VALTIONEUVOSTON KANSLIA
STATSRÅDETS KANSLI

LAINSÄÄDÄNNÖN ARVIOINTINEUVOSTO

Lainsäädännön arviointineuvoston lausunto
Asianumero: VN/2881/2023-VNK-2
Päivämäärä: 31.1.2023

Lainsäädännön arviointineuvoston lausunto työ- ja elinkeinoministeriölle hallituksen esityksen luonnoksesta takautuvasti maksettavaa sähköhyvitystä sekä sähköenergialaskujen maksuaikojen pidennystä koskevaksi lainsäädännöksi

Sähköhyvitystä koskevan esitysluonnoksen perusteella saa käsityksen asian taustasta ja keskeisistä ehdotuksista. Esitysluonnos on kirjoitettu hyvällä yleiskielellä ja on tiivis kokonaisuus. Olennaisista vaikutuksista saa käsityksen ja esimerkit havainnollistavat vaikutusarviointeja. Muiden tukitoimien päällekkäisyys vaikeuttaa tämän esityksen tarkoituksenmukaisuuden hahmottamista.

Esitysluonnoksen keskeisimmät puutteet ja kehittämiskohteet

i) Myöhäinen lainvalmistelun käynnistäminen on heikentänyt lainvalmistelijoiden mahdollisuuksia arvioida eri vaihtoehtoja. Esityksessä tulee arvioida, mikä olisi tarkoituksenmukaisin ja tehokkain vaihtoehto auttaa kotitalouksia.

ii) Erilaisia tukia sähkön hinnannousun kompensoimiseksi on varsin paljon, eikä esitysluonnoksesta ilmene, mille kotitalouksille tukikokonaisuus pääosin kohdentuu. Eri tukimuotojenyhteisvaikutuksia tulee arvioida ja esittää niiden aukot ja päällekkäisyydet.

iii) Esitysluonnoksesta ei selviä riittävästi, millaiset kotitaloudet ovat suurimmassa ahdingossa kohonneen sähkönhinnan vuoksi ja miksi esitysluonnos on tarpeellinen hyvätuloisille sähkön loppukäyttäjille. Esityksessä tulee arvioida, ovatko esityksen vaikutukset oikeasuhtaisia tavoitteeseen nähden.

iv) Perus- ja ihmisoikeusvaikutusten arviointi on erityisen tärkeää, kun valmistellaan säädöksiä poikkeuksellisen kiireellisellä aikataululla**.** Hyvityksen saajien yhdenvertaisuutta tulee arvioida siitä näkökulmasta, ketkä tätä hyvitystä tarvitsevat ja miten hyvitys parantaisi heikossa asemassa olevien tilannetta.

1. Hallituksen esitysluonnoksen keskeinen sisältö

Tässä esitettävä kuvaus on suora lainaus esitysluonnoksen ”esityksen pääasiallinen sisältö” -jaksosta.

Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi laki takautuvasti maksettavasta sähköhyvityksestä ja laki sähköenergialaskujen maksuajan pidentämisestä ja sähköyhtiöiden maksuvalmiuden tukemisesta. Lisäksi ehdotetaan säädettäväksi laki tuloverolain väliaikaisesta muuttamisesta, laki väliaikaisesta sähkötuesta annetun lain 2 §:n muuttamisesta sekä laki Energiavirastosta annetun lain 1 §:n väliaikaisesta muuttamisesta.

Ehdotetuilla laeilla pyritään tukemaan kuluttajia poikkeuksellisen korkeiden sähkön hintojen aiheuttamassa haastavassa taloudellisessa tilanteessa sekä tukemaan kuluttajien ja sähkön vähittäismyyjien muiden asiakkaiden kykyä maksaa sähköenergialaskut.

Takautuvasti maksettava sähköhyvitys maksettaisiin käyttöpaikkakohtaisesti niille loppukäyttäjille, joille sähkön vähittäismyyjä toimittaa sähköenergiaa välittömästi jakeluverkonhaltijan jakeluverkon kautta ja joiden sähkönmyyntisopimus on yksilöity henkilötunnuksella. Sähköhyvityksen määrä perustuu marras-joulukuun 2022 sähköenergian kulutukseen ja loppukäyttäjän sähköenergian hintaan marraskuun 2022–tammikuun 2023 välisenä aikana. Sähköhyvitystä maksettaisiin laskennallisesti neljän kuukauden ajalta siten, että sähköhyvitys olisi kuukausittain 50 prosenttia sähköenergialaskusta omavastuun 90 euroa ylittävältä osalta, kuitenkin enintään 700 euroa kuukaudessa. Sähköhyvitys kohdistuisi niihin sähkönmyyntisopimuksiin, joiden sähköenergianhinta on ollut yli 10 senttiä kilowattitunnilta sekä dynaamisen hinnan sähköntoimitussopimuksiin. Sähköhyvitys maksettaisiin loppukäyttäjille pääsääntöisesti sähkön vähittäismyyjän tekemänä hyvityksenä sähköenergialaskulla.

Esitetyllä sähkölaskujen maksuaikojen pidennyksellä pyritään osaltaan tukemaan sähkön vähittäismyyjien asiakkaina olevien kotitalouksien ja yritysten kykyä maksaa talvikuukausien kulutukseen perustuvat sähköenergialaskut. Sähkön vähittäismyyjien tulisi asiakkaansa pyynnöstä myöntää lisämaksuaikaa 1 päivä tammikuuta 2023–30 päivä huhtikuuta 2023 välisenä aikana syntyneeseen sähköenergian kulutukseen liittyville sähköenergialaskuille.

Maksuaikojen pidentäminen merkitsee, että sähkön vähittäismyyjät saisivat saatavansa viiveellä. Koska tämä voi aiheuttaa sähkön vähittäismyyjille likviditeettivajausta, esitetään, että näiden maksuvalmiutta tuetaan myöntämällä niille valtiontakauksia likviditeettitarpeen kattamiseksi otettavien pankki- tai TyEL-lainojen vakuudeksi.

2. Arvio hallituksen esitysluonnoksesta ja vaikutusarvioinneista

2.1 Yleiset huomiot

Esityksen tavoitteena on kertaluonteisesti tukea kuluttajia korkeiden sähkölaskujen maksamisessa ja täydentää muita väliaikaisia tukimuotoja. Esitysluonnoksen mukaan hallitus käynnisti tämän lakiesityksen valmistelun joulukuun puolivälissä 2022, mutta muita tukimuotoja korkean sähkönhinnan kompensoimiseksi oli valmisteltu jo aiemmin syksyllä.

Esitysluonnoksen perusteella jää vaikutelma, että hyvityksen kohdentumista tarvehankintaisesti tai tuloluokkien mukaan ei ole voitu poliittisen ohjauksen ja kiireen vuoksi selvittää. **Arviointineuvosto kiinnittää huomiota,** että sähkönhinnan poikkeuksellinen nousu on ollut odotettavissa jo viime keväästä lähtien sähköfutuurien hintojen kohotessa etenkin Venäjän hyökkäyssodan jälkeen. Poliittisessa päätöksenteossa ja virkamiesjohdossa olisi pitänyt ennakoida tulevaa tilannetta ja arvioida ajoissa erilaisia skenaarioita ja keinoja asian vaihtoehtoisiksi ratkaisuiksi. Valmistelussa olisi voitu hyödyntää esimerkiksi rekisteripohjaista tietoa kotitalouksista. Tällöin hyvitys olisi voitu kohdentaa paremmin niille kotitalouksille, jotka sitä eniten tarvitsevat, eikä kaikkia tukimuotoja olisi ehkä tarvittu.

Arviointineuvosto kiinnittää huomiota, että joidenkin tutkimustulosten mukaan sähköä käyttävät eniten hyvätuloiset kotitaloudet ja päätetyt tukitoimet kohdentuvat myös hyvätuloisille.[1] Esitysluonnoksessa ei perustella riittävästi, miksi hyvitys on kohdennettu hyvätuloisille kotitalouksille. Esityksessä tulee arvioida, ovatko esitettävän vaihtoehdon vaikutukset oikeasuhtaisia.

Esitysluonnoksessa kuvataan erilaisia käytössä olevia sähkönhinnan nousua kompensoivia tukimuotoja niin, että asiaan perehtymätön lukija saa asiasta yleiskuvan. **Arviointineuvosto katsoo**, että lain vaikutusten toteutumisen kannalta on kuitenkin tärkeää, että kotitaloudet erottavat eri tukimuodot toisistaan ja eduskunnalla on kokonaiskuva kokonaiskustannuksista ja eri tukimuotojen kohdentumisessa olevista aukoista ja päällekkäisyyksistä.[2] Esitysluonnoksessa on myös teknisiä yksityiskohtia, joten on tärkeää, että sähköyhtiöt osaavat soveltaa hyvitysten määräytymistä yhtenäisin perustein.

Arviointineuvosto katsoo, että nykytilan kuvausta havainnollistaisi vertailutiedon esittäminen joidenkin kotitaloustyyppien sähkölaskun suuruudesta esimerkiksi vuosina 2020 ja 2022. Erityyppisten kotitalouksien

[1] Katso esimerkiksi: Helsingin yliopiston apulaisprofessori Lassi Ahlvikin esitys: https://energiavirasto.fi/documents/11120570/147236197/Ahlvik_UE.pdf/128f1dc2-19d7-ce5d-e80f-ac07cba9c7fc/Ahlvik_UE.pdf?t=1674049946202 Tukien jälkeenkin monilla pienituloisilla asuntokunnilla menee yli kymmenen prosenttia ja osalla jopa neljännes käytettävissä olevista tuloista sähkölaskun maksamiseen. Hyvätuloisilla asuntokunnilla suurten sähkömenojen osuudet jäävät tukien ansioista pienemmiksi. Osalle myönnettyjen tukien yhteisvaikutus voi olla jopa suurempi kuin sähkölaskun nousun vaikutus. Laskelmista on tekeillä tekeillä VATT:n, Helsinki GSE:n ja Tilastokeskuksen Datahuoneen raportti.

[2] Esimerkiksi useat tuet ovat nimistöltään hyvin lähellä toisiaan: sähköhyvitys, sähkötuki, sähkövähennys. Kuluttajilla voi olla vaikeuksia erottaa tukia toisistaan. Mihin tukiin kuluttajat ovat oikeutettuja tai edellyttävätkö ne omatoimista hakemista?

tarkempi kuvaaminen auttaisi hahmottamaan ongelman mittaluokkaa ja tämän esityksen lisäarvoa suhteessa muihin sähkönhinnan nousua kompensoiviin esityksiin.

Arviointineuvosto katsoo, että luonnoksessa on perusteltu, miksi muut vaihtoehdot eivät tule kyseeseen. Vaihtoehtojen vertailusta ei kuitenkaan ilmene, mikä vaihtoehto olisi yhteiskunnan kannalta tarkoituksenmukaisin ja tehokkain tapa auttaa kuluttajia. Esityksestä ei selviä, olisiko esimerkiksi toimeentulotukea koskevaa sääntelyä voitu muuttaa. Esityksessä tulee arvioida myös se vaihtoehto, ettei mitään muutosta tehtäisi. Esitysluonnoksesta ei selviä, miksi sähkön hinnan nousu pitää kompensoida riippumatta siitä, tuottaako se kotitaloudelle ongelmia vai ei.

Arviointineuvosto pitää tarpeellisena, että sähkönhinnan nousuun liittyvien tukien kohdentumista ja yhteisvaikutuksia tulee arvioida tässä tai jossakin muussa samaan aiheeseen liittyvässä esityksessä. Lisäksi jälkiarviointi tukien ja hyvitysten tehokkuudesta ja tarkoituksenmukaisuudesta on tärkeää.

Arviointineuvosto pitää myönteisenä, että esitysluonnoksessa on kuvattu hyvin lausuntopalautetta ja sen perusteella tehtyjä muutoksia esitykseen. Esitysluonnoksesta käy hyvin ilmi keskeiset ehdotukset ja asian taustaa kuvataan tiiviisti esitysluonnoksessa. Esitysluonnos on kirjoitettu hyvällä yleiskielellä.

2.2 Taloudelliset vaikutukset

2.2.1 Vaikutukset kotitalouksien asemaan

Esitysluonnoksessa arvioidaan, että noin 930 000 kotitaloutta olisi hyvityksen piirissä. Hyvityksen arvioidaan kohdistuvan erityisesti sähkölämmitteisissä omakotitaloissa asuviin. Omakoti- ja paritalojen lämmitykseen käytettävä sähkönkulutus on keskimäärin huomattavasti suurempaa kuin muissa asuntotyypeissä.

Arviointineuvosto pitää myönteisenä, että esitysluonnoksessa on esimerkkilaskelmia, jotka avaavat kotitalouksille maksettavien hyvityksien laskentaperusteita ja havainnollistavat hyvityksen mahdollisia summia. Esitysluonnoksen kuvio tuen jakautumisesta eri tuloryhmille konkretisoi riittävässä määrin tuen jakaumaa sekä kiinnittää lukijan huomion tuen poikkeuksellisen regressiiviseen jakaumaan.

Esitysluonnoksessa on kuvattu hyvin erilaisia haasteita hyvityksen määräytymiselle, jos kotitalous muuttaa kesken hyvityskauden. **Arviointineuvosto katsoo**, että esityksessä tulisi lisäksi arvioida, voiko esitys vaikuttaa kotitalouksien käyttäytymiseen siten, ettei niiden kannata vaihtaa sähköyhtiötä hyvityksen saamisen hankaloitumisen vuoksi.

Arviointineuvosto katsoo, että esitysluonnoksessa on kuvattu hyvityksen maksamiseen liittyviä haasteita ja riskejä hyvin. Esityksessä tulee kuitenkin arvioida tarkemmin maksamiseen liittyvien riskien vaikutuksia kotitalouksille. Epäselväksi jää, voivatko hyvityssummat vaihdella tapauskohtaisesti, jos sähköä myyvät

yritykset soveltavat lakia eri tavoin eri tilanteissa. Lausuntopalautteen perusteella saa käsityksen, että lain soveltaminen tuottaa haasteita sähkön vähittäismyyjille.

2.2.2 Vaikutukset yrityksiin

Arviointineuvosto katsoo, että esitysluonnoksessa on kuvattu monipuolisesti erityyppisiä sähkön vähittäismyyjiä ja arvioitu niiden lukumäärä, joita hyvitysjärjestelmä koskee. Lisäksi esitysluonnoksessa on arvioitu kattavasti sääntelytaakkaa sekä sen jakautumista ja vaikutuksia erilaisten yritysten kesken.

Sähkön vähittäismyyntiä harjoittavien yhtiöiden asiakaspalvelun manuaalinen työ saattaa lisääntyä. Kaikkea maksatukseen liittyvää työtä ei voida automatisoida tietojärjestelmissä. Tällöin on mahdollista, että hyvitysten maksaminen saattaa ruuhkautua ja siten myöhästyä. **Arviointineuvosto pitää myönteisenä**, että esityksessä kuvataan avoimesti sähköhyvitysten maksamisen sujuvuuteen ja tietojärjestelmien muutostöihin liittyviä monia riskejä.

Esitysluonnoksen mukaan ehdotus ei kannusta sähkönkäytön lisäämiseen. **Arviointineuvosto katsoo**, että esityksessä tulisi arvioida onko säädösvalmistelun käynnistäminen vaikuttanut sähkömarkkinoiden toimintaan. Onko mahdollista, että sähköä tarjoavat yritykset eivät ole alentaneet hintojaan, jotta ne voisivat saada maksimaalisen hyvityksen valtiolta?

Esitysluonnoksen mukaan hyvityksen saajien joukkoon lukeutuisi vähäisissä määrin henkilötunnuksella sähkösopimuksen tehneitä maatalousyrittäjiä ja toiminimiä. **Arviointineuvosto katsoo**, että esityksestä ei selviä, voisivatko myös kevytyrittäjät lukeutua tähän joukkoon. Millä perusteella on arvioitu, että maatalousyrittäjiä ja toiminimiä lukeutuisi vain vähäisessä määrin tähän joukkoon?

2.2.3 Vaikutukset julkiseen talouteen

Arviointineuvosto katsoo, että esitysluonnoksessa on kuvattu riittävästi, miten valtiolle aiheutuvat kustannukset on arvioitu.

Esitysluonnoksen mukaan tukitoimilla voisi myös välillisesti olla myönteinen vaikutus kotitalouksien kokonaiskulutukseen pienentämällä sähkökulujen osuutta kotitalouden kokonaismenoista. **Arviointineuvosto toteaa**, että työllisyys on tällä hetkellä korkeimmalla tasolla vuosikymmeniin ja inflaatio on selvästi koholla. Esitysluonnoksessa tulee arvioida, onko kokonaiskulutuksen lisäys suhdannepoliittisesti perusteltavissa ja sen kohdentaminen hyvätuloisiin.

2.3 Ympäristövaikutukset

Esityksen mukaan tukitoimien ei arvioida kannustavan sähkönkulutuksen lisäämiseen, koska tuet perustuvat menneeseen sähkönkulutukseen, joten sillä ei ole ympäristövaikutuksia. Sähkön hinnannousu sinänsä on voinut kannustaa sähkönkulutuksen säästämiseen. **Arviointineuvosto pitää myönteisenä**, että

tämän esityksen ympäristövaikutukset tuodaan esille, koska energiankulutuksella on vaikutuksia ympäristöön. Lisäksi myönteistä on, että sähköhyvityksen omavastuu, hyvityksen yläraja ja hyvityksen 50 % tukiosuus eivät kannusta sähkökulutuksen lisäämiseen.

2.4 Muut ihmisiin kohdistuvat ja yhteiskunnalliset vaikutukset

Kotitaloudet ovat moninainen ryhmä ja maksettavan hyvityksen merkitys riippuu asumismuodon ja lämmitysratkaisujen lisäksi esimerkiksi kotitalouden sosioekonomisesta asemasta ja perherakenteesta.[3]

Arviointineuvosto katsoo, että esityksessä tulee kuvata tarkemmin, millaiset kotitaloudet jäävät omavastuurajan alapuolelle. Esityksessä tulee arvioida, millaisille kotitalouksille tämä hyvitys on erityisen tarpeellinen. Voiko esityksen riskinä olla, että se lisää eriarvioisuutta?

Arviointineuvosto tuo esille, että suhde perustuslakiin ja säätämisjärjestys -osiolla ei voi korvata esityksen perus- ja ihmisoikeusvaikutusten arviointia. Perus- ja ihmisoikeusvaikutusten arviointi on erityisen tärkeää, kun valmistellaan säädöksiä poikkeuksellisen kiireellisellä aikataululla**. Arviointineuvosto katsoo**, että hyvityksen saajien yhdenvertaisuutta tulee arvioida siitä näkökulmasta, ketkä tätä hyvitystä tarvitsevat ja miten hyvitys parantaisi heikossa asemassa olevien tilannetta ja kuinka eri tukitoimet kokonaisuudessaan vaikuttavat yhdenvertaisuuteen.

Esitysluonnoksen perusteella saa käsityksen, että kotitalous voi saada sähköhyvitystä useampaan sähkönkäyttöpaikkaan, kuten vapaa-ajan ja vakituiseen asumiseen tarkoitettuun asuntoon, jos kotitalouden sähkösopimukset on tehty eri henkilötunnuksilla tai eri sähköyhtiöihin. **Arviointineuvosto katsoo**, että esityksessä tulee arvioida vaikutuksia kotitalouksien yhdenvertaisuuteen tuen kohdentuessa hyvätuloisiin ja joidenkin kotitalouksien saadessa hyvityksen kahteen kertaan. **Arviointineuvosto katsoo**, että esityksessä tulisi käsitellä lyhyesti esityksen yhteisvaikutuksia sosiaaliturvan kanssa, kuten esimerkiksi toimeentulotuen kanssa.

3. Lainsäädännön arviointineuvoston lausuma

Lainsäädännön arviointineuvoston lausunto on annettu hallituksen esityksen luonnoksesta takautuvasti maksettavaa sähköhyvitystä sekä sähkölaskujen maksuaikojen pidennystä koskevaksi lainsäädännöksi (hankenumero: TEM093:00/2022), jonka työ- ja elinkeinoministeriö toimitti arviointineuvoston käyttöön sähköpostitse 29.1.2023. Lausunto on julkinen.

Arviointineuvosto on tietoinen, että esitysluonnosta ei muuteta tämän lausunnon perusteella. Työ- ja elinkeinoministeriö on ilmoittanut, ettei se pysty huomioimaan arviointineuvoston lausuntoa, sillä hallitus on

[3] Esimerkiksi onko kyseessä yksinhuoltaja, eläkeläinen, opiskelija tai työtön.

määrännyt esityksen esiteltäväksi valtioneuvostossa 31.1.2023. Arviointineuvosto joutui antamaan lausunnon poikkeuksellisen lyhyessä ajassa.

Arviointineuvosto katsoo, että myöhäinen lainvalmistelun käynnistäminen ja puutteet sähkön hinnan nousun ennakoinnissa ovat heikentäneet lainvalmistelijoiden mahdollisuutta arvioida tehokkaita ja tarkoituksenmukaisia keinoja. Hyvitys olisi voitu mahdollisesti kohdentaa paremmin niille kotitalouksille, jotka sitä eniten tarvitsevat, eikä kaikkia aikaisemmin päätettyjä tukimuotoja olisi ehkä tarvittu.

Arviointineuvosto katsoo, että hallituksen esitysluonnos noudattaa osittain lainvalmistelun vaikutusarviointiohjetta. Arviointineuvosto suosittelee, että esitysluonnosta korjataan neuvoston lausunnon mukaisesti ennen hallituksen esityksen antamista.

Helsingissä 31. tammikuuta 2023

Leila Kostiainen

Lainsäädännön arviointineuvoston puheenjohtaja

Annika Collin

Erityisasiantuntija, arviointineuvoston sihteeri

Yhteystiedot:
Valtioneuvoston kanslia
PL 23, 00023 Valtioneuvosto
vnk.fi
p. 0295 16001

Liite 1 Arviointineuvoston käyttämät standardilausumat

1. Arviointineuvosto katsoo, että hallituksen esitysluonnos täyttää lainvalmistelun vaikutusarviointiohjeen vaatimukset. Arviointineuvostolla on vain vähäisiä lisäysehdotuksia esitysluonnokseen.

2. Arviointineuvosto katsoo, että hallituksen esitysluonnos vastaa pääosin lainvalmistelun vaikutusarviointiohjetta. Arviointineuvosto suosittelee, että hallituksen esitystä täydennetään neuvoston lausunnon mukaisesti ennen hallituksen esityksen antamista.

3. Arviointineuvosto katsoo, että hallituksen esitysluonnos noudattaa osittain lainvalmistelun vaikutusarviointiohjetta. Arviointineuvosto suosittelee, että esitysluonnosta korjataan neuvoston lausunnon mukaisesti ennen hallituksen esityksen antamista.

4. Arviointineuvosto katsoo, että hallituksen esitysluonnos on puutteellinen lainvalmistelun vaikutusarviointiohjeen näkökulmasta. Esitysluonnosta tulee korjata neuvoston lausunnon mukaisesti ennen hallituksen esityksen antamista.

5. Arviointineuvosto katsoo, että esitysluonnoksessa on merkittäviä puutteita. Esitysluonnoksen pohjalta ei todennäköisesti pysty muodostamaan riittävää ja perusteltua käsitystä esityksestä, eikä sen taloudellisista ja yhteiskunnallisista vaikutuksista. Ilman puutteellisuuksien korjaamista on vakavasti harkittava, voiko esityksen antaa eduskunnan käsiteltäväksi. *

* Viimeinen virke voidaan jättää pois niissä tilanteissa, kun esitystä ei käytännössä voida vetää pois.