25.1.2023

Asiantuntijalausunto eduskunnan talousvaliokunnalle

professori Pertti Järventausta, Tampereen yliopisto

Kiitän mahdollisuudesta tulla asiantuntijana kuulluksi ja esitän kunnioittavasti seuraavassa lausuntoni, joka koskee eduskunnalle jätettyä hallituksen esitystä HE 318/2022 vp.

Hallituksen esityksen taustalla on erityisesti direktiivin (EU) 2019/944 edellyttämien muutosten kansallinen implementointi sekä vuonna 2018 työnsä päättäneen työ- ja elinkeinoministeriön Älyverkkotyöryhmän ehdotusten toimeenpano. Lisäksi hallituksen esitys sisältää sähkömarkkinalakiin muita täydennyksiä ja tarkennuksia, mm. muutoksen nykyiseen toimitusvelvollisuuteen liittyvän yleispalvelun määrittelyyn.

Yleisesti ottaen hallituksen esitys edistää direktiivin yhtä tärkeimmistä tavoitteista ”*tuoda asiakas sähkömarkkinoiden keskiöön varmistamalla asiakkaan mahdollisuus osallistua markkinoille ja suojaamalla tätä paremmin*” (HE, s. 33). Lisäksi yhtenä keskeisenä teemana hallituksen esityksessä on kysyntäjouston hyödyntämisen edistäminen sähkömarkkinoilla sekä sähköverkkotoiminnassa, esim. jakeluverkkojen kapasiteetti- ja toimitusvarmuusjoustoina. **Edellä mainitut tavoitteet ovat kannatettavia ja niiden edistäminen yleisesti perusteltua.**

Hallituksen esityksessä on kuitenkin joitain ehdotuksia, jotka mielestäni eivät ole perusteltavissa, tai jotka edellyttävät tarkentamista ja täydentämistä, tai sisältävät ristiriitaisuuksia. Tarkastelen näitä kysymyksiä seuraavaksi lausunnossani.

Lausunnon lopussa on esitetty yhteenveto lausunnossa esitetyistä huomioista.

1) Markkinapohjaiset toimitushinnat ja yleispalvelu

Yleispalvelusta säädetään sähkömarkkinalain 67 §:ssä. Hallituksen esityksessä ehdotetaan, että ”*toimitusvelvollisuutta koskevassa 67 §:ssä todettaisiin yksiselitteisesti, että dynaamisen hinnan sähköntoimitussopimus voisi olla myös toimitusvelvollisuustuote.*”

Dynaaminen hinta on ehdotuksessa määritelty tuotteeksi, joka pohjautuu spot-markkinoiden, vuorokausimarkkinat ja päivänsisäiset markkinat mukaan lukien, hintavaihteluihin (HE, s. 135). Tällaisen tuotteen myötä tukkusähkömarkkinan hintavaihteluihin liittyvä hintariski siirtyy asiakkaalle. Alun perin tällaisia tuotteita on suunnattu asiakkaille sillä ajatuksella, että tuotteen valitsevaa asiakasta kiinnostaa sähkön hinta keskimääräistä kuluttajaa enemmän ja asiakas on omalta osaltaan valmiimpi tai valveutuneempi tekemään toimenpiteitä sähkön hankinnasta syntyvien kustannusten alentamiseksi.

Syksyllä 2022 useampi vähittäismyyjä tarjosi uutta sopimusta tehtäessä ainoana tuotteenaan myös kuluttaja-asiakkaille ns. pörssisähkötuotetta (dynaamisen hinnan sähköntoimitussopimus), jolloin korkeista sähkönhinnoista syntyvä riski siirtyi kokonaisuudessaan kuluttajalle. Tavallisella kuluttajalla ei kuitenkaan ole yhtä päivää pidempää näkymää hintatason kehitykseen, toisin kuin energiatoimialan ammattilaisilla, joilla on erilaisia ennusteita käytettävissään, vaikkakin lopullinen hinta seuraavan päivän tuntienergioille muodostuu aina vasta toimitusta edeltävänä päivänä. Lisäksi tavallisella kuluttajalla ei useinkaan ole juuri mahdollisuuksia vaikuttaa sähkön käytön ajoittumiseen, paitsi korkeintaan manuaalisilla ohjauksilla, jos hän on kotona niitä tekemässä. Viime viikkoina kehitys on kuitenkin ollut kohti monipuolisempia vähittäismyyjien tuoterakenteita, joissa vaihtelevaan hintaan liittyvää riskiä on jaettu tasapuolisemmin vähittäismyyjän ja asiakkaan välillä.

Toimitusvelvollisuus on alun perin määritelty pienasiakkaiden turvaksi, ja on hyvin kyseenalaista, että juuri heille siirretään korkeista hinnoista aiheutuva riski sellaisenaan

ilman, että samalla velvoitettaisiin sähkön myyjää tarjoamaan ratkaisuja ja palveluita riskiltä suojautumiseen, esim. sähkömittarin kautta tehtävien ohjausten avulla.

Itse asiassa **hallituksen esityksen voi nähdä olevan ristiriidassa oman esityksensä kanssa**. Hallituksen esityksessä 87 §:ssä (sopimuksen tekeminen) todetaan, että *"dynaamisen hinnan sähköntoimitussopimuksen solmiminen edellyttää loppukäyttäjän nimenomaista tahdonilmaisua. Vähittäismyyjä ei saa vedota ehtoon, joka ei perustu loppukäyttäjän nimenomaiseen tahdonilmaisuun."* Toimitusvelvollisuustuote on alun perin määritelty turvaamaan kohtuullinen sähkön hinta niille pienasiakkaille, jotka eivät aktiivisesti ole kilpailuttamassa sähkön toimittajaansa. Eli juurikin tuomassa suojaa asiakkaalle direktiivin tavoitteiden mukaisesti. **87 §:n kirjaus nimenomaisesta tahdonilmauksesta ei sovi yhteen sen ajatuksen kanssa, että dynaamisen hinnan sähköntoimitussopimus olisi kuluttajalle ainoa tarjolla oleva toimitusvelvollisuustuote.**

Itse asiassa 87 § sopii yhteen huonosti senkin tilanteen kanssa, että vähittäismyyjällä ei ole kuluttaja-asiakkaille tarjolla muuta tuotetta kuin dynaamisen hinnan sähköntoimitussopimus.

Energiavirasto on parhaillaan selvittämässä, miten määritellään nykyisen voimassa olevan sähkömarkkinalain mukainen toimitusvelvollisuustuotteen kohtuullinen hinta. Koska tämä työ on edelleen kesken ja Energiaviraston tulevalla linjauksella on merkittävä vaikutus toimitusvelvollisuustuotteen määrittelyyn, **nykyinen toimitusvelvollisuuteen liittyvä pykälä ei mielestäni tarvitse tarkennusta**. Tai vähintäänkin hallituksen esitystä tulisi tarkentaa siten, että *"toimitusvelvollisuutta koskevassa 67 §:ssä todettaisiin yksiselitteisesti, että dynaamisen hinnan sähköntoimitussopimus voisi olla täydentävä toimitusvelvollisuustuote muiden vähittäismyyjän toimitusvelvollisuustuotteiden rinnalla."* Tällöin olisi mahdollista myös toimitusvelvollisuustuotteen osalta toteutua 87 §:ssä mainittu loppukäyttäjän nimenomainen tahdonilmaisu.

Dynaamisen hinnan sähköntoimitussopimus määritellään hallituksen esityksessä tuotteeksi, *"joka seuraa spot-markkinoiden, vuorokausimarkkinat ja päivänsisäiset markkinat mukaan lukien, hintavaihteluja aikaväleillä, jotka vastaavat vähintään markkinoiden selvitysaikavälejä."* **Pidän ongelmallisena, että dynaamiseen hintaan pohjautuva tuote määritellään laissa näin tarkasti, mikä voi vaikeuttaa uusien innovatiivisten tuoterakenteiden kehittämistä.**

2) Itsenäinen aggregaattori ja kysyntäjouston toteutus

On kannatettavaa, että kysyntäjouston edellytyksiä parannetaan ja luodaan kilpailua kysyntäjoustotuotteille, koska toistaiseksi kysyntäjoustomarkkinoiden kehittyminen on ollut hyvin hidasta. Kysyntäjousto tulee kuitenkin toteuttaa siten, että se tuottaa asiakkaalle kustannushyötyjä, ei ylimääräisiä kustannuksia.

Taseen ulkopuolinen ohjaus tekee kysyntäjouston tuoterakenteesta ja tiedonvaihdosta haasteellista ja monimutkaistaa sitä, mikä näkyy myös hallituksen esityksessä. Taseen ulkopuolisen ohjauksen todellinen vaikutus edellyttää luotettavasti määriteltävää perusuraa (baseline), ja silloinkin siihen jää epävarmuutta, koska asiakas voi aina toimia satunnaisesti. Nykyisin itsenäisen aggregaattorin toiminta on mahdollista markkinapaikoilla, joissa ohjauksiin liittyvät energiamäärät ovat pieniä. **Kun ohjauksiin liittyy merkittäviä energiamääriä, on luontevaa, että ohjaukset tapahtuvat normaalin toimitusketjun ja tasevastuun piirissä**. Tällöin itsenäisen aggregaattorin tekninen infrastruktuuri voisi toimia ohjausalustana ns. sub-aggregaattorin tai teknisen palveluntarjoajan muodossa.

Aggregaattorien ja vähittäismyyjien tarjoamien hintaohjattujen kysyntäjoustotuotteiden kehittämistä edistäisi verkkopalvelumaksujen tehomaksukomponentin määräytymisperiaatteiden harmonisointi. Tällä hetkellä eri verkkoyhtiöiden pien- ja keskijännitetehotuotteissa on hyvin erilaisia tehomääräytymisperiaatteita, jopa yli 20 erilaista, ja joidenkin

verkkoyhtiöiden verkkopalveluhinnastosta on hyvin vaikea saada edes selville tehomaksun määräytymisperustetta. Pien- ja keskijännitetehotariffit, jotka sisältävät kiinteän kuukausimaksun ja kulutusmaksun lisäksi myös eri yhtiöissä eri tavoin määritettyyn huipputehoonliittyvän maksun. Nykyisin jo ainakin neljä jakeluverkkoyhtiötä tarjoaa vastaavanlaista tuotetta myös pienasiakkaille ja moni jakeluverkkoyhtiö on harkitsemassa pienasiakkaiden tehotariffin käyttöönottoa. Yksi Älyverkkotyöryhmän loppuraportin ehdotus oli yhdenmukaistaa verkkoyhtiöiden tehomaksun määräytymisperusteita. **Energiavirasto toimitti 29.9.2021 työ- ja elinkeinoministeriölle lainsäädännön jatkovalmistelua varten muistion verkkopalvelumaksujen harmonisoidusta rakenteesta**. Ehdotus perustui Älyverkkofoorumin esitykseen ja siitä järjestettiin julkinen lausuntokierros. Olisi ollut luontevaa, että ehdotus olisi sisältynyt nyt käsiteltävään hallituksen esitykseen, jolla pyritään edistämään kysyntäjoustotuotteiden yleistymistä. **Tehotariffien tehomaksujen määräytymisperiaatteiden laaja kirjo vaikeuttaa eri jakeluverkkoyhtiöiden alueella toimivien aggregaattorein palveluiden kehittämistä, koska jokaisen verkkoyhtiön alueelle palvelu pitää räätälöidä tehomaksun osalta erilaiseksi.** Verkkopalvelumaksu ja siihen liittyvä tehomaksukomponentti on kuitenkin oleellinen osa kysyntäjoustotuotteen toiminnallisuutta sähkön käyttäjän kokonaiskustannusten näkökulmasta.

Näkisin ylipäänsä perusteltuna **edistää sähkömittareiden (älymittareiden) kautta tehtävien ohjausten toteuttamista, koska käytännössä lähes kaikki käyttöpaikat on varustettu älymittareilla, jolloin olisi saavutettavissa sekä sähkömarkkinoiden että verkkotoiminnan näkökulmasta merkittävä ohjauspotentiaali kustannustehokkaasti**. Hallituksen esityksen (s. 38) mukaan esim. rakennuskannan sähkölämmityksen tekniseksi kulutusjoustopotentiaaliksi on arvioitu noin 3 200 megawattia, josta merkittävä osa on jo nykyisellään älymittareiden ohjauksen piirissä. Älymittareiden kautta tehtävien ohjausten huomioiminen olisi myös taseselvityksen näkökulmasta suoraviivaisempaa.

Hallituksen esityksen 21 c §:n mukaan verkonhaltijan on huolehdittava, että ”*verkonhaltijan sähköverkon varmaan, luotettavaan ja tehokkaaseen käyttöön tarvittavat lisäpalvelut sekä kulutusjouston ja energiavarastojen edellyttämät palvelut ovat saatavilla*.” Jakeluverkkoyhtiöiden mahdollisuudet edistää kulutusjouston edellyttämiä palveluita liittyvät erityisesti älymittareiden hyödyntämiseen. Sähkömarkkinoiden lisäksi jakeluverkkoyhtiöillä itsellään on tarpeita joustopalveluiden hankintaan. Älymittareiden kautta toteutetut joustot olisivat markkinaehtoisesti hyödynnettävissä.

Hallituksen esityksen mukaan (s. 8) eduskunnan talousvaliokunta 30.3.2017 antamassaan lausunnossa valtioneuvoston kirjelmästä (TaVL 19/2017 vp) painotti ”*häiriöreservien keskeisyyttä järjestelmän toimitusvarmuudelle ja yhtyi valtioneuvoston kantaan siitä, että kantaverkon haltijalla tulee olla mahdollisuus nopeiden häiriöreservien omistamiseen*.” Vastaavasti voidaan nähdä, että jakeluverkkoyhtiön omistamien **älymittareiden kautta tehtävät ohjaukset mahdollistavat jakeluverkkoyhtiöille työkalun häiriötilanteiden hallintaan, erityisesti tehopulatilanteessa kiertävien sähkökatkojen sijaan. Ohjausinfrasta tulisi samalla rakentaa avoin ja toimittajasta riippumaton alusta markkinaehtoisille ohjauksille**. Perusrakenteen päälle voisivat erilaiset lisäpalvelun tuottajat tarjota omia lisäpalveluitaan.

3) Jouston käyttö jakeluverkoissa

Hallituksen esityksessä mainitun mukaisesti direktiivin 32 artiklassa säädetään kannustimista jouston käyttämiseksi jakeluverkoissa: ”*Jäsenvaltion on artiklan mukaisesti mahdollistettava jakeluverkonhaltijoiden joustopalvelujen hankinta ja kannustettava siihen jakeluverkon käytön ja kehittämisen tehostamiseksi. Joustopalveluiden piiriin luetaan **siirtorajoitusten hallinta** jakeluverkonhaltijoiden alueilla*.”

Hallituksen esityksen mukaan (52 a §, Joustopalvelujen käyttö jakeluverkossa) *"jakeluverkonhaltijan on mahdollisuuksien mukaan hyödynnettävä joustopalveluja jakeluverkkonsa käytön ja kehittämisen tehostamiseksi sekä **siirtorajoitusten hallitsemiseksi** vastuualueellaan tai vastuualueensa rajojen yli tapahtuvissa siirroissa. Jakeluverkonhaltijan on hankittava joustopalvelut avointen, syrjimättömien ja markkinapohjaisten menettelyjen mukaisesti*."

Hankittaviin joustopalveluihin liittyy lisäpalvelut, jotka on määritelty 3 §:ssä seuraavasti:

*"27 b) lisäpalvelulla siirto- tai jakeluverkon toimintaan tarvittavaa palvelua, mukaan lukien tasehallintapalvelut ja taajuuteen vaikuttamattomat lisäpalvelut, **ei kuitenkaan siirtorajoitusten hallintaa**;*

27 c) taajuuteen vaikuttamattomalla lisäpalvelulla palvelua, jota kantaverkonhaltija tai jakeluverkonhaltija käyttää sähköverkon normaalin tilan säilyttävään jännitteen säätöön, nopeaan loisvirran syöttöön, inertiaan verkon vakautta varten paikallisesti, oikosulkuvirtaan, pimeäkäynnistysominaisuuteen ja saarekekäyttöominaisuuteen;"

Siirtorajoituksella tarkoitetaan 3 §:n mukaan (30 b) *"tilannetta, jossa kaikkia sähkömarkkinoiden osapuolten pyyntöjä, jotka koskevat kaupankäyntiä verkkoalueiden välillä, ei voida täyttää, koska ne vaikuttaisivat merkittävästi fyysisiin virtauksiin verkkoelementeissä, jotka eivät pysty välittämään kyseisiä virtauksia;"*

Edellä kuvattujen kohtien perusteella jää epäselväksi, onko jakeluverkkoyhtiöllä mahdollisuus hankkia (markkinaehtoisesti tai asiakkaan kanssa sopien) joustopalveluja siirtorajoitusten hallintaan, eli ns. kapasiteettijoustoja? Siirtorajoitusten hallinta on määritelty joustopalveluihin sisältyväksi sekä direktiivissä että hallituksen esityksessä, mutta poissuljetaan vaihtoehtona verkkokäyttötoimintaa tukevien lisäpalveluiden määrittelyssä.

Ongelmana joustojen laajemmalle hyödyntämiselle jakeluverkkotoiminnassa on ollut, että erilaiset kustannustehokkaat investointivaihtoehdot eivät ole aidosti vaihtoehtoja passiivisille verkkoinvestoinneille (esimerkiksi maakaapeloinnille) verkon uusimiseksi, kapasiteetin laajentamiseksi ja toimitusvarmuuden tason nostamiseksi. Tämän osalta Energiaviraston **määrittelemää valvontamallia tulisikin muuttaa siten, että ostopalveluina hankittavat investointivaihtoehdot (esim. akkuvarmennus, joustopalvelut, raivaus, johtokadun levennys) ovat jakeluverkkoyhtiön liiketoiminnan kehittämisen näkökulmasta vertailukelpoisia vaihtoehtoja**. Nyt ostopalveluna hankittavien vaihtoehtojen kustannukset kohdistuvat valvontamallissa sallittuun liikevaihtoon operatiivisiin kustannuksiin sisältyvänä kustannuseränä, joihin kohdistuu tehostamistavoite, kun taas verkostoinvestointi (esim. maakaapelointi) kasvattaa verkon arvoa ja sitä kautta lisää merkittävää tuottomahdollisuutta, ja nostaa asiakkaan verkkopalvelumaksujen tasoa.

4) Yhteenveto

Seuraavassa on esitetty tiivistetysti lausunnossa esitetyt huomiot:

- Ei ole perusteltua, että kuluttajalle voidaan toimitusvelvollisuustuotteena tarjota dynaamisen hinnan sähköntoimitussopimusta, ainakaan ainoana toimitusvelvollisuustuotteena.
- Dynaamisen hinnan sähköntoimitussopimus tulisi määritellä laveammin uusien innovatiivisten tuoterakenteiden kehittämisen mahdollistamiseksi.
- Kun ohjauksiin liittyy merkittäviä energiamääriä, on luontevaa, että ohjaukset tapahtuvat normaalin toimitusketjun ja tasevastuun piirissä.
- Lainkohtaa lisäpalveluina toteuttavien joustojen hyödyntämisestä jakeluverkon siirtorajoitusten hallintaan (kapasiteettijoustoihin) tulisi selventää.

- Aggregaattorien ja vähittäismyyjien tarjoamien hintaohjattujen kysyntäjoustotuotteiden kehittämisen edistämiseksi verkkopalvelumaksujen tehomaksukomponentin määräytymisperiaatteet tulisi harmonisoida Energiaviraston 29.9.2021 työ- ja elinkeinoministeriölle lainsäädännön jatkovalmistelua varten toimittaman muistion mukaisesti.
- Älymittareiden kautta tehtävien kysyntäjoustoa ja tehopulatilanteen hallintaa tukevien ohjausten toteuttamista tulisi edistää.
- Verkkoliiketoiminnan valvontamallia tulisi muuttaa siten, että ostopalveluina hankittavat investointivaihtoehdot (esim. akkuvarmennus, joustopalvelut, raivaus) ovat jakeluverkkoyhtiön liiketoiminnan kehittämisen näkökulmasta vertailukelpoisia vaihtoehtoja perinteisten passiivisten verkostoinvestointien (esim. maakaapelointi) kanssa.



Pertti Järventausta
professori, Tampereen yliopisto