Työ- ja elinkeinoministeriö
Arbets- och näringsministeriet

Kirje

8.6.2021

21-1616

VN/6621/2019

Eduskunnan talousvaliokunta

HE 265/2020 vp: Työ- ja elinkeinoministeriön loppulausunto

Työ- ja elinkeinoministeriö esittää HE 265/2020 vp:een liittyen loppulausuntonaan kunnioittavasti seuraavaa:

Yleiset huomiot eri ehdotuksista ja esitetyistä asiantuntijalausunnoista

Pääministeri Sanna Marinin hallituksen hallitusohjelman mukaan hallitus toteuttaa toimenpiteitä sähkön siirtohintojen hillitsemiseksi. Vastaava tavoite on asetettu myös lakialoitteen LA 17/2020 vp (jäljempänä lakialoite) ja kansalaisaloitteen KAA 9/2020 vp (jäljempänä kansalaisaloite) tavoitteeksi. Hallituksen esityksen ja aloitteiden ehdotuksilla tavoitellaan myös samaa suuruusluokkaa olevia leikkauksia sähköverkonhaltijoiden tuloraameihin. Hallituksen esityksen toimenpiteiden arvioidaan tuovan noin 420 miljoonan euron säästöt vuonna 2022, kun vertailutasona käytetään vuotta 2018. Aloitteissa on puolestaan arvioitu niiden tuovan noin 440 miljoonan euron vähennyksen asiakkailta kerättäviin siirtomaksuihin, kun vertailutasona käytetään vuotta 2018 erittelemättä tarkemmin, milloin säästöt olisivat saavutettavissa.

Hallituksen esityksen ja aloitteiden toimenpide-ehdotukset eroavat kuitenkin toteutustavaltaan olennaisesti toisistaan. Tämä ehdotusten erilaisuus jakaa voimakkaasti asiantuntijalausuntoja.

Yleisesti asiantuntijalausunnot voidaan jakaa kolmeen ryhmään. Ensimmäinen ryhmä on sähköverkonhaltijoita ja heidän etujärjestöään edustava ryhmä, joka vastustaa suurelta osin kaikkia siirtomaksuihin tai Energiaviraston tariffien laskentamenetelmiin esitettyjä muutoksia. Toinen ryhmä on puolestaan sähkönkäyttäjiä edustavat etujärjestöt ja niiden asiantuntijoinaan joko tässä yhteydessä tai prosessin aiemmissa vaiheissa käyttämät tutkijat, jotka puolestaan pääsääntöisesti ajavat voimakkaasti lakialoitteessa ja kansalaisaloitteessa esitettyjä toimenpide-ehdotuksia siirtomaksuihin sekä Energiaviraston tariffien laskentamenetelmiin esitettyjä muutoksia. Kolmannen ryhmän puolestaan muodostavat viranomaiset ja riippumattomat tutkijat/asiantuntijat, jotka kannattavat hallituksen esitystä kokonaan tai suurelta osin. Osassa lausuntoja voidaan myös havaita yksittäisiin kysymyksiin erittäin radikaaleja muutosehdotuksia hallituksen esitykseen verrattuna, esimerkkeinä professori Collanin esittämä kirjanpito- ja tasearvoihin perustuva sääntelyjärjestelmä ja professori Järventaustan jakeluverkonrakennusoikeuteen esittämät muutokset.

Yleisenä havaintona asiantuntijalausunnoista voidaan tehdä se, että hallituksen esityksen säädösehdotuksiin ei ole tehty yhtään muutosehdotusta, joka perustuisi lainsäädäntötekniseen puutteeseen tai virheeseen. Tavoitteiden yhteneväisyydestä huolimatta säädösehdotuksiin ehdotetut muutokset johtuvat periaatteellisista erimielisyyksistä suhteessa hallituksen esittämiin säännösehdotuksiin. Tämän seurauksena valiokunta ja eduskunta ovat käytännössä valintatilanteessa: puututaanko kohtuuttomiin siirtomaksuihin hallituksen vai laki- ja kansalaisaloitteen esittämillä keinoilla. Säädösehdotusten osalta kilpailevien ehdotusten väliin ei jää kompromissivaihtoehtoa.

Postiosoite **Postadress** **Postal Address**	**Käyntiosoite** **Besöksadress** **Office**	**Puhelin** **Telefon** **Telephone**	**Faksi** **Fax** **Fax**	**s-posti, internet** **e-post, internet** **e-mail, internet**
Työ- ja elinkeinoministeriö				
PL 32 00023 Valtioneuvosto	Aleksanterinkatu 4	29 516 001 35 829 516 001	916 062 160 +358 9 1606 2160	www.tem.fi

Toinen päätöksenteon kannalta keskeinen huomioitava piirre hallituksen esitystä koskevassa kritiikissä on se, että muutosehdotukset merkitsevät erittäin radikaaleja muutoksia verkonhaltijoiden mahdollisuuksiin rahoittaa sähköverkkoihin (mukaan lukien älyverkko-, digitalisointi- ja tietojärjestelmähankkeet sekä muut palvelujen kehittämishankkeet) tehtäviä korvaus- ja uusinvestointeja sekä siihen, missä suhteessa verkon käyttäjät rahoittavat siirtomaksuillaan verkkojen ylläpitoa ja investointeja. Kirjanpito- ja tasearvojen käyttämistä koskevat ehdotukset haastavat sähköverkkojen korvaus- ja uusinvestointien rahoituspohjan. Jakeluverkonrakennusmonopolin murtamista koskevat ehdotukset puolestaan haastavat jakeluverkkojen nykyisen pääsääntöisesti energiaperusteisen hinnoittelun ja sitä kautta kussakin verkossa olevien eri asiakasryhmien väliset nykyiset maksuosuudet, joilla nämä osallistuvat jakeluverkkonsa ja koko sähköjärjestelmän ylläpitoon ja kehittämiseen. Pahimmillaan jakeluverkon rakennusmonopolin murtaminen saattaisi jopa vaarantaa verkkopalvelujen saatavuuden järkevään hintaan harvaan asutuilla alueilla. Ministeriö katsoo, että tässä kappaleessa kuvattujen isojen yhteiskunnallisten muutosten tekeminen pelkästään poliittisten kriteerien pohjalta tehtyjen aloitteiden ja eduskunnan asiantuntijakuulemisessa esitettyjen lausuntojen ja näkemysten pohjalta ilman asianmukaista tietopohjaa ja etukäteisvalmistelua sekä sidosryhmien kattavaa kuulemista ei täyttäisi tutkittuun tietoon sekä yhteiskunnassa noudatettaviin asianmukaisiin kuulemiskäytäntöihin perustuvan asianmukaisen päätöksenteon kriteereitä.

Sähköverkot ja sähkön saatavuus muodostavat yhteiskunnan nykyisen toimivuuden ja myös tulevan kehityksen perustan. Radikaalit muutokset sähköverkkojen toimintaedellytyksissä vaikuttaisivatkin laajasti yksityisiin kansalaisiin, yrityksiin ja yhteiskunnan eri sektoreihin. Sähköverkkohinnoittelun kohtuuttomuudet saadaan korjattua ilman, että tarvitsisi tinkiä nykyisen ja tulevaisuuden yhteiskunnan tarvitsemista sähköverkkopalveluista tai avata tietä sellaisille kehityskuluille, joiden seuraukset olisivat arvaamattomia.

Ministeriö toteaa, että hallituksen esityksen ympärillä käydyn keskustelun keskeisin merkitys ei ole siinä, kuka tulkitsee direktiiviä oikein tai kenen ehdotus edistää parhaiten uusiutuvan energian hyödyntämistä. Hallituksen esityksen ja kilpailevien ehdotusten olennaiset erot muodostuvat ehdotusten sisällöstä: siitä, minkälaiset kehittymismahdollisuudet ne antavat yhteiskunnan toimivuuden perustan muodostaville sähköverkoille.

Perustuslakivaliokunnan lausunnosta

Perustuslakivaliokunta on antanut lausuntonsa PeVL 19/2021 vp hallituksen esityksestä HE 265/2020 vp. Valiokunta esittää, että lakiehdotukset voidaan käsitellä tavallisen lain säätämisjärjestyksessä. Hallituksen esittämät säännösmuutokset voivat näin ollen edetä sellaisenaan ilman muutostarpeita.

Perustuslakivaliokunnan lausuntoon sisältyy tiettyjä olemassa olevan ja ehdotetun lainsäädännön kannalta ongelmallisia kirjauksia ja tulkinnanvaraisuuksia, joihin ministeriö haluaa kiinnittää talousvaliokunnan huomiota.

Kohtuullisen tuoton laskentaperusteet ja sääntelyviranomaisen riippumattomuus

Perustuslakivaliokunnan lausunnon loppuosan muodostaa luku kohtuullisen tuoton laskentaperusteista ja sääntelyviranomaisen riippumattomuudesta (kappaleet 13-16). Ministeriö on kiinnittänyt huomiota siihen, että luku jää asiayhteydestä irralliseksi ja, että luku on valmisteltu valiokunnassa tavalla, joka poikkeaa valiokunnan vakiintuneista työskentelytavoista, joita valiokunta käyttää arvioidessaan hallitusten esitysten perustuslainmukaisuutta.

Hallituksen esityksessä ei ole ehdotettu säännöksiä, joilla muutettaisiin suoraan siirtomaksujen laskentamenetelmien sisällöstä tai sääntelyviranomaisen riippumattomuudesta annettua voimassa olevaa lainsäädäntöä. Lausunnon kappaleet 13-16 näyttävätkin liittyvän laki- ja kansalaisaloitteissa tehtyihin ehdotuksiin.

Ministeriö on 19.2.2021 valiokuntakuulemisessa ja 9.3.2021 päivätyssä muistiossaan talousvaliokunnalle sekä 22.3.2021 perustuslakivaliokunnalle antamassaan lausunnossa huomauttanut, että keskeiset laki- ja kansalaisaloitteessa ehdotetut säännökset ovat ongelmallisia perustuslain omaisuudensuojan näkökulmasta. Ministeriö toteaa, että laki- ja kansalaisaloitteen säännöksistä ei ole tehty varsinaista perustuslakiarviointia. Eduskunnan täysistunto ei ole lähettänyt laki- ja kansalaisaloitetta perustuslakivaliokuntaan lausunnon antamista varten. Perustuslakivaliokunta ei ole pyytänyt kuulemiltaan perustuslakiasiantuntijoilta tai ministeriöiltä lausuntoa laki- ja kansalaisaloitteissa esitetyistä säännöksistä. Tästä johtuen valiokunnan kuulemat perustuslakiasiantuntijat eivät ole ottaneet kantaa laki- ja kansalaisaloitteen säännösehdotuksiin, vaan ainoastaan arvioineet hallituksen esityksen säännösehdotuksia. Myöskään hallitus ei ole tehnyt hallituksen esityksessä perustuslakiarviointia laki- ja kansalaisaloitteen säännöksistä.

Laki- ja kansalaisaloitteissa ehdotetut säännökset puuttuvat olennaisesti laajemmin ja syvemmältä sähköverkonhaltijoiden ja niiden omistajien perustuslain 15 §:ssä säädettyyn omaisuuden suojaan kuin voimassa olevat tai hallituksen nyt esittämät säännökset. Ministeriön näkemyksen mukaan näistä säännöksistä tulisi tämän vuoksi tehdä tavanomaisen käytännön mukainen perustuslakiarviointi ennen kuin niitä olisi mahdollista käsitellä asianmukaisesti talousvaliokunnan mietinnössä. Ministeriö näkee tarpeelliseksi, että mahdollisessa laki- ja kansalaisaloitteen säännösten perustuslakiarvioinnissa tarkasteltaisiin myös sitä, että siirtomaksujen laskentamenetelmiä koskevaa sääntelyä on nykyisin nimenomaan unionin lainsäädännössä (keskeisenä säännöksenä sähkökauppa-asetuksen (EU) 2019/943 18 artikla). Tarpeellista olisi tarkastella säännöksiä myös suhteessa sähkön ja maakaasun siirtomaksujen laskentamenetelmiä koskevaan perustuslakivaliokunnan aikaisempaan lausuntokäytäntöön (erityisesti PeVL 36/2004 vp, joka käsittelee nykyisen sääntelyjärjestelmän käyttöönottoa koskevia säännösehdotuksia).

Perustuslakivaliokunnan lausunnon kohdat 13-16 antavat aiheen myös eräisiin huomioihin.

Kappaleessa 14 perustuslakivaliokunta toteaa, että sen valtiosääntöisiin tehtäviin ei kuulu kansallisen täytäntöönpanosääntelyn arviointi EU:n aineellisen lainsäädännön kannalta. Valiokunnan mukaan on selvää, että unionin lainsäädäntö on ensisijaista suhteessa kansallisiin säännöksiin Euroopan unionin tuomioistuimen oikeuskäytännössä määriteltyjen edellytysten mukaisesti, eikä suomalaisessa lainsäädännössä ole syytä pyrkiä EU-oikeuden kanssa ristiriidassa oleviin ratkaisuihin. Perustuslakivaliokunta katsoo, että lakiehdotusten EU-oikeudellinen arviointi kuuluu valiokunnan tehtäviin vain siinä tapauksessa, että tällainen arviointi nojautuu perustuslakiin tai ihmisoikeussopimuksiin liittyvään perusteeseen. Kohdassa 15 valiokunta nostaa esiin julkisen vallan käytön lakisidonnaisuuden vaatimuksen sekä lainsäädännön täsmällisyyden ja tarkkuuden vaatimuksen. Valiokunnan mukaan lähtökohtana on myös, että julkisen vallan käytön tulee olla aina palautettavissa eduskunnan säätämässä laissa olevaan toimivaltaperusteeseen. Kohdassa 16 valiokunta kuitenkin toteaa, että valiokunnan saaman selvityksen mukaan hallituksen esityksessä esitettyä tulkintaa EU-oikeudessa edellytetyn sääntelyviranomaisen riippumattomuuden ja lailla säätämisen vaatimuksen välisestä suhteesta ei välttämättä voida pitää perusteltuna EU-oikeuden näkökulmasta. Valiokunnan käsityksen mukaan EU-oikeus ja voimassa oleva Euroopan unionin oikeuskäytäntö sallivat sen, että lailla säädettäisiin yleisistä periaatteista, joiden mukaan Energiaviraston olisi arvioitava hinnoittelun kohtuullisuutta, vaikka verkonhaltijoiden tuottoprosentin yksityiskohtainen määrittäminen kuuluisikin EU-oikeuden mukaan kansallisen sääntelyviranomaisen toimivaltaan. Tällainen sääntely olisi perusteltua myös omaisuudensuojan kannalta. Talousvaliokunnan on perustuslaista johtuvista syistä tarkasteltava huolellisesti voimassa olevan EU-oikeuden sisältöä ja täydennettävä sääntelyä kohtuullisen tuoton laskentaperusteista sen asettamissa rajoissa.

Ensimmäinen huomio koskee perustuslakivaliokunnan lausumaa julkisen vallankäytön lakisidonnaisuuden vaatimuksesta sekä lainsäädännön täsmällisyyden ja tarkkuuden vaatimuksesta. Ministeriö toteaa, että tämän periaatteen voimassaolo ja sisältö ovat yksiselitteisiä ja kiistämättömiä. On selvää, että periaatteen tulee johtaa kaikkea lainvalmistelua. Näin on tapahtunut myös HE 265/2020 vp:n valmistelussa. Valiokunta toteaa itsestään selvän ja kiistämättömän periaatteen, mutta kappaleessa 16 antaa ymmärtää, että ikään kuin sitä ei olisi noudatettu sähköverkkosääntelyn osalta. Valiokunta ei esitä tälle näkemykselleen mitään perusteluita. Kohdan 13 perusteella näyttää siltä, että valiokunta saattaa tarkoittaa sähkömarkkinalain 24 §:n yleisluontoisuutta. Valiokunta ei kiinnitä huomiota Valvontalain 12 §:n säännökseen, jossa todetaan, että laskentamenetelmiä koskevan vahvistuspäätöksen tulee perustua 1 momentin kohdassa määritellyssä kansallisessa ja unionin lainsäädännössä annettuihin aineellisoikeudellisiin säännöksiin. Ministeriö toteaa, että valiokunta ei ole käsitellyt laskentamenetelmien määrittämistä koskevan sääntelyn kokonaisuutta, joka koostuu nykyisin ensisijaisesti unionin lainsäädännössä olevista aineellisoikeudellisista säännöksistä (keskeisenä esimerkkinä edellä mainittu sähkökauppa-asetuksen 18 artikla[1]) ja lukuisista kansallisen sähkömarkkinalainsäädännön aineellisoikeudellisista säännöksistä (esimerkiksi HE:n muutokset sähkömarkkinalain 19, 52 ja 119 §:iin, jotka valiokunta on lausunnossaan katsonut ongelmattomiksi perustuslain kannalta) sekä Valvontalain 3 luvun menettelytapasäännöksistä. Edelleen valiokunta ei perustele, miksi se mahdollisesti tulkitsee perustuslakia nyt eri tavalla kuin lausunnossaan PeVL 36/2004 vp, joka käsittelee nykyisen sääntelyjärjestelmän käyttöönottoa koskevia säännösehdotuksia. Perustuslakivaliokunnan lausunnossaan esittämän perusteella ministeriöstä näyttää siltä, että valiokunta ei ole lausunnossaan kiinnittänyt riittävää huomiota laskentamenetelmien vahvistamista koskevaan sääntelykokonaisuuteen. Kun valiokunta ei myöskään ole tehnyt perustuslakiarviointia laki- ja kansalaisaloitteen säännösehdotuksista, syntyy väistämättä vaikutelma siitä, että perustuslakivaliokunta lausuntonsa kappaleessa 16 jättää tässä yhteydessä laskentamenetelmien sääntelyn vahvistamista koskevan perustuslakiarvioinnin talousvaliokunnalle. Voidaan perustellusti esittää kysymys, miten perustuslakivaliokunnan lausunnon kappaletta 16 tulisi arvioida suhteessa perustuslain 74 §:ään.

[1] Sähkökauppa-asetuksen 18 artikla on loppulausunnon liitteenä 1.

Toisena huomionaan koskien perustuslakivaliokunnan lausunnon kappaletta 16 ministeriö nostaa esille sen, että valiokunta toteaa käsityksenään, että ”EU-oikeus ja voimassa oleva Euroopan unionin oikeuskäytäntö sallivat sen, että lailla säädettäisiin yleisistä periaatteista, joiden mukaan Energiaviraston olisi arvioitava hinnoittelun kohtuullisuutta, vaikka verkonhaltijoiden tuottoprosentin yksityiskohtainen määrittäminen kuuluisikin EU-oikeuden mukaan kansallisen sääntelyviranomaisen toimivaltaan.” Ministeriö kiinnittää talousvaliokunnan huomiota siihen, että laki- ja kansalaisaloitteen ehdotukset laskentamenetelmien muuttamiseksi eivät ole luonteeltaan yleisiä, vaan sisältävät yksityiskohtaisia säännösehdotuksia sääntelypääoman ja sitä kautta poistojen sekä tuottotason määrittelemisestä[2]. Ehdotukset koskevat juuri niitä seikkoja, joiden sääntelyn kansallisessa lainsäädännössä EU-tuomioistuin määritteli tapauksessaan C-474/08, komissio v. Belgia sähkömarkkinadirektiivin vastaisiksi. Esimerkiksi sääntelypääoman arvostusperiaate on käytännössä keskeisin tekijä siirto- ja jakelumaksujen tason määrittelyssä. Tuomioistuin katsoi direktiivin vastaiseksi sen, että jäsenvaltio oli säätänyt lainsäädännössään ”tariffien laskemisessa ratkaisevista tekijöistä”, joihin kansallinen sääntelyviranomainen oli sidottu. Tapauksessa esillä olleet tuottomarginaali ja poistot katsottiin tällaisiksi ratkaiseviksi laskentamenetelmän osiksi, joista sääntelyviranomaisen tulisi määrätä.

Kolmas huomio liittyy lausunnon ristiriitaisuuteen EU-lainsäädännön käsittelyn osalta kappaleissa 14 ja 16 sekä tapaan, jolla valiokunnan näkemys kappaleessa on 16 syntynyt. Kappaleessa 14 valiokunta toteaa ensiksi, että sen valtiosääntöisiin tehtäviin ei kuulu kansallisen täytäntöönpanosääntelyn arviointi EU:n aineellisen lainsäädännön kannalta. Kappaleessa 16 valiokunta kuitenkin käsittelee EU-lainsäädännön aineellista täytäntöönpanoa Suomessa todeten, että valiokunnan käsityksen mukaan EU-oikeus ja voimassa oleva Euroopan unionin oikeuskäytäntö sallivat sen, että lailla säädettäisiin yleisistä periaatteista, joiden mukaan Energiaviraston olisi arvioitava hinnoittelun kohtuullisuutta. Ministeriö näkee näissä valiokunnan huomioissa ilmeisen ristiriidan. Jossain määrin ongelmalliseksi ministeriö näkee myös sen, että valiokunta on kuullut tältä osin hallinnon ulkopuolisena asiantuntijana ainoastaan yliopistonlehtori Huhtaa. Valiokunta on pyytänyt varsinaisen asiantuntijakuulemisen jälkeen tästä asiasta erikseen lisälausunnon vain Huhdalta, mutta muut valiokunnan kuulemat hallinnon ulkopuoliset perustuslakiasiantuntijat eivät ole lausuneet asiasta. Valiokunnalla on kuitenkin ollut käytössään oikeusneuvos Guimaraes-Purokosken lausunto. Työ- ja elinkeinoministeriön ja oikeusministeriön lausunnoissa on myös jossain määrin käsitelty teemaa. Ministeriö näkee kuitenkin riittävän monipuolisen käsittelyn turvaamisen näkökulmasta jossain määrin ongelmalliseksi sen, että valiokunta on kuullut tältä osin hallinnon ulkopuolisena asiantuntijana ainoastaan yliopistonlehtori Huhtaa. Ei voida sulkea pois sitä, että valiokunnan noudattama menettely on saattanut vaikuttaa lausunnon 16 kappaleessa esitettyyn valiokunnan arviointiin. Toisaalta ministeriö kuitenkin toteaa, että talousvaliokunta on kuullut tältä osin asiantuntijoita tasapuolisesti ja riittävästi ja valiokunnalla on hyvin tiedossaan asiantuntijoiden väliset näkemyserot ja niiden taustalla oleva argumentaatio. Tässä suhteessa talousvaliokunnalla on edellytykset perustuslakivaliokunnan peräänkuuluttamaan asian huolelliseen arviointiin.

Neljäntenä huomionaan koskien perustuslakivaliokunnan lausunnon kappaletta 16 ministeriö nostaa esille, että siirto- ja jakelumaksujen tai niiden laskentamenetelmien vahvistamista koskevassa oikeustilassa ei ole tapahtunut muutosta sen jälkeen, kun asiaa viimeksi käsiteltiin talousvaliokunnan asiantuntijakuulemisessa 14.4.2021. Relevantteja EU-tuomioistuimen ratkaisuja tai muita uusia juridisia soveltamisratkaisuja ei ole tullut esille eikä EU-lainsäädäntöön ole tehty relevantteja muutoksia sen jälkeen. Tapauksen C-718/18 komissio vs. Saksa tuomion antopäivää ei ole vahvistettu. Myös sähkömarkkinadirektiivin täytäntöönpanoa koskeva rikkomusmenettely Suomea vastaan on edelleen vireillä.

Sähkönsiirron ja -jakelun maksujen korotuksen enimmäismäärä

Perustuslakivaliokunta on lausuntonsa kappaleissa 2-12 käsitellyt hallituksen esityksessä ehdotettuja muutoksia sähkönsiirron ja -jakelun maksujen korotuksen enimmäismäärän sääntelyyn. Ministeriö toteaa, että tältä osin perustuslakivaliokunta katsoo, että lakiehdotukset voidaan käsitellä tavallisen lain säätämisjärjestyksessä.

Ministeriö haluaa kuitenkin nostaa tämän osalta esille kaksi huomiota.

[2] Laki- ja kansalaisaloitteessa ehdotetaan Valvontalain 10 §:n 2 momenttiin seuraavia säännöksiä:
Hinnoittelussa noudatettavien menetelmien vahvistamista koskevassa päätöksessä tulee määrätä ainakin:
1) verkkotoimintaan tai palveluun sidotun pääoman arvostusperiaatteista siten, että sidotun pääoman arvo ei oleellisesti eroa kyseisen pääoman taseeseen määritellystä arvosta;
2) verkkotoimintaan tai palveluun sidotulle pääomalle taikka palvelulle hyväksyttävän tuoton määrittämistavasta, joka heijastaa verkonhaltijakohtaisesti todellista pääomarakennetta ja joka sallii sidotulle pääomalle enintään vastaavan vähäisen riskisyyden sijoituskohteisiin verrattavan tuoton;

Ensimmäinen huomio liittyy siihen, että perustuslakivaliokunta ja sen kuulemat perustuslakiasiantuntijat eivät ole ottaneet kantaa laki- ja kansalaisaloitteen vastaaviin säännöksiin. Näin ollen perustuslakivaliokunnan lausunnosta ei voida vetää johtopäätöstä, että laki- ja kansalaisaloitteissa tehdyt samaa asiaa koskevat säännösehdotukset täyttäisivät perustuslain vaatimukset. Perustuslakivaliokunta ja sen kuulemat asiantuntijat eivät ole käsitelleet 5 prosentin korotuskattoa lainkaan. Lisäksi perustuslakivaliokunta ja sen kuulemat asiantuntijat ovat korostaneet, että alijäämien tasoitusjaksoa koskeva siirtymäsäännös on tarpeellinen sääntelyn oikeasuhtaisuusvaatimuksen kannalta.

Laki- ja kansalaisaloitteissa ehdotetut säännökset puuttuvat olennaisesti laajemmin ja syvemmältä sähköverkonhaltijoiden ja niiden omistajien perustuslain 15 §:ssä säädettyyn omaisuuden suojaan kuin voimassa olevat tai hallituksen nyt esittämät säännökset. Ministeriön näkemyksen mukaan hallituksen esityksen mukaista sääntelyä kireämmistä säännöksistä (8 prosenttia alittava korotuskatto, sitä koskeva siirtymäsäännös ja Valvontalain 14 §:ää täsmentävä säännös) tulisi tämän vuoksi tehdä tavanomaisen käytännön mukainen perustuslakiarviointi ennen kuin niitä olisi mahdollista käsitellä asianmukaisesti talousvaliokunnan mietinnössä.

Toinen huomio koskee sääntelyn taannehtivuutta. Laki- ja kansalaisaloitteissa ehdotettujen säännösten mukaan puututtaisiin taannehtivasti vuonna 2019 päättyneen valvontajakson hyväksytyn liikevaihdon maksimimäärään, koska verkonhaltijoiden ko. valvontajaksolta vahvistettujen alijäämien tasoitusjaksoa ei pidennettäisi hallituksen esityksessä ehdotetun siirtymäsäännöksen mukaisesti. Aloitteiden ehdottama sääntely kohdistuisi lain voimaantuloa edeltävään aikaan ja olisi siten taannehtivaa sääntelyä.

Perustuslakivaliokunta on kappaleessa 12 todennut mm. seuraavaa: ”Valiokunnan mielestä sääntely ei myöskään estä verkkojen toimivuuden varmistamiseksi tarvittavia verkkoinvestointeja, *eikä sitä voida pitää ehdotettu siirtymäsäännös huomioiden muutenkaan oikeasuhtaisuusvaatimuksen vastaisena*. Valiokunnan mielestä lainsäätäjällä on luonnollisten monopolien sääntelyssä myös hinnoitteluperusteiden osalta, **mukaan lukien sääntelyn taannehtivuus**, *laaja liikkumavara*, eikä ehdotettukaan hintasääntely ole ongelmallista perustuslain kannalta.”

Ministeriö kiinnittää huomiota siihen, että jälkimmäisessä virkkeessä lihavoidulla tekstillä merkitty sääntelyn taannehtivuus saatetaan ymmärtää väärin, mikäli se irrotetaan perustuslakivaliokunnan lausunnon asiayhteydestä. Ministeriö katsoo, että mainitulla sanamuodolla ei voida perustella sähkömarkkinalakiin ehdotetun siirtymäsäännöksen poistamista vahvistettavasta laista. Sanamuodolla tarkoitetaan tässä yhteydessä sitä, että uutta korotuskattosäännöstä voidaan soveltaa lain voimaantulosta eteenpäin myös niissä sähköverkkosopimuksissa, jotka on solmittu ennen lain voimaantuloa. Säännösten taannehtivuutta käsitellään perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännössä tässä merkityksessä kappaleen 10 viimeisessä virkkeessä esille nostetuissa perustuslakivaliokunnan lausunnoissa PeVL 36/2004 vp ja PeVL 63/2002 vp.

Sen sijaan tulkinta, että perustuslakivaliokunta katsoisi mahdolliseksi puuttua takautuvasti ennen lain voimaantuloa vahvistettuihin alijäämiin olisi ministeriön näkemyksen mukaan virheellinen. Tältä osin ministeriö myös viittaa siihen, että perustuslakivaliokunta lausunnossaan ja sen kuulemat asiantuntijat ovat korostaneet, että alijäämien tasoitusjaksoa koskeva siirtymäsäännös on tarpeellinen sääntelyn oikeasuhtaisuusvaatimuksen kannalta.

Ministeriö haluaa myös tuoda esiin sen näkökohdan, että mikäli esitetyn kaltaisesta siirtymäsäännöksestä poikettaisiin, tulisi sääntelyä tarkastella perustuslainmukaisuuden lisäksi myös kansainvälisten investointisuojasopimusten ja ennen kaikkea energiaperuskirjasopimuksen kannalta.

Energiaperuskirjasopimuksen sijoitussuojaa koskevia määräyksiä sovelletaan sijoituksiin, jotka liittyvät taloudelliseen toimintaan energia-alalla. Energia-alan taloudellisen toiminnan määritelmä kattaa myös sähkönsiirron ja -jakelun. Energiaperuskirjasopimus sisältää mm. määräykset sijoittajien oikeudenmukaisesta ja tasapuolisesta kohtelusta sekä pakkolunastuksesta ja siihen rinnastuvista toimenpiteistä. Ainakin viidessä sähköverkkoyhtiössä omistajina on ministeriön käsityksen mukaan sellaisia sijoittajia, joiden kotivaltiot ovat energiaperuskirjasopimuksen osapuolia.

Mikäli ehdotetusta siirtymäsäännöksestä poikettaisiin ja sääntelyllä puututtaisiin taannehtivasti verkkotoiminnan tuottoihin, riskiä sijoittajien toimenpiteistä ja jopa sijoittajien aloittamista riidoista ei voida sulkea pois. Tuottojen leikkaamisella taannehtivasti saattaisi olla myös laajemmin vaikutusta Suomeen investointiympäristönä. Vaikka ulkomaisen omistuksen kasvamiseen sähköverkkoyhtiöissä ja muilla yhteiskunnan kannalta kriittisen infrastruktuurin aloilla liittyy ongelmia, voivat mainitut vaikutukset ulottua myös muille toimialoille. Suomen kestävä taloudellinen kasvu edellyttää lisää yksityisiä investointeja ja niitä edistetään osaltaan vakaan ja ennustettavan investointiympäristön avulla. Yritysten investointipäätöksiin vaikuttavat ennen kaikkea odotukset nettotuotosta ja riskeistä.

Laki- ja kansalaisaloitteen ehdotuksista

Eduskuntakäsittelyn aikana on vertailtu varsin kattavasti hallituksen esitystä laki- ja kansalaisaloitteeseen. Erityisesti ehdotuksia on käsitelty seuraavien teemojen osalta:

- ehdotusten taloudellinen vertailu
- ehdotusten suhde EU-oikeuteen
- ehdotusten täytäntöönpanokelpoisuus ja oikeudellinen resilienssi

Verkonhaltijoita ja niiden etujärjestöjä lukuun ottamatta yhteiskunnassa on laaja yhteisymmärrys siitä, että nykyisten laskentamenetelmien tarjoamiin kohtuuttomiin tuottoihin verkonhaltijoiden omistajille on puututtava. Sähköverkkoalaan ja sääntelyteoriaan perehtyneet riippumattomat asiantuntijat ovat kuitenkin useimmissa tapauksissa pitäneet laskentamenetelmien perusteita ja niiden ohjaustavoitteita oikeansuuntaisina. Ministeriö katsoo samalla tavoin, että järjestelmän perusteet ovat pohjimmiltaan kunnossa ja laskentamenetelmät ohjaavat sähköverkonhaltijoita ylläpitämään ja kehittämään verkkojaan yhteiskunnallisten ja viime kädessä eduskunnan aikanaan asettamien tavoitteiden suuntaisesti.

Samanaikaisesti on kuitenkin todettava, että laskentamenetelmät nykyisessä muodossaan johtavat verkkojen asiakkaiden näkökulmasta kohtuuttoman suureen tuottoon ja epäoikeudenmukaiseen hyödynjakoon verkonhaltijoiden omistajien hyväksi. Alijäämien suuri määrä kertoo, että suuri joukko verkkojen omistajista ei ole hyödyntänyt mahdollisuutta kerätä sääntelyjärjestelmän sallimia maksimituottoja.

Erimielisyys korjausliikkeen edellyttämistä keinoista on kuitenkin suuri. Ministeriö haluaa tässä yhteydessä vielä erikseen nostaa esille, että keskustelua on käyty lähinnä korjausliikkeen edellyttämistä keinoista, niiden laillisuudesta ja tehokkuudesta sekä siitä, kuinka paljon kohtuuttomia tuottoja pitäisi leikata. Sen sijaan keskustelussa on jäänyt vähälle huomiolle se, minkälaista palvelua kansalaiset, elinkeinoelämä ja yhteiskunta elämänsä, toimintansa ja jopa elämäntapansa perusedellytykset luovalta kriittiseltä sähköverkkoinfrastruktuurilta haluavat. Sääntelyn radikaalit muutokset voivat johtaa epäsuotuisiin ja ei-toivottuihin vaikutuksiin, jotka vaikuttavat laajasti ympäröivään yhteiskuntaan.

Laki- ja kansalaisaloitteen tekijät eivät ole tuoneet esiin sitä verkkovisiota, joka heidän ehdotustensa taustalla on. He eivät ole kertoneet minkä tasoisia ja laatuisia verkkopalveluita ja minkälaista sähköverkkojen mahdollistamaa yhteiskunnallista kehitystä he haluavat. He eivät ole perustelleet sitä, riittäisikö heidän esittämänsä kirjanpito- ja tasearvoihin perustuvan sääntelyjärjestelmän mahdollistama liikevaihto toteuttamaan heidän tavoitteensa verkkopalveluille. He eivät ole myöskään perustelleet sitä, miksi sähkön hyvä toimitusvarmuus pitäisi jättää saavuttamatta haja-asutusalueella ja maaseudulla nyt kun taajamien toimitusvarmuus on saatu kuntoon. Nämä kysymykset pitäisi esittää heille.

Hallituksen esityksestä käydyn keskustelun ydin ei ole ministeriön näkemyksen mukaan niissä kysymyksissä, joista keskustelua on etupäässä käyty. Ministeriö on koko prosessin ajan ollut äärimmäisen huolissaan siitä, että laki- ja kansalaisaloitteessa esitetyt sääntelymenetelmät toteutuessaan johtaisivat siihen, että verkonhaltijat eivät pystyisi rahoittamaan yhteiskunnan ja ympäristön kehityksen, kuten energiantuotannon rakenteen muutoksen, ilmastonmuutoksen torjunnan tai siihen sopeutumisen, edellyttämiä investointeja paitsi varsinaisiin sähköverkkokomponentteihin, myös verkonhaltijoiden älyverkko-, digitalisointi- ja tietojärjestelmähankkeisiin sekä muihin palvelujen kehittämishankkeisiin. Toinen ministeriön suuri huolenaihe liittyy siihen, että sääntelyviranomaisen verkkotoiminnan ohjauskeinoja vietäisiin pois Energiavirastolta. Näissä suhteissa professori Collanin lanseeraama kirjanpito- ja tasearvoihin perustuva sääntelymalli johtaisi toteutuessaan arvaamattoman suuriin vaikutuksiin, jotka väistämättä näkyisivät ennen pitkää myös yhteiskunnassa laajemminkin. Ehdotus kirjanpito- ja tasearvoihin perustuvasta sääntelymallista on todella poikkeuksellinen. Ministeriön ja Energiaviraston tiedossa ei ole yhtään EU:n jäsenvaltiota tai muutakaan länsimaata, jossa tällaista menetelmää sovellettaisiin. Tämä on ymmärrettävää, sillä ko. järjestelmä on lähtökohtaisesti kelvoton verkkotoiminnan asianmukaiseksi sääntelymalliksi.

Laki- ja kansalaisaloitteiden kirjallisissa perusteluissa on esitetty 440 miljoonan euron säästöt asiakkaille vuoden 2018 tasoon verrattuna. Ministeriö on talousvaliokunnassa todennut, että hallituksen esityksestä aiheutuvat muutokset laskentamenetelmiin tuovat vastaavan suuruusluokan säästöt asiakkaille. Omakotiliiton ja Suomen Sähkönkäyttäjien lausunnoissa on esitetty huomattavasti tätä suurempia summia säästöiksi. Lausunnoissa kerrottujen säästöjen osalta laskentaperusteet ovat kuitenkin jääneet kokonaisuudessaan avaamatta. Samalla on syytä todeta, että 700 miljoonan euron

säästö merkitsisi kolmasosan vähennystä jakeluverkonhaltijoiden yhteenlaskettuun 2,1 miljardin euron liikevaihtoon. Tästä on helppo päätellä, että ehdotukset eivät leikkaisi pelkästään verkonhaltijoiden omistajien tuottoja, vaan myöskin niiden asiakkaille ja yhteiskunnalle tuottamia palveluita.

Hallituksen esityksen EU-lainsäädäntöön liittyvän arvioinnin laadinnasta ovat vastanneet kokeneet virkamiehet, jotka ovat vastuuvirkamiehinä edustaneet Suomea ao. direktiivineuvotteluissa ja vastanneet niiden täytäntöönpanosta Suomessa. Lisäksi EU-lainsäädäntöä koskevat asiantuntijalausunnot on saatu maan parhaalta EU-oikeuden ja energialainsäädännön yhdistelmän asiantuntijalta sekä oikeusministeriön kokeneimmalta EU-oikeuden asiantuntijalta. Lausunnoissa ja käydyssä keskustelussa on osoitettu vankat oikeudelliset perusteet hallituksen valitsemalle lainsäädäntöratkaisulle. Vastaavasti on osoitettu yliopistonlehtori Huhdan lausunnon keskeinen argumentti eli yksittäisen jäsenvaltion (Itävallan) lainsäädäntö oikeuslähteenä marginaaliseksi EU-oikeutta tulkittaessa. Professori Mäenpää on antanut 14.4.2021 kirjallisen lausunnon talousvaliokunnalle myös sähkömarkkinadirektiivin soveltamisesta. Mäenpään lausunto on tämän kohdan osalta erittäin suppea eikä siitä ilmene millä perusteilla Mäenpää on päätynyt johtopäätöksiinsä. Ei ilmene esimerkiksi, onko hän käynyt läpi asiaan liittyvää EU-tuomioistuimen ratkaisukäytäntöä tai julkisasiamiehen lausuntoa tapauksessa C-718/18 komissio vs. Saksa laajemmin kuin hallituksen esityksessä on ratkaisukäytäntöä referoitu tai onko hän tutustunut oikeusneuvos Guimaraes-Purokosken lausuntoon ja sen jälkikirjoitukseen taikka onko hän huomioinut sähkökauppa-asetuksen 18 artiklaan sisältyvän tariffeja koskevan sääntelyn. Myös Mäenpään johtopäätösten perustana olevat argumentit jäävät epäselviksi, koska johtopäätöksiä ei ole juurikaan perusteltu. Lisäksi ministeriö huomauttaa, että Mäenpää on itsekin epävarma oikeustilasta, kun hän on muotoillut lausuntonsa seuraavasti:

> ” Toisin kuin esityksen perusteluissa tuodaan esiin, myöskään EU-oikeudellisen sääntelyn **ei voitane katsoa** asettavan estettä sähkön hinnoittelun puitteiden laintasoiselle määrittelylle. Tällainen sääntely olisi siten mahdollista sisällyttää lakiehdotuksiin.”

Ministeriön näkemyksen mukaan asiassa esitetyn oikeudellisen aineiston ja analyysien perusteella olisikin varsin kyseenalaista perustella oikeudellisilla perusteilla eduskunnan päätöstä, jos eduskunta hyväksyisi laki- ja kansalaisaloitteiden valvontalain 10 §:ään ehdottamien muutosten mukaista lainsäädäntöä siirto- ja jakelumaksujen laskentamenetelmistä.

Se, että lainsäädäntöratkaisu täyttää EU-oikeuden vaatimukset, merkitsee myös sitä, että Energiaviraston muutokset laskentamenetelmiin kestävät paremmin tuomioistuimiin tehtävät valitukset. Lisäksi ministeriö huomauttaa, että mikäli hallituksen esityksessä ehdotetusta alijäämiä koskevasta siirtymäsäännöksestä poikettaisiin ja sääntelyllä puututtaisiin taannehtivasti verkkotoiminnan tuottoihin, riskiä sijoittajien investointisuojaan liittyvistä toimenpiteistä ja jopa sijoittajien aloittamista riidoista ei voida sulkea pois.

Ministeriö toteaa lisäksi, että mikäli eduskunta hyväksyy hallituksen esitykseen liittyvät lakiehdotukset ennen lomataukoa, hallitus ehtii saattaa lait voimaan ja Energiavirasto tehdä muutokset laskentamenetelmiin siten, että niitä voidaan soveltaa jo ensi vuoden alusta. Laki- ja kansalaisaloitteen mukaisen sääntelyjärjestelmän käyttöönotto sen sijaan olisi muutosten laajuuden vuoksi mahdollista aikaisintaan kahta vuotta myöhemmin seuraavan valvontajakson alusta. Kahden vuoden viive merkitsisi noin 700 miljoonan euron lisälaskua jakeluverkkojen asiakkaille. Muutoksen aikataulutukseen liittyen Suomen Sähkönkäyttäjien lausunnossa on katsottu, että muutoksenhaku lykkäisi Energiaviraston päätösten täytäntöönpanoa. Käsitys on virheellinen, Valvontalain mukaan vahvistuspäätöksiä on noudatettava muutoksenhausta huolimatta, ellei muutoksenhakutuomioistuin erikseen määrää täytäntöönpanokieltoa. Säännökset ovat tältä osin samat laki- ja kansalaisaloitteen mukaisille muutoksille.

Laki- ja kansalaisaloitteissa ehdotetut säännökset puuttuvat olennaisesti laajemmin ja syvemmältä sähköverkonhaltijoiden ja niiden omistajien perustuslain 15 §:ssä säädettyyn omaisuuden suojaan kuin voimassa olevat tai hallituksen nyt esittämät säännökset. Ministeriön näkemyksen mukaan hallituksen esityksen mukaista sääntelyä kireämmistä säännöksistä (8 prosenttia alittava korotuskatto, sitä koskeva siirtymäsäännös ja Valvontalain 14 §:ää täsmentävä säännös) tulisi tämän vuoksi tehdä tavanomaisen käytännön mukainen perustuslakiarviointi ennen kuin niitä olisi mahdollista käsitellä asianmukaisesti talousvaliokunnan mietinnössä.

Suomen Sähkönkäyttäjien ja Omakotiliiton työllisyysvaikutuksista ja toimitusvarmuuden kehityksestä esittämistä väittämistä sekä professori Collanin sähkökatkojen haittoja koskevista taloudellisista laskelmista

Ministeriö kommentoi tässä luvussa eräitä lausunnoissa esille nostettuja vaikutusarviointeja ja niiden puutteita.

Suomen Sähkönkäyttäjien ja Omakotiliiton esittämät työllisyysvaikutukset

Suomen Sähkönkäyttäjät ja Omakotiliitto ovat esittäneet, että kansalaisaloite toisi Suomeen 4300 uutta työpaikkaa. Etujärjestöt ovat perustelleet väitettään Juha Honkatukian tekemillä laskelmilla.

Ministeriö toteaa, että Honkatukian käyttämä laskentamalli on yleisesti tunnettu ja ministeriö on itsekin hyödyntänyt Honkatukian laskelmia. Tässä tapauksessa on kuitenkin syytä todeta laskelmien käyttöön liittyvää kritiikkiä seuraavasti:

- Vastaavalla laskentamenetelmällä myös hallituksen esityksestä aiheutuville 350 miljoonan vuotuisille säästöille olisi voitu esittää suuret työllisyysvaikutukset. Jos Honkatukia olisi käyttänyt kansalaisaloitteessa mainittuja säästöjä (440 miljoonaa euroa vuoteen 2018 verrattuna), voitaisiin yhtä lailla katsoa, että hallituksen esityksen työllisyysvaikutukset olisivat samaa suuruusluokkaa kuin kansalaisaloitteen työllisyysvaikutukset. Honkatukia on kuitenkin käyttänyt laskentaperusteena 600 miljoonan vuotuisia säästöjä, jonka hän on valinnut Suomen Sähkönkäyttäjien ilmoittamien 500-700 miljoonan euron säästöjen puolivälistä. Kuten ministeriö on aiemmin jo todennut, mainittujen 500-700 miljoonan euron säästöjen laskentaperusteita ei ole avattu. Näin ollen Honkatukian laskelma on lähtötietojen osalta epämääräinen.

- Honkatukian laskelmassa on oletettu, että kaikki asiakkaiden säästämät verkkomaksut menevät kulutukseen ja investointeihin. Todellisuus tuskin on kuitenkaan tällainen. Sen vuoksi Honkatukian arvio on ylimitoitettu.

- Honkatukian arviossa ei oteta huomioon sähköverkonhaltijoiden liikevaihdon pienenemisen vaikutuksia työllisyyden heikkenemiseen verkonrakennus- ja maanrakennustoimialoilla sekä ohjelmistoalan yrityksissä. Energiateollisuuden Gaia Consultingilla teettämän huhtikuussa 2021 julkaistun selvityksen mukaan esimerkiksi jakeluverkkojen investoinnit työllistävät vuosittain 5700 henkilöä.

Ministeriö pitää edellisen perusteella kansalaisaloitteen väitettyjä työllisyysvaikutuksia ylimitoitettuina. Ministeriö toteaa, että samalla tavalla laskettuna ja 2018 vuoden vertailulukuja käyttäen myös hallituksen esitykselle olisi ilmeisesti saatu laskettua 3000 htv:n työllisyysvaikutukset. Kumpikaan näistä arvioista ei kuitenkaan vastaa todellisia vaikutuksia.

Suomen Sähkönkäyttäjien väite toimitusvarmuuden kehityksen pysähtymisestä 2016-2019 valvontajaksolla

Suomen Sähkönkäyttäjät on esittänyt toimitusvarmuuden kehityksestä valiokunnalle seuraavat kaksi kuvaa ja esittänyt niiden perusteella johtopäätöksen, että toimitusvarmuuden kehitys ei ole parantunut valvontajakson 2016-2019 aikana.

Asiakkaan näkökulmasta valvontajakso 2016-2019 on suuri pettymys



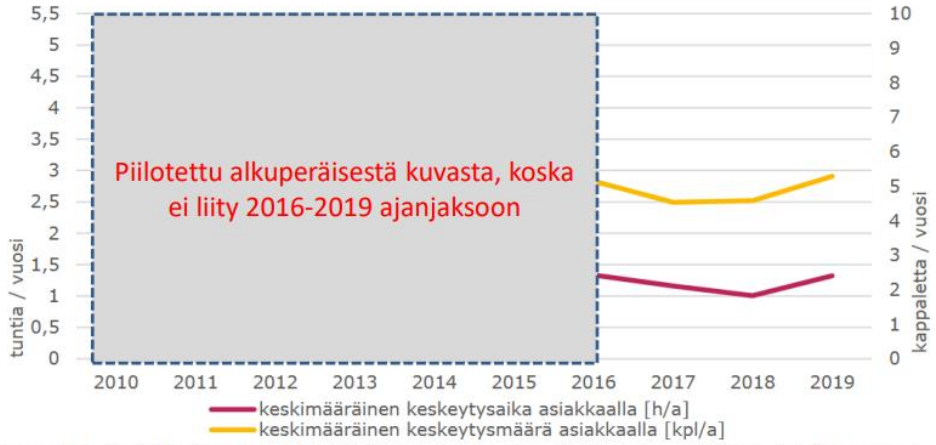
Kuva 12. Laskennallinen keskeytyksistä aiheutuva haitta vuosina 2010–2019

(lähde: Energiavirasto Dnro 1908/400/2020)

ELFI SUOMEN SÄHKÖNKÄYTTÄJÄT

3

Asiakkaan näkökulmasta valvontajakso 2016-2019 on suuri pettymys



Kuva 11. Asiakkaiden keskimääräisten keskeytysaikojen ja -määrien kehittyminen vuosina 2010–2019

(lähde: Energiavirasto Dnro 1908/400/2020)

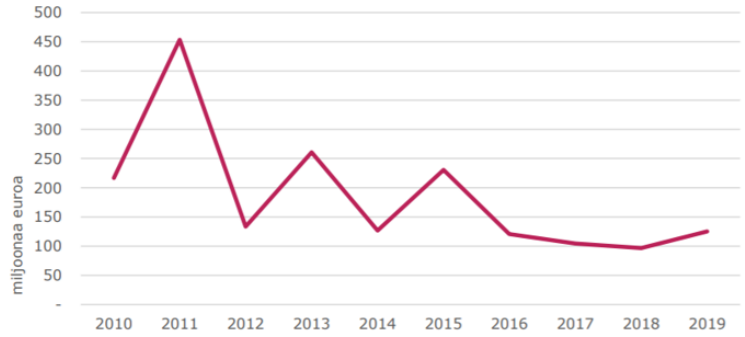
ELFI SUOMEN SÄHKÖNKÄYTTÄJÄT

4

Ministeriö esittää seuraavalla sivulla Energiaviraston alkuperäiset kuvat kokonaisuudessaan sekä viraston niistä tekemät johtopäätökset.

Keskeytyksistä aiheutuneen haitan kehitys

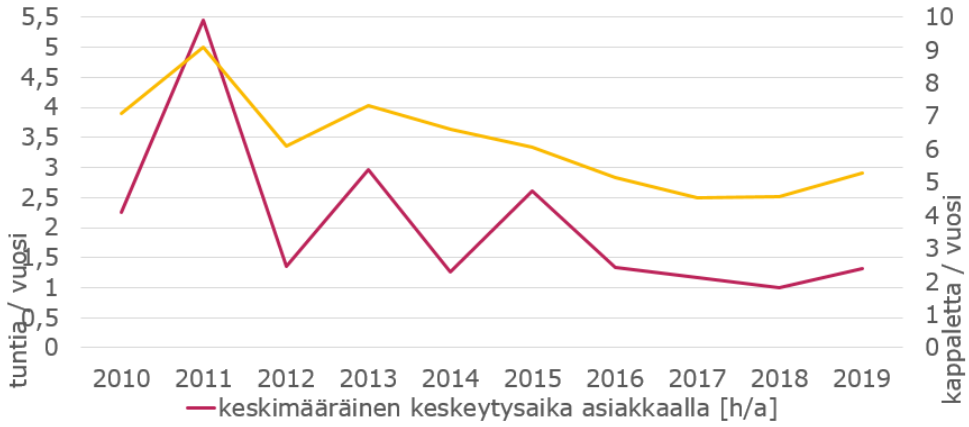
Kuvan 12 perusteella asiakkaiden laskennallisesti kokema keskeytyksestä aiheutuva haitta (KAH) on laskenut vuoteen 2019 mennessä noin 450 miljoonasta eurosta hieman yli sataan miljoonaan euroon.



Kuva 12. Laskennallinen keskeytyksistä aiheutuva haitta vuosina 2010–2019

Eri vuosien erilaiset ilmasto-olosuhteet vaikuttavat sähkönjakelun toimitusvarmuuteen, mikä osin näkyy vaihteluna edellä kuvassa 12. Siitä huolimatta merkittävät investoinnit sähkönjakeluverkkoon näkyvät toimitusvarmuuden olennaisena parantumisena. Sähkönjakelun keskeytysmäärät ovat vähentyneet ja keskeytysten kesto lyhentynyt. Samanaikaisesti myös keskeytyksistä asiakkaille aiheutunut haitta on laskenut merkittävästi, samoin vakiokorvauksia saaneiden asiakkaiden määrät, ja vakiokorvauksia on pääosin maksettu lyhyemmistä keskeytyksistä

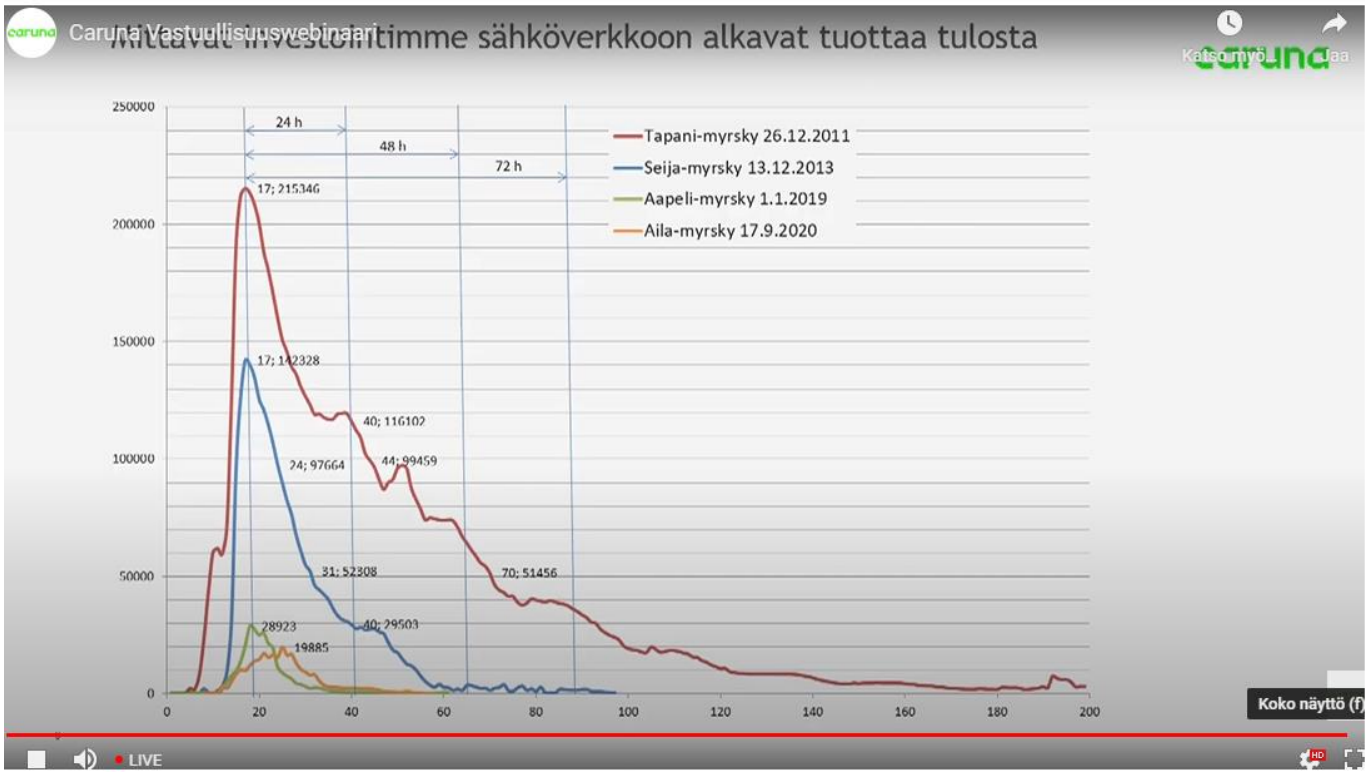
Sähkönjakelun keskeytysten määrä ja pituus laskussa



Tilastonsa perusteella Energiavirasto on todennut, että vuoteen 2019 mennessä asiakkaiden keskimääräiset keskeytysajat ovat laskeneet lähes kuudesta tunnista noin reiluun tuntiin vuodessa. Samoin asiakkaiden keskeytysmäärät ovat laskeneet noin yhdeksästä kappaleesta alle kuuteen kappaleeseen vuodessa. Keskeytyksiä on aiempaa vähemmän ja niiden kesto on lyhentynyt suhteellisesti vielä enemmän.

Ministeriö puolestaan toteaa tämän lisäksi, että Suomen Sähkönkäyttäjät ovat käsitelleet alkuperäisiä kuvia siten, että niissä jää ensinnäkin piiloon pitkäaikainen ja merkittävä toimitusvarmuuden paranemisen kehityskulku. Toiseksi Suomen Sähkönkäyttäjien esitystapa piilottaa sen ilmiön, että isoja myrskyjä tai lumikuormaongelmia sisältäneet vuodet aiheuttavat kuvaajaan ylöspäin osoittavia piikkejä. Esimerkiksi vuonna 2019 oli voimakkaita myrskyjä (mm. Aapeli, jota on verrattu voimakkuudeltaan Tapania vastaavaksi), jotka nostivat tuona vuonna sähkökatkojen määriä ja niiden pituutta. Vuoden 2020 tilasto ei ole vielä valmistunut.

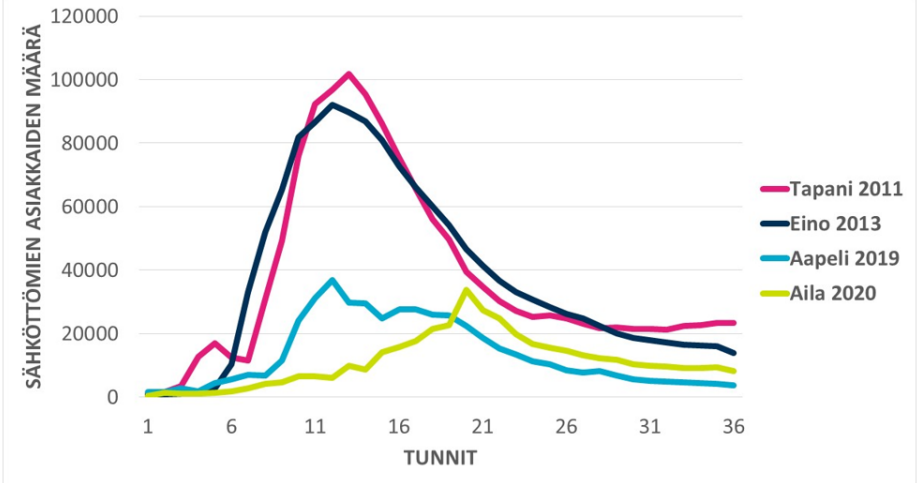
Seuraavissa kuvissa ministeriö esittää Carunan ja Elenian esittämiä tietoja niiden jakeluverkkojen toimitusvarmuuden kehityksestä. Sekä Energiaviraston tilastot että Carunan ja Elenia esitykset osoittavat ministeriön näkemyksen mukaan, miten merkittävä vaikutus asiakkaiden sähkönsaantiin ja toimitusvarmuuteen vuonna 2013 säädetyillä toimitusvarmuusvaatimuksilla on ollut. Ministeriö pitää kuitenkin luonnollisena, että kehitysvauhti tulee tulevina vuosina hidastumaan, koska investoinnit kohdistuvat yhä enenevässä määrin haja-asutusalueelle ja maaseudulle, jossa sähkökatkoista kärsivien asiakkaiden lukumäärät ovat olennaisesti pienempiä kuin taajamissa, joihin investoinnit ensisijaisesti kohdistuivat 2010-luvulla.



Investoinnit ja toimenpiteiden vaikutukset näkyvät Elenian asiakkaille

ELENIA

Elenian sähköttömien asiakkaiden määrä suurhäiriöissä



- Taajamiin ja kriittisiin runkoyhteyksiin tehdyt investoinnit, verkosto-automaatio sekä suurhäiriötoiminnan kehittäminen yhdessä kumppaneiden kanssa tuottavat tulosta
- Haja-alueella on vielä paljon tekemistä, että 36 tunnin tavoite saavutetaan

"***Satatuhatta sähkötöntä olisi ylittynyt ilman investointeja***"
Kokeneet käytönvalvojat Aapeli- ja Aila-myrskyistä

1

<u>Professori Collanin laskelmat sähkökatkojen aiheuttamista taloudellisista haitoista asiakkaille</u>

Professori Collan on lausunnossaan esittänyt seuraavan laskelman ja johtopäätöksen vuoden 2011 myrskyjen taloudellisista haitoista ja niiden ehkäisemiseksi säädetystä lainsäädännöstä:

> ”HE:n yleisperusteluissa kerrataan vuoden 2011 tapahtumia ja niitä suuria ongelmia, joita kaksi talvimyrskyä aiheuttivat sähköverkoille, sekä todetaan näiden tapahtumien olleen alkusysäys ns. toimitusvarmuusinvestoinneille ja vuoden 2013 alusta voimaan tulleelle uudelle sähkömarkkinalaille.
>
> Tähän liittyen totean, että vakuutusyhtiöiltä saamiaan tietoja raportoivien lehtitietojen mukaan olivat kyseisiin kahteen myrskyyn liittyvät korvaukset yhteensä luokkaa 70 miljoonaa euroa, joista 40% kohdistui metsätuhojen korvaamiseen. Näin ollen sähköverkkojen tuhoja ja tuhoista liittyviä korvauksia olisi ollut kertaluokkaa n. 42 miljoonaa euroa. On arvioitu, että toimitusvarmuusinvestointien kustannus on yhteensä kertaluokassa 3000 miljoonaa euroa ja, että investointien taloudellinen pitoaika on 40 vuotta (Partanen, 2018). Kun jyvitetään yksittäiselle vuodelle keskimäärin osuva kustannus myrskyvarmuusinvestoinneista, huomataan sen olevan likimäärin 75 miljoonaa euroa vuodessa (3000 M€ / 40 vuotta). Varaudumme siis arviolta 42 miljoonan euron tuhoihin maksamalla keskimäärin 75 miljoonaa euroa vuosittain. Kustannustasoa ei mainita yleisperustelujen yhteydessä.”

Ministeriö toteaa, että Collan arvioi laskelmissaan ainoastaan suoria vahinkoja. Collan ei huomioi laskelmissaan asiakkaille sähkökatkoista aiheutuvaa haittaa. Ministeriö on talousvaliokunnalle vuonna 2013 toimittamassaan muistiossa arvioinut sähkökatkoista asiakkaille aiheutuvan haitan ja verkonhaltijoiden suorien vahinkojen aiheuttamien kustannusten vaikutuksia seuraavasti.

> Energiamarkkinavirasto on tilastoinut euromääräistä sähkönkäyttäjille keskeytyksistä aiheutunutta haitta-arvoa (niin sanottu KAH-luku) vuodesta 2005 lähtien. Keskeytyksen aiheuttama haitta ottaa huomioon erityyppisille sähkönkäyttäjille aiheutuneet suunnitellut ja suunnittelemattomat keskeytykset. Vuonna 2011, lähinnä Hannu- ja Tapani-myrskyjen vaikutuksesta, keskeytyksien aiheuttama haitta oli Suomessa 462 miljoonaa euroa. Normaalina vuonna, jolloin ei ole esiintynyt merkittäviä myrskyjä, on keskeytyksien aiheuttama haitta ollut tilastointiajanjaksolla noin 90—140 miljoonaa euroa vuodessa. Energiamarkkinaviraston tilastoimien keskeytyksien aiheuttaman haitan arvo on ollut tilastoidun seitsemän vuoden aikana yhteensä noin 1 300 miljoonaa euroa eli keskimäärin 190 miljoonaa euroa vuodessa. Toimitusvarmuudelle asetettavien tavoitteiden myötä keskeytysten aiheuttama haitta tulee pienenemään merkittävästi.
>
> …
>
> Edellä kuvattujen toteutuneiden keskimääräisten vuotuisten vaihtoehtoiskustannusten perusteella arvioituna sähkönjakelun keskeytysten aiheuttamien haittojen ja kustannusten arvo voisi olla sähkönkäyttäjille noin 3 000 miljoonaa euroa toimitusvarmuuden tason nostamiselle varatun 15 vuoden siirtymäkauden aikana, jos sähkönjakelun toimitusvarmuuden taso pysyisi nykyisellään.

Ministeriön tuolloinen arvio on samaa suuruusluokkaa kuin professori Partasen ja Energiaviraston arvioimat investointikustannukset toimitusvarmuuden parantamiseen eli noin 3 miljardia euroa. Juuri tätä tasapainoa pyrittiin hakemaan vuoden 2013 lainsäädännön valmistelussa ja toteutusvaihtoehtoja suunniteltaessa. Hallituksen esityksessä tosin mainittujen investointikustannusten vaikutukset arvioitiin 0,5 miljardia euroa suuremmiksi. Partasen ja Energiaviraston mukaan HE:n tuolloinen kustannusarvio tultaneen jopa alittamaan.

Sähkö- ja maakaasumarkkinoiden valvonnasta annetun lain 14 §:ää koskevista virheellisistä tulkinnoista

Omakotiliitto, Suomen Sähkönkäyttäjät ja eräät muut lausunnonantajat ovat esittäneet lausunnoissaan virheellisen tulkinnan Valvontalain 14 §:n muutosehdotuksesta. Käytännössä ne ovat kommentoineet lausuntokierroksella ollutta versiota.

Ministeriö toteaa, että Valvontalain 14 §:n alijäämien tasoitusjakson sääntelyyn ei esitetä voimassa olevaa säännöstä pidempää tasoitusjaksoa. Lain 14 §:n 3 momentin muutosehdotus tarkoittaa sitä, että 3 momentin joustomekanismin sääntelyä täsmennetään, mutta ei pidennetä. Joustomekanismin ylimääräisen neljän vuoden tasoitusjakson myöntäminen ei olisi enää harkinnanvarainen niin kuin se nyt on. Tämä vastaisi hyvin pitkälle Energiaviraston nykyistä soveltamiskäytäntöä. Tällä pyritään tuomaan joustoa verkonhaltijoiden hinnankorotuksiin, jotta vältettäisiin äkillisiä isoja hinnankorotuksia. Ylituoton tasoitusjakson pidentäminen sen säilyisi edelleen harkinnanvaraisena kuten nykyisinkin.

Lausuntoversiossa olleesta pysyväksi sääntelyksi tarkoitetusta yhden nelivuotisjakson sijaan tulevasta kahdesta pidennysjaksosta on luovuttu hallituksen esityksessä lausuntopalautteen vuoksi. Ylimääräinen tasoitusjakso koskee ainoastaan valvontajaksolla 2016-2019 syntyneitä alijäämiä. Säännös on tältä osin sisällytetty sähkömarkkinalakiehdotuksen siirtymäsäännökseen. Ko. säännöksen perustelut on esitetty loppulausunnon perustuslakivaliokunnan lausuntoa koskevassa luvussa.

Professori Järventaustan säännösehdotuksia koskevasta väärästä tulkinnasta ja ehdotuksista liittyen verkonrakennusoikeuden laajentamiseen

Yleiset kommentit professori Järventaustan ehdotuksista

Professori Järventausta on lausunnoissaan esittänyt, että erillisen linjan rakentamiseen liittyvän säädöksen kirjausta tulisi laajentaa siten, että erillisen linjan voi rakentaa sähkönkäyttöpaikasta useamman voimalaitoskokonaisuuden yhdistävään tuotantoverkkoon. Lisäksi erillisen linjan rakentamiseen liittyvä voimalaitoksen koolle asetettu 2 MVA:n (2 megawatin) rajoite tulisi poistaa, koska sitä ei ole direktiivissä ja sitä ei ole myöskään hallituksen esityksessä millään tavoin perusteltu. Järventausta on esittänyt lausuntonsa tueksi oman tulkintansa mukaisia erilaisia kuvia hallituksen säännösehdotusten mukaisista erillisen linjan ratkaisuista.

Ministeriö toteaa tähän yleisenä kommenttinaan, että Järventausta on tulkinnut virheellisesti sekä hallituksen esityksen että sähkömarkkinadirektiivin sisältöä. Järventaustan ehdotukset merkitsisivät perustavanlaatuista muutosta jakeluverkkosääntelyn keskeisiin periaatteisiin, jonka seuraukset olisivat arvaamattomia. Jakeluverkkojen sisälle saisi rakentaa omia jakeluverkkoja jopa isolle kulutusmäärälle. Jakeluverkkojen asiakkaiden nykyisiin maksuosuuksiin jakeluverkkojen kustannuksista tulisi isoja muutoksia. Edullisen sijainnin asiakkaiden maksut laskisivat, mutta kauempana sijaitsevien asiakkaiden maksut nousisivat voimakkaasti. Osalle asiakkaista mahdollistettaisiin ”rusinoiden poimiminen pullasta”, kun tällä hetkellä tavoite on kaikkia asiakasryhmiä tasapuolisesti palvelevat jakeluverkot. Latvaverkoissa sijaitsevien asiakkaiden verkkopalvelujen saatavuus voisi heikentyä. Suomeen rakennettaisiin kaksinkertaisia jakeluverkkoja, minkä seurauksena sähköjärjestelmä kokonaisuutena tulisi kalliimmaksi kuin verkkomonopolien optimoimiin jakeluverkkoihin perustuva sähköjärjestelmä tulee.

Ministeriö toteaa edelleen, että hallituksen esityksen tarkoitus on edistää uusiutuvan pienimuotoisen tuotannon hyödyntämistä. Tarkoitus on tehdä tätä hallitusti ja tasapainoisesti, mutta ei laajojen asiakasryhmien kustannuksella, kuten professori Järventaustan esittämin keinoin tapahtuisi.

Ministeriö tarkastelee jatkossa Järventaustan ehdotuksia yksityiskohtaisemmin. Loppulausunnon liitteessä 2 asia on esitetty myös kuvina.

Jakeluverkon rakentamisen sääntelystä

Jakeluverkonhaltijalla on sähkömarkkinalain 13 §:n mukaan yksinoikeus rakentaa jakeluverkkoa maantieteellisellä vastuualueellaan. Tämä periaate mahdollistaa seuraavien asioiden sääntelyn:

- Jakeluverkkoja voidaan rakentaa kokonaisuuden näkökulmasta optimoidusti, jolloin jakeluverkot tulevat kokonaistaloudellisesti edullisemmiksi.

- Jakeluverkonhaltijalle voidaan asettaa velvollisuus liittää kaikki vastuualueensa asiakkaat sähköverkkoonsa sekä velvollisuus kehittää verkkoaan asiakkaiden kohtuullisten tarpeiden mukaisesti.

- Vastuualeen asiakkaita voidaan palvella tasapuolisin ehdoin ja hinnoin. Jakelumaksujen hinnat ovat etäisyysriippumattomia eli asiakkaat saavat palvelunsa yhtenäisin hinnoin riippumatta siitä missä ne sijaitsevat vastuualueella.

Suomen kaltaisessa harvaan asutussa, pinta-alaltaan suuressa maassa nämä periaatteet ovat keskeisiä sähkön saatavuuden turvaavia tekijöitä. Nämä periaatteet ovat mahdollistaneet, että Suomi on sähköistetty yhteisin ponnistuksin. Haja-asutusalueen ja maaseudun yhteisöjä ei ole jätetty huolehtimaan itse omasta sähkön saannistaan.

Sähkömarkkinalain 13 §:n mukaan jakeluverkkojen asiakkaat saavat rakentaa omaa sähköverkkoaan oman kiinteistönsä tai sitä vastaavan kiinteistöryhmän sisällä. Lisäksi heillä on oikeus rakentaa liittymisjohto ja mahdollinen varasyöttöyhteys vastuualueen jakeluverkkoon. Kiinteistöverkkoa ei pidetä verkonhaltijana, eikä sitä säännellä kuten verkonhaltijoiden verkkoja säännellään. Miksi tämä rajaus on sitten tehty, johtuu siitä, että määrittely on selkeä ja perustuu verkkojen vuosikymmenien kuluessa muodostuneeseen ja sähkön ominaisuuksiin perustuvaan rakenteeseen, jossa yhdellä kiin-

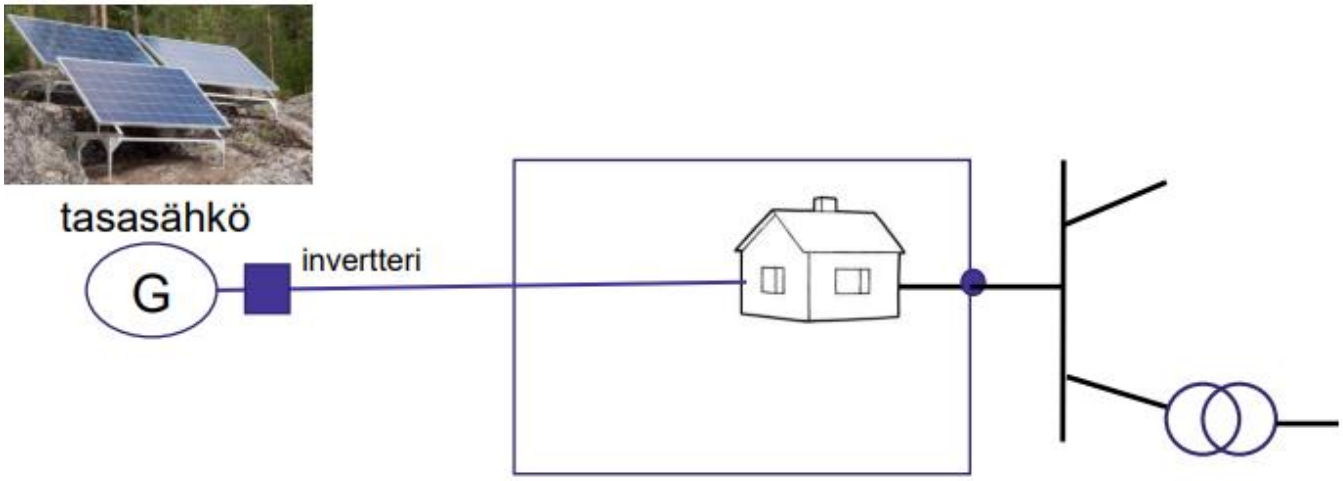
teistöllä tai samalla omistajalla olevalla yhtenäisellä kiinteistöryhmällä on pääsääntöisesti yksi sähköverkon liittymä. Jos useita liittymiä kytketään yhteen eli muodostetaan rengasyhteys niiden välille, sähkön virtaus tällaisessa alaverkossa tapahtuu sähkön fysikaalisten ominaisuuksien perusteella. Koska sähkö voi tulla eri pisteistä tällaiseen alaverkkoon, muodostuu sähkön toimitusten selvittäminen monimutkaiseksi: kuka on toimittanut kussakin käyttökohteessa lopulta käytetyn sähkön. Sähköjärjestelmään muodostuisi siis uusi sähkökauppojen selvitystaso, jossa kohteita olisi moninkertaisesti nykyiseen mittausalueista muodostuvaan järjestelmään verrattuna.

Yhden tahon hallinnassa oleva kiinteistöverkko muodostaa myös selkeän rajan ”omassa” käytössä olevan ja ”yleisessä” käytössä olevan sähköverkon välille. Mikäli rajausta tässä suhteessa muutettaisiin, tulisi rajanvedosta täysin sopimuksenvarainen. Jos kaksi kiinteistöä saisi muodostaa yhteisen sähköverkon, voidaan kysyä, miksi viisi tai kymmenen tai vaikkapa 20 kiinteistöä ei saisi muodostaa omaa sähköverkkoaan, kun nekin toimisivat teknisesti samalla tavalla ja nekin haluaisivat yhtä lailla saada hyväkseen samoja taloudellisia hyötyjä kuin muutkin kiinteistöjen haltijat.

Edellisestä voidaan havaita, että verkonrakennusmonopolin pienikin muutos aiheuttaisi merkittäviä teknisiä muutoksia ja lisäkustannuksia sähkökauppojen selvitysjärjestelmään. Lisäksi voidaan havaita, että nykyisen etäisyysriippumattomaan ja pääasiassa energiapohjaiseen hinnoitteluun pohjautuvan jakelutariffijärjestelmän perusteet vaarantuisivat. Jakeluverkonhaltijat joutuisivat etsimään kustannustensa rahoittamiselle uuden pohjan. Tällä muutoksella olisi laajakantoiset vaikutukset jakeluasiakkaiden nykyisiin maksuosuuksiin jakeluverkon kustannuksista.

Ministeriön näkemyksen mukaan tämän mittaluokan uudistus pitäisi suunnitella huolella ja jakelutariffien rakenteita tulisi säännellä yksityiskohtaisesti, jotta seuraamukset eivät olisi arvaamattomia. Lisäksi tulisi saada myös asiakkaat hyväksymään uusi hinnoittelujärjestelmä.

Hallituksen esityksen mukaan asiakkaiden verkonrakennusoikeutta ehdotetaan laajennettavaksi siten, että pienimuotoista tuotantoa eli enintään 2 MVA:n tuotantolaitteistot saadaan liittää edellä kuvattuun kiinteistöverkkoon kiinteistörajan ylittävän erillisen linjan välityksellä. Erillisellä linjalla tarkoitettaisiin laissa direktiivin määritelmän mukaisesti yksittäistä sähköjohtoa, joka liittää tuotantolaitteiston käyttökohteeseen. Sekä ehdotetun lain että direktiivin määritelmän mukaisesti erillinen linja ei voi muodostaa rengasyhteyttä kahden tai useamman kiinteistöverkon välille. Oheisessa kuvassa on kuvattu hallituksen esityksen mukainen kiinteistörajan ylittävä erillinen linja.



Sähkömarkkinadirektiivin sisällöstä ja täytäntöönpanosta Suomessa

Sähkömarkkinadirektiivin määritelmän mukaan erillisellä linjalla tarkoitetaan joko sähkölinjaa, joka liittää erillisen tuotantoyksikön erilliseen asiakkaaseen, tai sähkölinjaa, joka liittää tuottajan ja sähkön toimittajan niiden omiin tiloihin, tytäryrityksiin ja asiakkaisiin suoraa sähkön toimitusta varten. Kysymys on yksittäisestä sähköjohdosta, jota käytettään suoraa sähköntoimitusta varten.

Sähkömarkkinadirektiivi jakaa sähköverkot seuraaviin ryhmiin: siirtoverkot, suurjännitteiset jakeluverkot, jakeluverkot ja suljetut jakeluverkot. Niihin kaikkiin sovelletaan direktiivin säätelemiä verkonhaltijoiden velvoitteita. Eri verkkotyyppeihin kohdistuu osittain toisistaan poikkeavia velvoitteita. Direktiivi ei tunne professori Järventaustan ehdottamaa tuotantoverkon käsitettä. Direktiivin mielessä kysymys olisi siis johonkin edellä mainittuun kategoriaan kuuluvasta sähköverkosta, jolloin siihen tulisi kohdistaa myös sen mukainen sääntely.

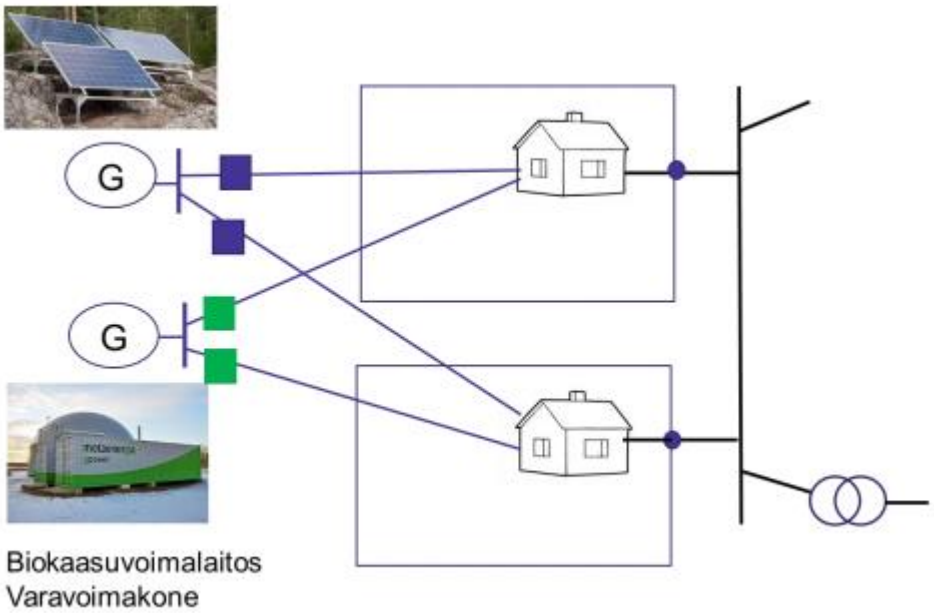
Jäsenvaltio voi antaa kansalaisten energiayhteisölle oikeuden rakentaa jakeluverkkoa ja harjoittaa säänneltyä verkkotoimintaa tällaisessa jakeluverkossa. Tämä on siis optio jäsenvaltiolle.

Suomessa ei ole toistaiseksi implementoitu sähkömarkkinadirektiivin erillisiä linjoja koskevaa sääntelyä kuin suurjännitteisten 110 kilovoltin johtojen rakennuslupamenettelyllä. Erillisten linjojen säännöstöä ei tarvitse täytäntöönpanna jäsenvaltiossa, ellei verkkoonpääsyä ole evätty. Koska Suomessa sääntely perustuu taattuun verkkoonpääsyyn, ei erillisten linjojen rakentamisoikeudelle jakeluverkoissa ole nähty tarvetta. Järventausta on sinänsä oikeassa siinä, että direktiivin erillisen linjan määritelmään ei sisälly tuotantoyksikön kokorajaa. On kuitenkin huomioitava, että Suomi voi tällaisen kokorajan sääntelykehikossa asettaa, koska Suomi soveltaa taattua verkkoonpääsyjärjestelmää, jossa 2 MVA:n tehon ylittävät tuottajat pääsevät aina verkkoon ja voivat sen kautta siirtää tuottamansa sähkön asiakkailleen ja markkinoille.

Hallituksen esityksen mukaan jakeluverkon rakennusoikeutta laajennettaisiin erillisiin linjoihin, joilla liitetään kiinteistörajan yli pienimuotoista tuotantoa käyttöpaikkoihin tai kiinteistöverkkoihin. Tämä perustuu ministeriön asettaman laajan tulevaisuuden sähköjärjestelmää hahmottaneen hankkeen, Älyverkkotyöryhmän, ehdotukseen. Erillisen linjan määritelmä on kuitenkin kirjoitettu direktiivin mukaisesti, koska direktiivin määritelmiä tulee soveltaa yhtenäisesti jäsenvaltioissa. Professori Järventaustan lisäystä tuotantoverkosta ei voida tämän vuoksi lisätä sähkömarkkinalakiin tulevaan erillisen linjan määritelmään.

Professori Järventaustan virheellisistä tulkinnoista ja niihin perustuvista esityksistä

Professori Järventausta on lausunnoissaan tulkinnut hallituksen esitystä siten, että yhden tai useamman tuotantoyksikön voisi yhdistää useammalla sähköjohdolla kahteen tai useampaan eri liittymään, jos liittymien välissä on tasasähköyhteys tai suojarele, joka (ilmeisesti) estää sähkön virtauksen liittymästä tasasähköyhteyden tai tuotantoyksikön suuntaan. Ohessa kuva Järventausta mallista.



Ministeriö toteaa, että professori Järventaustan tulkinta ei vastaa hallituksen esityksessä ehdotettua sääntelyä eikä sähkömarkkinadirektiivin sisältöä. Kummassakaan tapauksessa ei ole kysymys hallituksen esityksen ja direktiivin tarkoittamasta erillisestä linjasta vaan rengasyhteydestä. Molemmissa tapauksissa tuotantoyksiköt on yhdistetty kahdella sähköjohdolla kahteen eri liittymään. Kyseessä on sähköverkko. Tällaisia järjestelmiä on osana sähköverkkoja jo nykyisellään. Tasasähköyhteyksiä ei kohdella kansallisessa lainsäädännössämme tai sähkömarkkinadirektiivissä sähköverkosta erillisinä komponentteina (vrt. esim. Suomen ja Ruotsin välinen tasasähkökaapeli ja pohjoisen vaihtosähköyhteydet). Myöskään sähkönvirtausta tuotannon suuntaan rajoittava suojarele ei muuta tilanteen arviointia. Ministeriö huomauttaa, että omassa vaihtosähkön tuotannossa fysikaalisesti sähkön virtaukset näissä yhteyksissä vaihtelevat määrältään fysiikan lakien mukaisesti. Koska sähköä tulee käyttöpaikalle vähintään kahdesta eri suunnasta, ilman mittauksia kummassakin sähköjohdossa ei pystytä erottelemaan, kuka on toimittanut sähkön kulloinkin kulutuskohteisiin. Mittaustenkin jälkeen tulisi vielä selvittää, kuka lopulta on sähköt toimittanut mihinkin käyttöpaikkaan. Tuotannolla olisi oma myyjänsä sisäisessä verkossa. Vaikka järjestelmä on pieni, siinä on oltava keskeiset sähköverkon ja verkoissa käytävän sähkökaupan edellyttämät ominaisuudet.

Edelleen ministeriö toteaa, että VNA 1133/2020:n mukaisessa paikallisen energiayhteisön mallissa oman tuotannon selvitys perustuu ennalta ilmoitettuihin jako-osuuksiin, joiden perusteella oma tuotanto jaetaan taseselvityksessä energiayhteisön jäsenille. Professori Järventaustan mallissa tällainen selvitysjärjestelmä ei toimi, koska se, miten oman vaihtosähkötuotannon määrä fysiikan lakien mukaisesti virtaa eri liittymiin, vaihtelee kulloisenkin kulutustilanteen mukaisesti.

Sähköturvallisuuden vastuut hämärtyvät, kun vastuu asennuksista kuuluu usealle osakkaalle ja erityisesti järjestelmien laajentuessa myöhemmin.

Ministeriö toteaa, että professori Järventaustan esityksessä tuotantoverkosta nousevat esiin aivan samat juridiset ja sähkötekniset kysymykset, mutta vieläkin selkeämpinä. Järventausta tunnistaa itsekin, että kysymyksessä on tosiasiallisesti sähköverkko, kun hän nimeää sen tuotantoverkoksi.

Ministeriö katsoo, että professori Järventaustan ehdotuksia ja tulkintoja ei voida toteuttaa ilman asianmukaista ja riittävän laaja-alaista selvitystä, jossa päätöksenteon pohjaksi tuodaan kaikki relevantit tiedot ja huolella valmistellut sääntelyehdotukset. Tämä ministeriön näkemys koskee myös 2 MVA:n rajan poistamista. Sen osalta ministeriö kuitenkin toteaa, että sitä koskeva selvittelytyö ja mahdolliset muutokset ovat helpommin toteutettavissa kuin professori Järventaustan muut ehdotukset.

Jakeluverkonrakennusoikeuden ratkaisuvaihtoehdoista ja niiden toteutettavuudesta

Ministeriön näkemyksen mukaan jakeluverkonrakentamisoikeuden laajentaminen hallituksen ehdottamasta on niin ison mittaluokan uudistus, että se pitäisi suunnitella huolella. Edellytyksenä olisi jakelutariffien rakenteiden yksityiskohtainen sääntely ja vaikutukset tulisi selvittää huolella, jotta seuraukset eivät olisi arvaamattomia. Lisäksi tulisi saada myös asiakkaat hyväksymään uusi hinnoittelujärjestelmä. Tällaista selvitystyötä ei Suomessa ole toistaiseksi tehty.

Ministeriö on valiokunnassa käydyn keskustelun vuoksi kuitenkin nopeasti yrittänyt hahmottaa tariffirakenteiden ratkaisuvaihtoehtoja, joita ainakin pitäisi selvitellä ja verrata toisiinsa. Luettelo ei välttämättä ole tyhjentävä. Luettelo kuitenkin havainnollistaa, kuinka vaikeita ratkaisut ovat.

Jakeluverkonrakentamisoikeuden vapauttamista (eli verkkojen kilpailua) selviteltiin vuosituhannen vaihteen tietämillä sekä kauppa- ja teollisuusministeriön että tutkijoiden hankkeissa. Tuolloin muodostui käsitys, että rakentamisoikeutta ei voida merkittävästi vapauttaa ilman luopumista etäisyysriippumattomasta jakeluhinnoittelusta. Todetut vaikutukset tariffeihin olivat niin dramaattisia, että hanke arvioitiin mahdottomaksi toteuttaa.

Tuon ajan jälkeen on muuttunut kaksi asiaa.

Vuonna 2019 voimaan tulleen sähkökauppa-asetuksen 18 artiklassa säädetään pääsäännöksi etäisyysriippumaton hinnoittelu sekä kanta- että jakeluverkkoihin. Ministeriön arvion mukaan näyttää varsin selvältä, että jakeluverkoissa etäisyysriippumattomasta hinnoittelusta ei voida enää luopua kansallisilla säännöksillä.

Toinen asia, mikä on muuttunut, on kiinteistöjen oman tuotannon mahdollisuuksien olennainen lisääntyminen. Tätä potentiaalia luonnollisesti myös halutaan hyödyntää.

Ministeriön näkemyksen mukaan kiinteistöjen oma tuotanto vaikuttaa aina verkonhaltijan tuloihin ja sitä kautta myös asiakkaiden keskinäisten maksuosuuksien suhteiden muutoksiin. Kiinteistöt pyrkivät omalla tuotannollaan omavaraisuuteen tai ainakin vähentämään verkosta ostamansa sähkön määrää. Nykyisessä verkkotariffirakenteessa tämä merkitsee aina jakeluverkonhaltijan tulojen vähentymistä, koska jakelumaksut perustuvat suurelta osin energiamaksuihin (snt/kWh). Verkon kustannukset muodostuvat noin 80-90 prosenttisesti kiinteistä kustannuksista. Energiasidonnaista on ainoastaan siirtohäviöiden osuus. Omavarainenkin käyttäjien oma verkko hyödyntää toimiakseen kuitenkin yleisen jakeluverkon jännitettä ja taajuutta, vaikka niistä ei laskutetakaan.

Miten jakeluverkonhaltijan kustannusten kattaminen voitaisiin turvata tällaisen tilanteessa, kun asiakkaiden oman tuotannon määrä laajenee jatkuvasti.

Asia voidaan ensinnäkin pyrkiä ratkaisemaan siten, että korotetaan vastaavasti muiden asiakkaiden, joilla oman tuotannon hyödyntämismahdollisuutta ei ole, jakelumaksuja. Tällä tavoin menetellään tällä hetkellä. Korotuksia painotetaan kiinteisiin perusmaksuihin. Asiakkaiden tasapuolinen kohtelu ei toteudu ja korotuksia kokevilta asiakkailta tulee jo nykyisinkin paljon kritiikkiä perusmaksujen korotuksista.

Ministeriö on valiokuntakeskustelun johdosta pohtinut seuraavia mahdollisia ratkaisuvaihtoehtoja, jotka on tarkoitettu vain helpottamaan ongelman ja sen kokoluokan hahmottamista.

Perusteita miksi loppukäyttäjien, joilla on omaa tuotantoa eli prosumereiden tulisi maksaa oma osuutensa sähköjärjestelmän ja jakeluverkon kustannuksista:

- verkkoyhteys on rakennettu ja sitä pidetään yllä;

- yhteys mahdollistaa aina eli 24/7 sähkön saannin verkosta (sekä täydentävää sähköä että oman verkon häiriötilanteessa);

- prosumerit hyödyntävät joka hetki verkon jännitettä ja taajuutta.

Ministeriö muistuttaa tässä yhteydessä, että sähkömarkkinadirektiivin 16 artiklan mukaan jäsenvaltioiden on säädettävä kansalaisten energiayhteisöt mahdollistavasta sääntelykehyksestä, jolla varmistetaan mm., että ne osallistuvat asianmukaisella ja tasapainoisella tavalla järjestelmän kokonaiskustannusten jakoon.

Jotta prosumeri maksaisi osansa sähköjärjestelmän ja jakeluverkon kustannuksista, jakelumaksun rakennetta pitäisi muuttaa. Vaihtoehtoja olisivat ainakin:

Vaihtoehto 1:

Prosumereille tai kaikille nykyistä pienempi perinteisen energiakomponentin osuus ja isompi kiinteä maksu tai tehomaksu

- voisi perustua sulakekokoon, mitattuun huipputehoon, varattuun huipputehoon jne;

- jos myös muilla loppukäyttäjillä olisi tämä sama tariffi, etenkin vapaa-ajan asuntojen maksut nousisivat huomattavasti;

- jos tämä tariffi tulisi vain prosumereille, se pitäisi mitoittaa tarkasti, ettei tule houkutusta asentaa pientä tuotantoyksikköä katolle vain päästäkseen tariffin piiriin;

- olisi huomioitava, että prosumerit voivat olla hyvin erilaisia: jotkut tuottavat ison osan sähköstään itse, toiset vain pienen osan.

Vaihtoehto 2:

Uusi komponentti tariffiin: prosumereille oman tuotannon energiamaksu

- oman tuotannon energiamaksu, joka olisi alhaisempi kuin verkosta oton maksu;

- olisi selkeä ja sen saisi helposti oikeudenmukaiseksi;

- vastustettaisiin todennäköisesti, koska lisäisi prosumerien kustannuksia tämän päivän käytäntöön verrattuna.

Vaihtoehto 3:

Tariffin energiakomponentti kohdistettaisiin kohteen kokonaiskulutukseen eikä vain verkosta otettuun energiamäärään.

- verkkomaksuun ei vaikuttaisi se, ottaako sähköt verkosta vai tuottaako itse;

- prosumerit saisivat syöttää verkkoon ylijäämänsä ilman lisämaksua;

- tariffia pidettäisiin todennäköisesti epäreiluna, kun prosumeri ei hyödy verkkomaksuissa siitä, että tuottaa sähköä itse.

Lopuksi

Ministeriö toteaa lausuntonsa lopuksi, että halltuksen esityksen 265/2020 vp valiokuntakäsittelyjen aikana ei noussut esille lainsäädäntöteknisiä syitä tai virheitä, jotka edellyttäisivät muutoksia hallituksen esittämiin lakiehdotuksiin. Muutosehdotukset ovat ennen kaikkea periaatteellisia.

Hallituksen esityksessä on arvioitu, että sen aiheuttamat muutokset verkkosääntelyssä johtaisivat noin 350 miljoonan euron vuotuiseen verkkomaksujen alenemiseen vuoteen 2020 verrattuna.

Siirtohintojen laskentamenetelmiä koskevan keskustelun osalta ministeriö toteaa, että hallituksen esityksen ehdotukset ovat ministeriön ja alan kokeneimpien asiantuntijoiden mukaan linjassa EU-lainsäädännön kanssa. Hallituksen esitys on myös nopeammin toimeenpantavissa ja se on myös oikeusvarmempi. Komissio on käynnistänyt Suomea vastaan rikkomusmenettelyn sähkömarkkinadirektiivistä. Perustuslakivaliokunta ei ole tehnyt perustuslakiarviointia laki- ja kansalaisaloitteen säädösehdotuksista. Oikeudellisesti arvioituna ministeriö ei näe perusteita poiketa hallituksen esittämistä säädösehdotuksista. Laki- ja kansalaisaloitteen oikeudellinen ja menetelmällinen heikkous merkitsee sitä, että sen pohjalta tehdyt siirtohintojen alennukset jäisivät viime kädessä jopa kokonaan toteutumatta.

Ministeriö on huolissaan niistä seurauksista, joita professori Collanin lanseeraama kirjanpito- ja tasearvoihin perustuva sääntelymalli aiheuttaisi yhteiskunnalle kriittisen sähköverkkoinfrastruktuurin ylläpitoon, kehittämiseen ja palveluihin ja sääntelyviranomaisen mahdollisuuteen ohjata sähköverkkojen kehittämistä taloudellisen ohjauksen kautta. Ministeriön näkemyksen mukaan vaikuttaa siltä, että näitä ehdotuksia ajavat tahot eivät ole riittävästi miettineet, mitä vaikutuksia näillä ehdotuksilla olisi laajemmin yhteiskunnassa tulevina vuosikymmeninä.

Ministeriö toteaa professori Järventaustan verkonrakennusoikeutta koskevien ehdotusten osalta, että ne johtaisivat arvaamattomaan jakeluverkkojen ja niiden asiakastariffien kehitykseen. Ministeriön näkemyksen mukaan jakeluverkonrakentamisoikeuden laajentaminen hallituksen ehdottamasta olisi niin ison mittaluokan uudistus, että se pitäisi suunnitella huolella. Edellytyksenä olisi jakelutariffien rakenteiden yksityiskohtainen sääntely ja vaikutukset tulisi selvittää huolella, jotta seuraukset eivät olisi arvaamattomia. Lisäksi tulisi saada myös asiakkaat hyväksymään uusi hinnoittelujärjestelmä. Tällaista selvitystyötä ei Suomessa ole toistaiseksi tehty.

Osastopäällikkö, ylijohtaja Riku Huttunen

Hallitusneuvos Arto Rajala

Liitteet
Liite 1. Sähkökauppa-asetuksen 18 artikla
Liite 2. Kuvaus jakeluverkkomonopolista ja verkonrakennusoikeudesta sekä muutosehdotusten vaikutuksista jakelumaksujen rakenteeseen

Jakelu

Tiedoksi

Liite 1.

EUROOPAN PARLAMENTIN JA NEUVOSTON ASETUS (EU) 2019/943 sähkön sisämarkkinoista

18 artikla

Verkkoon pääsystä, verkon käytöstä ja verkon vahvistamisesta perittävät maksut

1. Verkonhaltijoiden verkkoon pääsystä perimien maksujen, mukaan lukien verkkoon liittämisestä perittävät maksut, verkon käyttömaksut ja soveltuvin osin verkon vahvistamiseen liittyvät maksut, on oltava kustannuksia vastaavia ja avoimia, niissä on otettava huomioon tarve turvata verkon käyttövarmuus ja joustavuus, niiden on vastattava todellisia kustannuksia, sikäli kuin nämä ovat verrattavissa tehokkaan ja rakenteeltaan vastaavan verkonhaltijan kustannuksiin, ja niitä on sovellettava syrjimättömästi. Maksut eivät saa sisältää asiaan liittymättömiä kustannuksia, joilla tuetaan niihin liittymättömiä toimintapoliittisia tavoitteita.

Verkkomaksujen määrittämiseksi käytetyllä menetelmällä on neutraalisti tuettava koko järjestelmän tehokkuutta pitkällä aikavälillä asiakkaille ja tuottajille annettavien hintasignaalien kautta, ja sitä on erityisesti sovellettava tavalla, joka ei aiheuta myönteistä tai kielteistä syrjintää jakelutasolla ja siirtotasolla verkkoon liitetyn tuotannon välillä, sanotun kuitenkaan rajoittamatta direktiivin 2012/27/EU 15 artiklan 1 ja 6 kohdan ja kyseisen direktiivin liitteessä XI säädettyjen perusteiden soveltamista. Verkkomaksut eivät saa syrjiä myönteisesti tai kielteisesti energian varastointia tai aggregointia, eivätkä ne saa luoda pidäkkeitä omalle tuotannolle, omalle kulutukselle eivätkä kulutusjoustoon osallistumiselle. Maksut eivät saa olla sidoksissa etäisyyteen, sanotun kuitenkaan rajoittamatta tämän artiklan 3 kohdan soveltamista.

2. Tariffeihin sovellettavien menetelmien on vastattava siirtoverkonhaltijoiden ja jakeluverkonhaltijoiden kiinteitä kustannuksia ja tarjottava siirtoverkonhaltijoille ja jakeluverkonhaltijoille asianmukaisia kannustimia sekä lyhyellä että pitkällä aikavälillä, jotta parannetaan tehokkuutta, mukaan lukien energiatehokkuus, edistetään markkinoiden yhdentymistä ja toimitusvarmuutta, tuetaan tehokkaita investointeja, tuetaan asiaan liittyvää tutkimustoimintaa ja helpotetaan kuluttajan edun mukaista innovointia esimerkiksi digitalisoinnin, joustopalvelujen ja yhteenliittämisen alalla.

3. Tuottajiin tai loppuasiakkaisiin tai molempiin sovellettavien tariffien tason avulla on tarvittaessa annettava sijaintia koskevia signaaleja unionin tasolla ja otettava huomioon verkon häviöt ja aiheutunut siirtorajoitus sekä infrastruktuurin investointikustannukset.

4. Verkkoon pääsystä perittäviä maksuja asetettaessa on otettava huomioon

a) siirtoverkonhaltijoiden välisestä korvausmekanismista johtuvat maksut ja tulot;

b) suoritetut ja saadut maksut sekä tulevien ajanjaksojen osalta odotettavissa olevat maksut, jotka arvioidaan aikaisempien ajanjaksojen perusteella.

5. Verkkoon pääsystä perittävien maksujen asettaminen tämän artiklan mukaisesti ei rajoita maksuja, jotka aiheutuvat 16 artiklassa tarkoitetusta siirtorajoituksen hallinnasta.

6. Alueiden väliseen sähkökauppaan liittyvistä yksittäisistä liiketoimista ei saa periä erillisiä verkkomaksuja.

7. Jakelutariffien on vastattava kustannuksia, niissä on otettava huomioon verkon käyttäjien, myös aktiivisten asiakkaiden, jakeluverkon käyttö. Jakelutariffit voivat sisältää verkkoliitäntäkapasiteettiin liittyviä osatekijöitä, ja ne voidaan eriyttää verkon käyttäjien kulutus- tai tuotantoprofiilien mukaan. Jos jäsenvaltiot ovat toteuttaneet älykkäiden mittausjärjestelmien käyttöönoton, sääntelyviranomaisten on harkittava ajan mukaan eriytettyjä verkkotariffeja asettaessaan tai hyväksyessään siirtotariffeja ja jakelutariffeja tai niiden menetelmiä direktiivin (EU) 2019/944 59 artiklan mukaisesti, ja ajan mukaan eriytettyjä verkkotariffeja voidaan tapauksen mukaan ottaa käyttöön siten, että niissä otetaan huomioon verkon käyttö, loppukäyttäjien kannalta avoimella, kustannustehokkaalla ja ennakoitavissa olevalla tavalla.

8. Jakelutariffeihin sovellettavien menetelmien on tarjottava jakeluverkonhaltijoille kannustimia verkkojensa mahdollisimman kustannustehokasta käyttöä ja kehittämistä varten, myös palvelujen hankinnan kautta. Tätä varten sääntelyviranomaisten on tunnustettava asiaan liittyvät kustannukset hyväksyttäviksi,

sisällytettävä kyseiset kustannukset jakelutariffeihin, ja ne voivat ottaa käyttöön suorituskykytavoitteita, jotta jakeluverkonhaltijoille tarjotaan kannustimia parantaa verkkojensa tehokkuutta, myös edistämällä energiatehokkuutta, joustavuutta ja älykkäiden verkkojen ja älykkäiden mittausjärjestelmien kehittämistä.

9. Markkinoiden hajanaisuutta koskevan riskin lieventämiseksi ACER antaa viimeistään 5 päivänä lokakuuta 2019 parhaita käytäntöjä koskevan kertomuksen siirto- ja jakelutariffeihin sovellettavista menetelmistä ottaen kuitenkin huomioon kansalliset erityispiirteet. Parhaita käytäntöjä koskevassa kertomuksessa on käsiteltävä vähintään seuraavia:

a) tuottajiin sovellettavien tariffien ja loppuasiakkaisiin sovellettavien tariffien suhde;

b) tariffeilla katettavat kustannukset;

c) ajan mukaan eriytetyt verkkotariffit;

d) sijaintia koskevat signaalit;

e) siirtotariffien ja jakelutariffien välinen suhde;

f) menetelmät, joilla varmistetaan tariffien asettamisen ja niiden rakenteen avoimuus;

g) verkon käyttäjien ryhmät, joihin tariffeja sovelletaan, mukaan lukien soveltuvin osin näiden ryhmien ominaispiirteet, kulutusmuodot ja mahdolliset tariffivapautukset;

h) häviöt suur-, keski- ja pienjänniteverkoissa.

ACER saattaa parhaita käytäntöjä koskevan kertomuksen ajan tasalle vähintään joka toinen vuosi.

10. Sääntelyviranomaisten on otettava parhaita käytäntöjä koskeva kertomus asianmukaisesti huomioon asettaessaan tai hyväksyessään siirtotariffeja ja jakelutariffeja tai niihin sovellettavia menetelmiä direktiivin (EU) 2019/944 59 artiklan mukaisesti.