valiokunta katsoo, että sähkömarkkinain toteuttaminen ei sinänsä johda eikä saa johdtaa sähkönkäyttäjien kokonaiskulujen nousemiseen. Sähkölaskun hinnan nousu, joka ei johdu sähkömarkkinaista riippumattomista syistä, osoittaisi luotavan järjestelmän virheelliseksi.

Valiokunta panee merkille, että sähkönhintaan kohdistuu lähiaikoina useita tästä lakiehdotuksesta riippumattomia korotuspaineita. Sähköenergian verokohtelun muutokset tulevat näkymään jokaisen suomalaisen sähkölaskussa.

Vaikka sähkön tuotannon ja myynnin muuttumisen kilpailunalaiseksi pitäisi alentaa hintoja, alan yritysten omistuspohjan muuttumisesta johtuvat kasvaneet tuotto-odotukset saattavat luoda hintojen korotuspaineita. Suomalaisessa epätäydellisen kilpailun tilanteessa kilpailuviranomaisten panos on tässä suhteessa ratkaiseva. Saadun selvityksen mukaan sähköalan kilpailuvalvontaan on kilpailuviraston käytössä noin puolitoista henkilötyövuotta. Tätä voidaan pitää vähäisenä verrattuna sähkömarkkinakeskukselle suunniteltuun 10 henkilötyövuoden resurssiin.

Valiokunta edellyttää, että kilpailuvirastolle osoitetaan riittävät voimavarat sähköalan kilpailuvalvontaan lain voimaantulosta lähtien.

On odotettavissa, että sähköntuotannon lisäkapasiteetin tarve luo huomattavaa sähkönhinnan korotuspainetta. Sähkönhankinnan marginaalihinta, eli jokaisesta ostetusta lisäyksiköstä maksettava hinta, ylittää merkittävästi sähkön keskihinnan. Nykyinen keskihintataso ei ole täysin riittävä uusien voimalaitosten rahoittamiseen. On selvää, että Suomen sähkönhuollon varmistaminen edellyttää lähivuosina uusia investointipäätöksiä, jolloin myös energialähteen valinnoilla tulee olemaan suora vaikutus kuluttajien maksettavaan sähkönhintaan.

Sähkömarkkinain edellyttämät toimintojen kirjanpidollinen eriyttäminen vaikeuttaa eri toimintojen ristosubventointia. Kun eri käyttäjryhmät maksavat kulutuksestaan samanlaisten periaatteiden mukaan, heille syntyy joko taloudellista hyötyä tai tappiota sen mukaan, nauttivatko he tähän saakka subventiota vai subventoivatko he sähkömaksuillaan muita.

Toimintojen kirjanpidollinen eriyttäminen suosii niitä kunnallisten sähkölaitosten asiakkaita, jotka ovat joutuneet maksamaan kunnalle piiloveroa sähkölaitoksen tuoton kautta.

Pistehinnoittelujärjestelmä poistaa pääosin maantieteellisen etäisyyden sähkönsiirtojen hinnoitteluperusteena. Järjestelmä tasaa alueellisia hintaeroja. Samalla se voi lisätä kustannuksia lähellä sijaitsevien verkkojen välisissä siirroissa. Muun muassa pääkaupunkiseudun kaupunkien sekä Oulun seudun sähkölaitokset ovat ilmaisseet huolestumisensa tästä asiasta. Valiokunta pitää tärkeänä, että pistehinnoittelujärjestelmä ei keinotekoisesti lisää pitkien etäisyyksien yli tapahtuvien sähkönsiirtojen kannattavuutta, mikä ei olisi kansantaloudellisesti eikä teknisesti järkevää. Sähkönsiirroissa syntyvä luonnollinen häviö on sellainen objektiivinen seikka, joka on otettava huomioon sähköverkkojen hinnoittelun kohtuullisuusvalvonnessa.

Sähkömarkkinoiden kuluttajansuoja

Sähkömarkkinalakiesityksen tavoitteena on saada aikaan kilpailun avulla tehokkaat sähkömarkkinat. Kotitalouksien hyöty uudistuksesta riippuu siitä, pystytäänkö ja missä ajassa kehittämään edullisia mittarointijärjestelmiä. Täydellistä kilpailua tuskin saavutetaan pienkuluttajasektorilla koskaan, koska vähäinen kulutus voi vapailla markkinoilla olla este sopimuksen syntymiselle myyjän kanssa. Pienkuluttaja olisi silloin riippuvainen paikallisen vähittäismyyjän lakisääteisestä sähköntoimitusvelvollisuudesta.

Sähkömarkkinalaki edellyttäisi toteutessaan, että sähköverkkojen ja niiden käyttäjien välille luodaan moninaisten sopimusten verkosto. Kuluttaja voi sopia jakeluverkon kanssa siirtopalveluista, sähkön myynnistä sekä mahdollisen oman liittymisjohtonsa ylläpidosta. Kuluttajan asemaan vaikuttaa keskeisesti jakeluverkonhaltijan ja myyjän välillä tehtävä verkkosopimus. Ostajat, myyjät ja verkkoyhtiö voivat yhteisesti sopia myös muusta kuin tuntikohtaiseen mittaukseen perustuvasta laskutusperusteesta. Ministeriön tehtäviin kuuluu yleisten sopimusehtojen hyväksyminen. Kuluttaja voi myös sopia paikallisen myyjän kanssa kaikista sähköpalveluista kuten nytkin.

Kaiken kaikkiaan uusi lainsäädäntö luo tilanteen, jossa tarvitaan useita erilaisia ministeriön vahvistamia sopimusmalleja. Säännöksiä lakitasolla purettaessa joudutaan toisaalta ministeriön päätöksen tasolla valmistelemaan suuri joukko mallisopimuksia. Ratkaisu poikkeaa muiden sektoreiden kuluttajansuojassa toteutetuista järjestelyistä. Yleensä lakitasolla säädellään kulut-

tajan oikeusaseman kannalta keskeisistä seikoista. Näiden pakottavien vähimmäissäännösten pohjalta alan järjestöt laativat yhteistyössä kuluttaja-asiamiehen kanssa yleiset sopimusehdot. Valiokunta pitää tätä järjestelyä sopivana myös sähkömarkkinalain osalta.

Lakiin tulee lisätä säännökset muun muassa sopimusehtojen muuttamisesta sopimuksen voimassaoloaikana ja sopimuksen irtisanomisesta eri tilanteissa. Lakiin otettavalla säännöksellä on turvattava se, että myyjän ja verkonhaltijan väliset sopimusriidat eivät vaikuta kuluttajan asemaan. Lain säännöksellä on niin ikään varmistettava se, että sopimusrikkomustilanteissa löytyy aina kuluttajaan nähden vastuullinen taho, olipa sopimusrakennelma mikä tahansa. Koska kuluttajansuojaa koskevien säännösten valmistelu edellyttää laajaa esivalmistelua ja kun laki on tarkoitettu saatettavaksi voimaan vasta vuoden 1995 puolivälissä,

valiokunta edellyttää, että hallitus antaa ensi tilassa esityksen sähkömarkkinalain täydentämisestä pakottavilla, kuluttajansuojelun kannalta keskeisillä vähimmäissäännöksillä.

Maankäyttöä koskevat seikat

Sähkömarkkinalakiesityksessä ei ole enää nykyisen sähkölain mukaista säännöstä, jonka mukaan sähkönsiirto- ja jakelulaitteisto voidaan rakentaa kaunpungin asema- tai rakennuskaava-alueelle vain valtuuston suostumuksella. Säännöksen poistaminen on kilpailun edistämisen kannalta perusteltua. Hallituksen esityksessä ehdotetaan sen sijaan, että yli 110 kilovoltin kanta- ja alueverkkojen rakentamiseen on saatava kunnan suostumus.

Kaavamääräyksiin ei yksin voida vaikuttaa sähköjohtojen sijoitteluun kunnan alueella. Kunnilla tulee siksi olla mahdollisuus vaikuttaa lausuntojen kautta jakeluverkkojen sijoitteluun siten, että jo verkostojen suunnitteluvaiheessa otettaisiin huomioon kuntien maankäyttöön liittyvät näkökohdat. Kuntien myötävaikuttaminen ei kuitenkaan saisi johtaa byrokratian lisäämiseen eikä uuteen lupajärjestelmään valitustei-neen, koska tämä lisäisi jakeluverkkojen rakentamisaikaa.

Bioenergia ja vaihtoehtoiset energialähteet

Valtioneuvoston energiapolitisesta selonteosta antamassaan mietinnössä (TaVM 27/1992

vp) valiokunta kiinnitti huomiota tarpeeseen parantaa bioenergian, varsinkin puun, sekä uusiutuvan energian käytön kaupallisia edellytyksiä.

Sähkömarkkinalaki edistää osaltaan sanotussa mietinnössä olevan tavoitteen saavuttamista avaamalla siirtymäkauden jälkeen valtakunnalliset sähkömarkkinat myös vaihtoehtoisille energianlähteille. Kuluttajalle avautuisi samalla mahdollisuus valita niin halutessaan sähköntoimittajansa tämän käyttämän energiamuodon perusteella.

Valiokunnan harkittavana oli myös ehdotus siitä, että jakeluverkot velvoitettaisiin ostamaan alueellaan toimivilta, uusiutuvia energianlähteitä käyttäviltä tuottajilta sähköä kiinteään hintaan. Täten olisi suunnattu alalle sen kehittämiseen tarpeellisia lisävaroja. Valiokunta ei kuitenkaan pidä ehdotusta tässä vaiheessa toteuttamiskelpoisena. Ensisijaisesti kysymykseen tuleva tuulivoima on teknisesti varte-notettava vaihtoehto lähinnä rannikko- ja tunturiseuduilla. Tuulivoimalasähkön tuotantohinnan ollessa noin kaksinkertainen verrattuna sähkön keskihintaan ehdotuksen läpivienti lisäisi tuulivoimalan lähellä asuvien sähkönkäyttäjien energiakustannuksia. Tämä saattaisi heidät eriarvoiseen asemaan muihin sähkönkäyttäjiin nähden. Jakeluverkkoja koskevana korotuspaine olisi kohdistunut erityisesti pienkuluttajiin.

Valiokunta toteaa lisäksi, että lailla luotavan sopimuksentekovelvoitteen täydentäminen velvoitteella ostaa sähköä markkinaehtoista kal-liimmalla hinnalla puuttumisena Hallitusmuodon 6 §:n takaamaan omaisuudensuojaan edellyttäisi lain säätämistä valtiopäiväjärjestyksen 67 §:n mukaisessa järjestyksessä.

Valiokunta tähdentää, että bioenergian ja uusiutuvan energian käytön edellytysten parantaminen on jatkossakin tarpeellista. Edistämisen keinoista vaihtoehtoisen energian vapaa markkinoille pääsy toteutuu sähkömarkkinalain kautta. Näitä energiamuotoja edistäviä taloudellisia ohjauskeinoja kehitetään valtion bioenergian edistämishojelman ja tuulivoimaohjelman mukaisesti. Vaihtoehtoisen energian teknologian kehittämiseen tulee osoittaa riittävästi voimavaroja.

Siirtymäsäännökset

Lakiehdotuksen 55 §:n mukaan asetuksella säädetään lain edellyttämien siirtovelvollisuuden, hinnoitteluperiaatteiden ja toimintojen eriyttämisen voimaantulosta.

Saadun selvityksen mukaan nyt voimassa olevat sähkön tukkumyynsisopimukset tulevat pääosin uudistettaviksi 1.11.1995.

Valiokunta edellyttää siksi, että hallituksen esityksen liitteenä olevan asetusluonnoksen 7 §:n säännöstä tarkistetaan siten, että sillä ei vaikeuteta alan sopimusjärjestelyjä.

Yksityiskohtaiset muutosehdotukset sähkömarkkinalakiin

10 §. Perustuslakivaliokunnan lausunnon mukaisesti tulee pykälässä ilmaista, että verkonhaltijalle säädetään palveluvelvoite *kohtuullista* korvausta vastaan. Pykälään ehdotetaan vastaavaa tarkistus.

15 §. Pykälä ehdotetaan poistettavaksi. Velvollisuus edistää asiakkaiden säästävää sähkönkäyttöä perustuu 1 §:n 2 momenttiin. Yleisesti tarjottujen palvelujen huomioon ottaminen hinnoittelussa on toteutettavissa 12—14 §:n säännösten perusteella. Verkonhaltijalla on muutenkin oikeus laskuttaa sähkönkäyttäjää erikseen erityisistä energiansäästöpalveluista. Pykälän poistamisen johdosta on sitä seuraavien pykälien numerointi ja eräitä viittauksia tarkistettava.

20 § (*hallituksen esityksen 21 §*). Edellä kapaleessa "Maankäyttöä koskevat seikat" olevin perustein ehdotetaan pykälään lisättäväksi 2 momentti jakeluverkon haltijan velvollisuudesta tiedottaa kunnille jakeluverkon rakentamista koskevista suunnitelmista. Jakeluverkonhaltija olisi myös velvollinen huolehtimaan yhteistoinnasta maankäytösuunnitelmien huomioon ottamiseksi verkkojen sijoittamisessa.

28 § (*hallituksen esityksen 29 §*). Lakiehdotuksessa käytetty määräävän markkina-aseman käsite on tässä asiayhteydessä harhaanjohtava. Tarkoituksena on ilmaista se, että kokonaisuuden kannalta vähämerkityksisiä toimintoja ei tarvitse kirjanpidossa eriyttää. Ministeriön lain perusteella annettavissa määräyksissä ja ohjeissa määritellään tarkemmin, milloin toimintoa voidaan pitää merkitykseltään vähäisenä; kriteerinä

voi olla esimerkiksi toiminnon prosentuaalinen osuus liiketoiminnasta tai sähkömarkkinoiden kannalta merkittävä määräsuure. Pykälää ehdotetaan tämän mukaisesti tarkistettavaksi.

29 § (*hallituksen esityksen 30 §*). Pykälän sanamuotoa ehdotetaan selkeytettäväksi ottaen samalla huomioon 28 §:n muutos.

43 § (*hallituksen esityksen 44 §*). Pykälää ehdotetaan muutettavaksi siten, että siitä ilmenee yksiselitteisesti valtion maksuperustelain soveltaminen lupapäätöksistä ja muista suoritteista perittäviin maksuihin.

44 § (*hallituksen esityksen 45 §*). Pykälää ehdotetaan täydennettäväksi siten, että 27 §:n säännöksen vastainen sähköntoimituksen keskeyttäminen aiheuttaa samanlaisen vahingonkorvausvelvollisuuden kuin muu lain aineellisten säännösten vastainen menettely. Täydennys on tarpeellinen kuluttajansuojelun kannalta, koska korvausvelvollisuuden jääminen vahingonkorvausoikeuden yleisten periaatteiden mukaan ratkaistavaksi johtaisi tarpeettomiin tulkintatilanteisiin.

52 § (*hallituksen esityksen 53 §*). Pykälää ehdotetaan tarkistettavaksi sen johdosta, että Suomi on liittynyt Euroopan unionin jäseneksi. Viittaus Euroopan talousalueesta tehtyyn sopimukseen on edelleen tarpeen Suomen ja Norjan erilaisten integraatoratkaisujen sekä maiden välisten sähkönsiirtojen merkityksen vuoksi.

55 § (*hallituksen esityksen 56 §*). Hallituksen esityksen liitteenä olevan asetusluonnoksen 4 §:n säännökset lain voimaan tullessa toimivien verkonhaltijoiden lupahakemuksista ja vastuualueista ehdotetaan otettavaksi lakiin uutena 3 momenttina, jolloin ehdotuksen 3—6 momentti siirtyvät 4—7 momentiksi. Momenttiin ehdotetaan samalla otettavaksi säännös, joka selventää, että lain voimaan tullessa toimivien verkonhaltijoiden tulee toimia uuden lain säännösten mukaan, vaikka heille ei ole vielä myönnetty sen mukaista sähköverkkolupaa.

Valiokunta ehdottaa kunnioittaen,

että hallituksen esitykseen sisältyvä lakiehdotus hyväksyttäisiin näin kuuluvana:

Sähkömarkkinalaki

Eduskunnan päätöksen mukaisesti säädetään:

1 luku

Yleiset säännökset

1—3 §

(Kuten hallituksen esityksessä)

2 luku

Sähköverkkolupa

4—8 §

(Kuten hallituksen esityksessä)

3 luku

Verkkotoiminnan yleiset velvoitteet ja hinnoitteluperiaatteet

9 §

(Kuten hallituksen esityksessä)

10 §

Verkonhaltijan on *kohtuullista* korvausta vastaan myytävä sähkön siirtopalveluja niitä tarvitseville verkkonsa siirtokyvyn rajoissa (siirtovelvollisuus).

(2 mom. kuten hallituksen esityksessä)

11—14 §

(Kuten hallituksen esityksessä)

15 §

(*Poist.*)

15 §

(Kuten hallituksen esityksen 16 §)

4 luku

Järjestelmävastuu

16 §

(Kuten hallituksen esityksen 17 §)

5 luku

Sähköverkon rakentaminen

17 §

(Kuten hallituksen esityksen 18 §)

18 §

(1—3 mom. kuten hallituksen esityksen 19 §:ssä)

Luvassa ei määritellä sähköjohdon reittiä. Ennen luvan myöntämistä ei johtoreitille tarvitse olla 20 §:n mukaista aluevarausta tai kunnan suostumusta.

19 §

(Kuten hallituksen esityksen 20 §)

20 §

(1 mom. kuten hallituksen esityksen 21 §)

Jakeluverkon haltijan on huolehdittava jakeluverkon rakentamista koskevan suunnittelun tiedotamisesta kunnille. Jakeluverkon haltijan on yhdessä vastuualueensa kuntien kanssa muutoinkin huolehdittava riittävän yhteistoiminnan järjestämisestä siten, että kuntien maankäyttöä koskevat näkökohdat tulevat verkon sijoittamisessa huomioon otetuiksi.

6 luku

Sähkön myynti ja sähkönkäyttäjän asema

21—26 §

(Kuten hallituksen esityksen 22—27 §)

27 (28) §

Sähköntoimitus voidaan keskeyttää, jos sähkön käyttäjä huomautuksesta huolimatta laiminlyö sähkön vähittäismyyjälle tai jakeluverkonhaltijalle tulevien maksujen suorittamisen tai muuten oleellisesti rikkoo sähkön myynnistä tai verkkopalvelusta tehdyn sopimuksen ehtoja.

Ministeriö määrää tarkemmin vähittäismyyjän oikeudesta keskeyttää sähköntoimitus sekä ennen keskeyttämistä annettavasta huomautuksesta ja keskeytysilmoituksesta 25 §:ssä tarkoitetuissa sähkönmyyntiehdoissa.

(2 mom. kuten hallituksen esityksen 28 §:ssä)

7 luku

Toimintojen eriyttäminen

28 (29) §

Verkonhaltijan ja sähkönmyyjän on eriytettävä verkkotoiminta, sähkön myyntitoiminta ja sähkön tuotantotoiminta toisistaan sekä muista liiketoiminnoista.

Asetuksella voidaan säätää, että verkkotoiminnan ja sähkön myyntitoiminnan eri osatoiminnot on eriytettävä toisistaan.

Edellä 1 ja 2 momentissa tarkoitettuja sähköliiketoimintoja ei kuitenkaan tarvitse eriyttää toisistaan ja muista liiketoiminnoista, jos liiketoiminta on merkitykseltään vähäistä. Ministeriö voi antaa tarkempia määräyksiä ja ohjeita siitä, milloin liiketoiminta on merkitykseltään vähäistä.

29 (30) §

Eriyttämisellä tarkoitetaan tässä laissa sitä, että eriytettävälle sähköliiketoiminnoille on laadittava tilikausittain tuloslaskelma ja pääomavaltaisille toiminnoille lisäksi tase. Tuloslaskelma ja tase, joiden tulee olla yritysten kirjanpidosta johdettavissa, on laadittava soveltuvin osin kirjanpitolain (655/73) säännösten mukaisesti.

30—34 §

(Kuten hallituksen esityksen 31—35 §)

8 luku

Luvat ja ilmoitukset

35—37 §

(Kuten hallituksen esityksen 36—38 §)

9 luku

Ohjaus ja valvonta

38—42 §

(Kuten hallituksen esityksen 39—43 §)

43 (44) §

Tämän lain mukaiset ministeriön ja sähkömarkkinaviranomaisen valvonta- ja muut suoritteet ovat maksullisia. Maksujen osalta noudatetaan, mitä valtion maksuperustelaisissa (150/92) säädetään.

(2 mom. poist.)

10 luku

Vahingonkorvaus ja rangaistukset

44 (45) §

Joka 9 §:n 2 momentin (liittämisvelvollisuus), 10 §:n 1 momentin (siirtovelvollisuus), (poist.) 21 §:n 1 momentin (toimitusvelvollisuus) tai 27 §:n (sähköntoimituksen keskeyttäminen) vastaisella menettelyllä aiheuttaa toiselle vahinkoa, on velvollinen korvaamaan aiheuttamansa vahingon.

45 (46) §

Joka harjoittaa sähköverkkotoimintaa ilman 4 §:ssä tarkoitettua lupaa tai vastoin luvassa asetettuja ehtoja taikka rakentaa sähköjohdon ilman 18 §:ssä tarkoitettua lupaa tai luvassa asetettuja ehtoja, on tuomittava luvattomasta sähköverkkotoiminnan harjoittamisesta sakkoon tai vankeuteen enintään kuudeksi kuukaudeksi, jollei teosta muussa laissa säädetä ankarampaa rangaistusta.

46 (47) §

Joka rakentaa voimalaitoksen tai muuttaa siinä käytettävän polttoaineen toiseksi ilman 35 §:ssä tarkoitettua lupaa tai luvassa asetettuja ehtoja, on tuomittava luvattomasta voimalaitoksen rakentamisesta sakkoon tai vankeuteen enintään kuudeksi kuukaudeksi, jollei teosta muussa laissa säädetä ankarampaa rangaistusta.

47 (48) §

Joka rikkoo 49 §:ssä säädetyn salassapitovelvollisuuden, on tuomittava sähkömarkkinoihin liittyvän salassapitovelvollisuuden rikkomisesta sakkoon tai vankeuteen enintään kuudeksi kuukaudeksi, jollei teosta muussa laissa säädetä ankarampaa rangaistusta.

(2 mom. kuten hallituksen esityksessä)

11 luku

Erinäiset säännökset

48 ja 49 §

(Kuten hallituksen esityksen 49 ja 50 §)

50 (51) §

Poliisin tulee tarvittaessa antaa virka-apua tämän lain ja sen nojalla annettujen säännösten ja määräysten valvontaa koskeissa asioissa. Poliisiviranomaisen tulee tarvittaessa antaa apua myös 40 §:ssä tarkoitettujen pakkokeinojen täytäntöönpanossa.

51 §

(Kuten hallituksen esityksen 52 §)

52 (53) §

Jos runkoverkkojen kautta tapahtuvasta sähkönsiirrosta annettu Euroopan yhteisöjen neuvoston direktiivissä (90/547/ETY) tarkoitettu sähkönsiirto ei päästä sopimukseen, noudatetaan direktiivissä ja Euroopan talousalueesta tehdystä sopimuksessa mainittua menettelyä.

53 §

(Kuten hallituksen esityksen 54 §)

12 luku

Voimaantulo ja siirtymäsäännökset

54 (55) §

Edellä 10 §:ssä tarkoitetun siirtovelvollisuuden, 15 §:ssä tarkoitetun hinnoitteluperiaatteen (pistehinnoittelu) ja 28 §:ssä tarkoitetun toimintojen eriyttämisen voimaantulosta säädetään tarkemmin asetuksella.

(2 mom. kuten hallituksen esityksen 55 §:ssä)

55 §

(1 ja 2 mom. kuten hallituksen esityksen 56 §:ssä)

Tämän lain voimaan tullessa toimivan sähköverkonhaltijan tulee toimittaa lupahakemuksensa sähkömarkkinaviranomaiselle puolen vuoden kuluessa lain voimaantulosta. Verkonhaltijalle sähkölain nojalla myönnetty sähkölaitoslupa toimii tämän lain mukaisena sähköverkkolupana ja jakeluverkonhaltijalle sähkölain mukaisessa sähköhuollon aluesuunnitelmassa määritelty jakelualue on jakeluverkonhaltijan vastuualue siihen saakka, kunnes sähkömarkkinaviranomainen on tehnyt päätöksen uudesta lupahakemuksesta.

Tämän lain voimaan tullessa voimassa oleviin liittymissopimuksiin ja sähköntoimitussopimuksiin sovelletaan ministeriön tämän lain 9 §:n 3 momentin nojalla määrittämiä liittymisehtoja ja 25 §:n nojalla määrittämiä sähkönmyyntiehtoja niiltä osin kuin ne ovat liittyjän tai sähkön käyttäjän kannalta kohtuullisemmat kuin yleisistä sähkötoimitusehdoista annettussa kauppa- ja teollisuusministeriön päätöksessä määrätty ehdot tai sopimukseen muuten sovellettavat ehdot. Liittymismaksun palauttamiseen ja ennen tämän lain voimaantuloa luovutettuihin vakuuksiin sovelletaan kuitenkin mainittua kauppa- ja teollisuusministeriön päätöstä tai sopimukseen ennen tämän lain voimaantuloa muuten sovellettuja ehtoja.

Jos 18 §:ssä tarkoitettu sähköjohdosta on tehty sähkölain mukainen ilmoitus ministeriölle tai se sisältyy ministeriölle toimitettuun sähköhuollon aluesuunnitelmaan tai sen täydennykseen eikä ministeriö ole käynnistänyt hankkeesta sähkölain mukaisia neuvotteluja, sähköjohdolle ei tarvitse pyytää tämän lain 18 §:n mukaista lupaa, jos johdon rakentaminen aloitetaan kolmen vuoden kuluessa tämän lain voimaantulosta. Jos ministeriö on käynnistänyt hankkeesta sähkölain mukaiset neuvottelut, on sähköjohdolle haettava tämän lain mukainen lupa. Rakentamisen aloittamisella tarkoitetaan tässä varsinaisten rakennusteknillisten töiden aloittamisen lisäksi myös sellaisia toimenpiteitä, joista aiheutuisi rakennuttajalle kohtuutonta taloudellista menetystä, mikäli lupa evättäisiin.

(6 ja 7 mom. kuten hallituksen esityksen 56 §:n 5 ja 6 mom.)

Helsingissä 27 päivänä tammikuuta 1995

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa puheenjohtaja Louekoski, varapuheenjohtaja Björkenheim, jäsenet Dromberg, Jansson, Jurva, Jääskeläinen, Kekkonen,

Kivelä, Korhonen, Koski, Laivoranta, Linnainmaa, Luhtanen, A. Ojala ja Paloheimo sekä varajäsen Tiuri.

Vastalauseita

I

Valiokunnan enemmistön hyväksymä ja hallituksen lakiehdotukseen perustuva sähkömarkkinalaki on käsityksemme mukaan sinänsä varsin toimiva säädos sähkömarkkinoiden käytännön kilpailutilanteita ajatellen.

Laki säilyttää jakeluverkoille niiden toimintalueilla monopolin, mikä onkin tarkoituksenmukaista markkinoita avattaessa. Taloudellisesti ei olisi järkevää antaa mahdollisuutta jakelualueilla päällekkäisten, keskenään kilpailevien verkkojen rakentamiseen.

Lain mukainen kantaverkkojen avaaminen määräsuuristen tuottajien sähkölle on niinkään oikea toimenpide kilpailua edistettäessä. Aivan pienten tuottajien oikeutta saada myydä sähkönsä verkkoon ei valiokunta ole hyväksynyt. Tämäkin on oikea toimenpide siitä syystä, että varsinaisen sähkön tuotantotoiminnan ja uusien tuotantomuotojen teknillisen kehittelyn kustannukset on voitava selkeästi erottaa. Esimerkiksi pienten tuulivoimaloiden oikeuttaminen myymään sähkönsä verkostoon viranomaisen määräämällä standardihinnalla hämärtäisi tällä tavoin tuotetun sähkön varsinaisen tuotantokustannuksen ja tekniikan kehittämiskustannusten rajanvetoa.

Lakiehdotuksen mukainen pistehintajärjestelmä on vaikeaselkoinen nimeään myöten. Hintajärjestelmän todellinen vaikutus jakelualan jakeluetäisyyksistä riippumattomalle sähkön hinnan määrittämiselle ei käsityksemme mukaan ole todellisen kilpailun hengen mukainen.

Vaikka edellä sanotulla tavalla pidämme lain teknistä muotoa suhteellisen toimivana, katsoimme ettei sähkömarkkinalain säätämiseksi ole Suomen markkinatilanteessa ollut vielä edellytyksiä. Sähkömarkkinoiden todelliset ongelmat meillä ovat aivan muissa asioissa kuin sähkömarkkinoiden teknisessä säätelyssä ja valvon-

nassa. Pääasiallinen ongelma Suomen sähköhuollossa on kohtuuhintaisen ja riittävän ns. perussähkön tuottaminen teollisuuden ja muun tuotantoelämän tarpeisiin. Tätä ongelmaa sähkömarkkinalaki ei ratkaise mitenkään, jollei pidetä hyvänä sitä, että lain säätäminen mahdollisesti helpottaa suurkuluttajien energiahankintoja ulkomaisilta toimittajilta. Tämäkään vaikutus ei käsityksemme mukaan ole pelkästään positiivinen, sillä kansantalouden ja sähköntuottajain liiketalouden kannalta on edullisinta tuottaa Suomessa tarvittava perussähkö maan rajojen sisäpuolella. Sähkömarkkinalain säätämisessä on mielestämme kysymys enemminkin kilpailun edistämisestä kilpailun vuoksi, ei niinkään sähkömarkkinoiden perusongelmien ratkaisusta.

Valiokunnan kuulemien asiantuntijoiden mukaan nyt säädettävällä sähkömarkkinalailla on sähkömarkkinoihin monia kyseenalaisia vaikutuksia. Ensimmäinen ongelma näyttää olevan siinä, ettei säädettävän lain kaikkia käytännön vaikutuksia osata edes arvata. Positiivisena vaikutuksena voidaan pitää sähkön tuotanto- ja jakelukapasiteetin käytön tehostumista. Hyöty tästä koituu suurella todennäköisyydellä suurkuluttajain hyväksi. Se on ollut hallituksen lakiehdotuksen tavoitteena. Kun sähkön tuotanto- ja jakelukustannukset erityisesti jakeluyhtiöiden osalta ovat niin vakiintuneet, ettei minkään kustannustekijän osalta ole oleellisia säästöjä odotettavissa, merkitsee lain säätäminen pienkuluttajien, ennen muuta kotitalouksien sähkönhinnan huomattavaa kallistumista. Tästä tulevat kärsimään erityisesti sähköä lämmitykseen käyttävät kotitaloudet, maatilat ja pienet yritykset. Näiden kuluttajien mahdollisuus kilpailuttaa toimittajia suurkuluttajien hintojen alentamispaaineessa on olematon.

Monet asiantuntijat, jotka ovat tarkastelleet jakeluyhtiöiden nykyisiä tariffieroja, ovat katso-neet näiden hintaerojen perusteella olevan mah-dollisuuksia suuriinkin hinnanalennuksiin. Va-liokunnan enemmistö on hyväksynyt tämän ajat-telutavan. Meidän näkemyksemme mukaan tämä käsitys on kokonaan väärä. Nykyisillä ja-keluyhtiöillä on niiden yhtiökohtaisista tuotan-to- ja muista kustannuksista johtuvat tariffinsa. Voimassa olevilla tariffeilla ne myyvät sähkönsä. Tariffieroista eri yhtiöiden kesken ei missään ta-pauksessa voi tehdä sellaista johtopäätöstä että alhaisemman tariffin hinnoilla voitaisiin sähköä tällä tariffilla myyvistä yhtiöstä toimittaa sen omaa asiakaskuntaa suuremmalle asiakasjou-kolle. Tämä johtuu yksinkertaisesti siitä, ettei yhtiöllä ole myytävää sähköä uusille asiakkaille eikä sitä ilman uutta tuotantoa tai halvan tukku-sähkön hankintaa voi sille tullakaan. Näin ollen eri jakeluyhtiöiden tariffivertailusta tehtävä joh-topäätös sähkön hinnan yleisestä alenemisesta on perusteeton. Vertailussa nimittäin ajatellaan myytäväksi sähköä jota ei ole.

Jo ennen hallituksen esityksen antamista edus-kunnalle on sähkömarkkinoilla lähtenyt käyn-tiin lain odotuksessa jakelutoiminnan keskitty-minen. Se on merkinnyt kiihtyvää pienten jakelu-

yhtiöiden myymistä suuremmille. Kauppahin-noissa on luonnollisesti otettu huomioon myyty-jen yksiköiden, muun muassa jakeluverkkojen kaupallinen arvo. Tämä merkitsee sähkön kulut-tajatariffeissa muun muassa sitä, että ostajayhtiöt hinnoittelevat hankintansa markkina-arvon mukaan ja maksattavat kuluttajilla verkostot toiseen kertaan. Jakelutoiminnan keskittyminen merkitsee myös pikemminkin kilpailun vähenty-mistä kuin sen kiristymistä kuluttajan näkökul-masta asiaa tarkasteltaessa.

Käsityksemme on, että hallituksen olisi pitä-nyt ratkaista sähkömarkkinoiden tuotanto-on-gelmat ensin ja antaa kilpailua edistävä markki-nalakiehdotuksensa eduskunnalle vasta tilan-teessa, jossa suurin ongelma ei ole perussähkön tuotannon vähäisyys. Sähkömarkkinalaki ei merkitse yhdellekään kuluttajaryhmälle — juuri edellä mainitusta syystä — hintojen alenemista. Tiedossa on että sähkön tukkuhinnat tulevat vie-lä kuluvan vuoden aikana oleellisesti nousemaan ja että suurin tariffinkorotus tulee kohdistumaan pienkuluttajiin, kotitalouksiin ja maataloihin. Muun muassa näistä syistä olemme olleet sitä mieltä, että hallituksen esitys olisi tullut jättää raukeamaan.

Helsingissä 27 päivänä tammikuuta 1995

Matti Louekoski
Antero Kekkonen

Leena Luhtanen
Marita Jurva

II

Valiokunta käsitteli esitystä, että sähkönmyy-jä velvoitettaisiin ostamaan alueellaan tuulivoi-malla tai muuten uusiutuvasti ja pienimuotoisesti tuotettua sähköä kiinteään hyvityshintaan. Va-liokunnan enemmistö tunnusti hallituksen esi-tyksen olevan ongelmallinen mainittujen tulevai-suuden energiamuotojen kannalta, mutta päätyi toissijaisiin perustein hylkäämään esityksen.

Tuulivoima ei toistaiseksi ole kilpailukykyi-nen hinnaltaan, mutta se vähentää mm. hiilidiok-sidipäästöjä noin 1 kg/kilowattitunti. Näin ollen Suomen energiatulevaisuuden kannalta tuulivoi-ma ja muut uusiutuvat energialähteet ovat halpo-ja tapoja täyttää Suomen kansainväliset ympä-ristövelvoitteet. Katson, että esitys pitää ottaa mukaan sähkömarkkinalakiin samoin kuin on menetelty mm. Ruotsissa ja Saksassa.

On erittäin tärkeää, että tuulivoiman rakenta-minen Suomessa käynnistyy eurooppalaisella ta-solla. Tämä on välttämätöntä paitsi Suomen energiatulevaisuuden vuoksi myös siksi, että tuu-livoiman ja pienimuotoisen energiantuotannon suuret teollisuuspoliittiset mahdollisuudet eivät saa mennä hukkaan. Tämä koskee erityisesti arktisiin ja subarktiin olosuhteisiin soveltuvaa tuulivoimaa.

Tuulivoima ei tule kilpailukykyiseksi nyt avattavilla vapailla sähkömarkkinoilla ilman esitetyn kaltaista hyvityshintaa. Tuulivoima on alttiina tuulen ja tyvenen sään satunnaisvaihte-luille, jolloin tuulivoiman yksittäinen kuluttaja joutuu turvautumaan myös muihin energiamuo-toihin. Tuulivoimalaitokset ovat hyvin pieniä ja teholtaan noin 1 % maan sähköverkkoon liitet-

tävistä konventionaalisista voimalaitoksista, jolloin näiden pienten voimalaitosten neuvotte-luasema täysin vapailla markkinoilla olisi erit-täin huono.

Toisaalta juuri tuulivoiman pieni osuus säh-kön kokonaistuotannosta merkitsee sitä, ettei sähkömarkkinalain päätavoite vapaasta kilpai-lusta vaarannu, vaikka pienimuotoista uusiutu-vaa energiantuotantoa kohdeltaisiin esitetyllä ta-valla.

Ylellä on muistettava, että tuulivoimalaitokset ja muut uusiutuvaa energiaa tuottavat pienimu-toiset laitokset ovat pääosin kotimaisia ja työl-listävät konventionaalista energiantuotantoa enemmän ja lisäksi niiden välillinen työllisyysvai-kutus voi olla parantuvien vientimahdollisuuk-sien myötä huomattava.

Näin ollen esitän, että sähkömarkkinalain 6 lukuun lisättäisiin kohta, jossa paikallinen säh-könmyyjä veloitetaan ostamaan tuulivoimalla tai muuten uusiutuvasti ja pienimuotoisesti tuo-tettua sähköä kiinteään hintaan. Pienimuotoisen tuotannon raja olisi 1,5 MW. Kiinteä hyvityshin-ta perustuisi paikalliseen sähkönmyyjän kotita-lousasiakkailta ja muilta pienkuluttajilta saamiin keskimääriin myyntituloihin kilowattituntia kohden vuodessa vähennettynä kohtuullisilla hallinto- ym. kustannuksilla ja kohtuullisella voittomarginaalilla. Ruotsissa hallinnollisten kustannusten osuus on noin 3,5—7,0 p/kWh ja kohtuullinen voitto noin 1,5 p/kWh. Tarkemmin kiinteästä hyvityshinnasta määräisi kauppa- ja teollisuusministeriö.

Helsingissä 27 päivänä tammikuuta 1995

Eero Paloheimo

III

Yhdymme muilta osin ed. Louekosken ym. vastalauseeseen, mutta katsomme, että ns. pien-

Valiokunnan enemmistö on katsonut, että esittämäni muutos vaatisi lain säätämistä valtio-päiväjärjestyksen 67 §:n mukaisessa järjestykses-sä. Tämä seikka on siinä määrin epäselvä, että jättäisin sen aikanaan perustuslakivaliokunnan ratkaistavaksi, sillä esittämäni muutos on tosi-asiallisesti erittäin vähämerkityksinen lisäys la-kiin jo kirjoitettuun sopimuksentekovelvoitteeseen — etenkin kun jo nyt on nähtävissä, että käsillä oleva markkinoiden vapauttaminen tulee johtamaan nykyistä suurempiin omistus- ja myyntiyhteenliittymiin. Näin ollen lähdän tässä vaiheessa siitä, että esittämäni lisäys voitaisiin hyväksyä normaalissa lainsäätämisyjärjestykses-sä.

Edellä olevan perusteella ehdotan,

että lakiehdotus hyväksyttäisiin muu-toin valiokunnan esityksen mukaisena, mutta siihen lisättäisiin uusi 22 a § seuraa-vasti:

22 a §

Paikallisen sähkönmyyjän on ostettava markki-na-alueellaan tuulivoimalla tai muuten uusiutuval-la tavalla ja pienimuotoisesti tuotettu sähkö tuo-tajan pyynnöstä kiinteään ministeriön määrää-mään hyvityshintaan. Ministeriön on perustettava määräyksensä kiinteästä hyvityshinnasta paikalli-sen sähkönmyyjän pienkuluttajilta saamiin keski-määriin myyntituloihin vähennettynä kohtuulli-silla hallintokustannuksilla sekä voittomarginaa-lilla.

ten tuottajien tulisi saada esim. tuulivoimalla tuotetusta sähköstään kiinteä hyvityshinta.

Helsingissä 27 päivänä tammikuuta 1995

Martti Korhonen

Arja Ojala

EDUSKUNNAN
PERUSTUSLAKIVALIOKUNTA

Liite

Helsingissä

9 päivänä marraskuuta 1994

Lausunto n:o 19

Talousvaliokunnalle

Eduskunta on lähettäessään 9 päivänä syyskuuta 1994 hallituksen esityksen n:o 138 sähkömarkkinalaiksi talousvaliokuntaan valmistelevasti käsiteltäväksi samalla määrännyt, että perustuslakivaliokunnan on annettava asiasta lausuntonsa talousvaliokunnalle.

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina ylitarkastaja Päivi Janka ja ylitarkastaja Markku Kuusio kauppa- ja teollisuusministeriöstä, toimitusjohtaja Esa Hellgrén Suomen Sähkölaitosyhdistys ry:stä, professori Mikael Hidén, oikeustieteen kandidaatti Pekka Lämsineva ja professori Ilkka Saraviita.

Käsiteltyään asian valtiosääntöoikeudelliselta kannalta perustuslakivaliokunta esittää kunioittaen seuraavaa.

Hallituksen esitys

Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi sähkömarkkinalaki. Sen tarkoituksena on parantaa sähkömarkkinoiden toimivuutta ja siten turvata, että sähköön tuotanto-, siirto- ja jakelujärjestelmä olisi tehokas ja kilpailukykyinen myös tulevaisuudessa.

Sähkömarkkinalaki on tarkoitettu tulemaan voimaan vuoden 1995 puolivälissä. Eräille muutoksille kuitenkin säädettäisiin siirtymäaika vuoden 1996 tai 1997 alkuun.

Esityksen säätämisjärjestysperusteluissa tarkastellaan lakiehdotuksen 8 ja 10 §:ää hallitusmuodon 6 §:ssä säädetyin omaisuuden suojan kannalta. Perustelujen mukaan lakiehdotus voidaan käsitellä valtiopäiväjärjestyksen 66 §:ssä säädetyssä järjestyksessä. Perusteluissa todetaan voivan kuitenkin olla syytä pyytää asiasta perustuslakivaliokunnan lausunto.

Valiokunnan kannanotot

Omaisuuksensuoja

Yleistä

Lakiehdotuksen 8 ja 10 § ovat merkityksellisiä hallitusmuodon 6 §:ssä säädetyin omaisuuden perustuslainsuojan kannalta. Tämän perustuslain kohdan 1 momentin mukaan jokainen Suomen kansalainen on lain mukaan turvattu omaisuuden puolesta. Lisäksi pykälän 3 momentin nojalla omaisuuden pakkolunastuksesta yleiseen tarpeeseen täyttä korvausta vastaan voidaan säätää lailla. Omaisuudensuoja suuntautuu siten yhtäältä omistusoikeuden pakkosiirtämistä ja toisaalta omistajan määräämisoikeuteen kohdistettavia rajoituksia eli omaisuuden käyttörajoituksia vastaan.

Siirtovelvoite

Lakiehdotuksen 10 §:n 1 momentin mukaan verkonhaltijan on korvausta vastaan myytävä sähköön siirtopalveluja niitä tarvitseville verkonsa siirtokyvyn rajoissa. Tällainen siirtovelvollisuus merkitsee omaisuuden käyttörajoitusta. Lainsäädäntökäytännössä on pidetty mahdollisena varsinkin laajalti rajoittaa tavallisella lailla omaisuuden vapaata käyttämistä. Valiokunnan vakiintuneen käytännön mukaan tavallisessa lainsäädäntöjärjestyksessä voidaan säätää laki, joka ei loukkaa omistajan oikeutta omaisuutensa normaaliin, kohtuulliseen ja järkevään käyttöön.

Ehdotuksen taustalla on se, että sähköverkot ovat ns. luonnollisia monopoleja, koska rinnakkaisten kilpailevien verkkojen rakentaminen ei yleensä ole taloudellisesti mahdollista. Tästä

syystä verkonhaltijan tulisi tarjota siirtopalveluita niitä haluaville. Esityksen mukaan sähköverkkojen tulisi muodostaa neutraali markkinapaikka, jossa sähkön ostajat ja myyjät voivat kohdata; verkonhaltija ei osallistuisi sähkökauppaan ostajana tai myyjänä kuin erikoistapauksissa.

Ehdotetun siirtovelvoitteen ei valiokunnan käsityksen mukaan voi tällaisten olojen vallitessa katsoa loukkaavan omistajan oikeutta omaisuutensa normaaliin, kohtuulliseen ja järkevään käyttöön. Omaisuuden kohtuullisen käyttömahdollisuuden säilymiseksi verkonhaltijalle tulee turvata kohtuullinen korvaus siirtopalveluista (vrt. PeVL 2/1986 vp). Näin tulkittuna lakiehdotus voidaan 10 §:n kannalta käsitellä tavallisessa lainsäädäntöjärjestyksessä. Valiokunnan käsityksen mukaan on harkittava pykälän sanamuodon täydentämistä tältä osin, sillä 14 §:n 2 momentin säännös verkkopalvelujen hinnoittelusta saatetaan ymmärtää ensi sijassa asiakkaan näkökulmasta.

Verkon siirtäminen

Lakiehdotuksen 8 §:n 2 momentin nojalla voi sähköverkkoluvan peruuttamisen jälkeen tulla päätettäväksi verkon siirtäminen toiselle. Säännöksessä kytketään korvauksen perusteet ja määrääminen lunastuslakiin.

Sähköverkon siirtäminen vastoin omistajan tahtoa toiselle merkitsee omaisuuden poisottamista, mitä on arvioitava hallitusmuodon 6 §:n 3 momentin kannalta.

Siinä säädetyn ”yleisen tarpeen” vaatimuksen täyttymisen edellytyksenä ei välttämättä ole, että lunastus tapahtuu julkisyhteisön hyväksi, vaan lunastuksen saajana voi olla myös esimerkiksi voimayhtiö. Arvioitaessa mainittua vaatimusta on oleellista, että sähköverkon ylläpitäminen ja toimivuus on yhteiskunnallinen välttämättömyys ja että korvaavan uuden sähköverkon rakentaminen ei ole taloudellisesti järkevää. Valiokunnan käsityksen mukaan sähköverkon jatkuvaa käyttämistä alkuperäiseen tarkoitukseensa onkin yleensä pidettävä hallitusmuodon tarkoitamin tavoin yleisen tarpeen vaatimana. Koska kuitenkin on ajateltavissa, että tilanne saattaisi joissain oloissa muodostua toiseksikin, säännöksen on syytä lisätä sen tapainen edellytys, että toimenpide on sallittu, ”milloin yleinen tarve niin vaatii”.

Hallitusmuodossa säädetty vaatimus täydestä lunastuskorvauksesta täyttyy, kun noudatetaan lunastuslain korvaussäännöksiä. Tässä suhteet-

sa on riittävä ehdotuksessa oleva viittaussäännös, joka valiokunnan mielestä kohdistuu niin korvauksen suuruuteen kuin siitä päätettäessä noudatettavaan menettelyyn.

Hallitusmuodon 6 §:n 3 momentti ei edellä esitetyn perusteella estä 8 §:n 2 momentin säätämistä tavallisessa laissa.

Lainsäädäntövallan delegointi

Lakiehdotukseen sisältyy lainsäädäntövallan delegoinnin kannalta valtiosääntöoikeudellisesti huomionarvoisia säännöksiä, erityisesti 9 §:n 3 momentti, 10 §:n 2 momentti ja 26 §. Niiden mukaan kauppaja- ja teollisuusministeriö määrää liittymiseen, siirtopalveluun ja sähkönmyyntiin sovellettavat ehdot, joissa määritellään verkonhaltijan tai myyjän ja asiakkaan oikeudet ja velvollisuudet.

Vakiintuneeksi muodostuneessa lainsäädäntökäytännössä on pidetty mahdollisena säätää tavallisella lailla, että jokin lain piiriin sinänsä kuuluva asia järjestetäänkin osittain asetuksella tai vielä tätäkin alemmanasteisella säädöksellä. Toisaalta on katsottu, että kokonaisen oikeusalan siirtäminen lain tasosta alemmanasteisten säädösten varaan voi tapahtua vain perustuslainsäätämisyjärjestyksessä. Vaikeutettua säätämisyjärjestystä on pidetty niin ikään välttämättömänä, jos lailla valtuutettaisiin antamaan alemmanasteisella säädöksellä esimerkiksi sellaisia säännöksiä, jotka kajoavat kansalaisten perustuslaisia turvattuuihin oikeuksiin. Viime aikoina delegoinnin sallittavuutta arvioidessaan valiokunta on kiinnittänyt huomiota yleisluonteisempaan täsmällisyys-avoimuus-perusteeseen (PeVL 15/1993 vp).

Lakiehdotuksen edellä mainittuja säännöksiä, jos niissä on varsinaisesti kysymys lainsäädäntövallan delegoinnista, ei voida täysin vaikeuksitta sovitaa valiokunnan aiempaan käytäntöön, etenkin koska valtuutukset näyttäivät verraten avoimilta. Tähän nähden on kuitenkin huomattava, että varsinkin lain säännökset sekä verkko-toiminnan yleisistä velvoitteista ja hinnoitteluperiaatteista (3 luku) että sähkön myynnistä ja sähkönkäyttäjän asemasta (6 luku) muodostuvat sellaisiksi perusteiksi, joiden ja joista ilmenevien periaatteiden vastaisia määräyksiä ei ministeriön päättämiin ehtoihin voida sisällyttää. Valtiosääntöoikeudelliselta kannalta voisi siten olla kysymys siitä, että lain tasolle sinänsä kuuluvia kysymyksiä siirretään vain osaksi järjestettäväksi ministeriön päätöksellä.

Ministeriön päättämät ehdot sitovat säännösten sanamuodon mukaan jakeluverkonhaltijaa ja vähittäismyyjää. Tarkoituksena siten on, että yksittäisissä sopimuksissa voidaan poiketa näistä ehdoista mutta ei kuitenkaan verkkoon liittyvän asiakkaan tai sähkönkäyttäjän vahingoksi. Kysymys onkin siten oikeastaan sellaisista vakiosopimuksista, joita on tasapuolisuuden varmistamiseksi ja oikeusvarmuuden edistämiseksi otettu käyttöön, kun tietynlaisia sopimuksia tehdään runsaasti. Näin tulkittuna edellä mainitut

säännökset eivät ole valtiosääntöoikeudellisesti ongelmallisia.

Edellä esitetyn perusteella perustuslakivaliokunta esittää kunnioittavasti,

että lakiehdotus voidaan käsitellä valtiopäiväjärjestyksen 66 §:ssä säädetyssä järjestyksessä.

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa puheenjohtaja Niinistö, varapuheenjohtaja Alho sekä jäsenet Jansson, Kaari-

lahti, Koskinen, Laine, M. Laukkanen, J. Leppänen, Moilanen, Mölsä, Nikula, Vuoristo ja Väistö.

