Työ- ja elinkeinoministeriö
Arbets- och näringsministeriet

Kirje

17.3.2024

VN/1/2024
VN/1/2024-TEM-28

Eduskunnan talousvaliokunta

TYÖ- JA ELINKEINOMINISTERIÖN LOPPULAUSUNTO ASIASSA KAA 4/2023 VP

Työ- ja elinkeinoministeriö esittää ohessa loppulausuntonsa asiassa KAA 4/2023 vp. Ministeriö tarkastelee loppulausunnossaan kansalaisaloitetta ja valiokuntakäsittelyssä esille nousseita kysymyksiä sekä vastaa talousvaliokunnan ministeriölle esittämiin kysymyksiin teemoittain.

Lausuntonsa aluksi ministeriö haluaa painottaa, että kansalaisaloitteen käsittelyssä ja sähkömarkkinoihin liittyvässä poliittisessa keskustelussa tulisi kiinnittää huomiota siihen, että Suomi on nykyisin kiinteä osa EU:n sähkön sisämarkkinoita. EU:n sähkön sisämarkkinoita säännellään hyvin yksityiskohtaisesti unionin lainsäädännöllä (sähkömarkkinadirektiivi (EU) 2019/944, sähkömarkkina-asetus (EU) 2019/943 ja sen nojalla komission asetuksilla annetut ns. verkkosäännöt ja suuntaviivat, REMIT-asetus (EU) N:o 1227/2011 sekä ACER-asetus (EU) 2019/942). Unionin sähkömarkkinalainsäädäntö on pääosin annettu asetuksilla, jotka ovat suoraan sovellettavaa oikeutta jäsenvaltioissa. Kansalaisaloitteen käsittelyssä käydyssä keskustelussa tuleekin huomioida aina se, onko esille nostettu ehdotus ylipäätänsä mahdollista toteuttaa kansallisella lainsäädännöllä ja silloinkin, kun ehdotus sinänsä kuuluu kansallisen liikkumavaran piiriin, on kansallisille toimenpiteille saatettu asettaa reunaehtoja unionin lainsäädännössä. Ministeriö toteaa, että valitettavasti kansalaisaloitteen käsittelyssä kuullut asiantuntijat ovat useimmiten jättäneet miettimättä sen, ovatko heidän ehdotuksensa ylipäätänsä toteutettavissa unionin lainsäädännön puitteissa tai, että edellyttäisikö ehdotusten toteuttaminen muutoksia unionin lainsäädäntöön vai olisivatko ne toteutettavissa kansalliseen lainsäädäntöön tehtävillä muutoksilla.

Kansalaisaloite

Kansalaisaloite KAA 4/2023 vp on ehdotus lainvalmisteluun ryhtymisestä. Aloitteen mukaan eduskunnan olisi selvitettävä mahdollisuudet säätää laki hintakaton käyttöönotosta sähkön hinnoittelussa. Aloitteen tavoitteena on laki, joka hinnoittelumekanismin avulla turvaa kansalaisille ja elinkeinoelämälle kohtuuhintaisen sähköenergian saannin myös poikkeusoloissa.

Ministeriö toteaa, että aloitteen tavoite turvata kansalaisille ja elinkeinoelämälle kohtuuhintaisen sähköenergian saanti myös poikkeusoloissa, on Suomen energiapolitiikan pitkäaikainen tavoite. Esimerkiksi viimeisimmässä hallituksen ilmasto- ja energiastrategiassa (Valtioneuvoston selonteko kansallisesta ilmasto- ja energiastrategiasta, Hiilineutraali Suomi 2035 – kansallinen ilmasto- ja energiastrategia VNS 6/2022 vp) tämä tavoite on kirjattu seuraavasti:

> ”Sähkömarkkinoiden toimintaa kehitetään Pohjoismaiden ja Baltian maiden alueellisten ja eurooppalaisten markkinoiden lähtökohdista tavoitteena ilmastotavoitteiden täyttäminen, kilpailukykyinen hinta ja hyvä toimitusvarmuus. Tehokkaasti toimivat alueelliset ja eurooppalaiset sähkömarkkinat sekä riittävän

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 Helsinki	0295 16001 +358 295 16001	09 1606 2160 +358 9 1606 2160	kirjaamo.tem@gov.fi www.tem.fi

> vahvat rajasiirtoyhteydet ovat toimivin ja kustannustehokkain keino taata sähkön kilpailukykyinen hinta ja toimitusvarmuus.”

Keskeinen ero kansalaisaloitteen ehdotuksen ja kansallisen energiapolitiikan jo 1990-luvun puolivälistä lähtien noudatetun linjan välillä on se, että kansallisen energiapolitiikan linjana on kilpailukykyisen sähkön hinnan ja hyvän toimitusvarmuuden saavuttaminen markkinaehtoisin toimin, ei hintakattoon perustuvan sääntelyn keinoin.

Voimassa oleva sähkömarkkinadirektiivi (EU) 2019/944 ei toistaiseksi mahdollista sähkön vähittäismyynnin hintasääntelyä. Direktiivin lähtökohtana ovat markkinapohjaiset vähittäismyyntihinnat (ks. Artikla 5 Markkinapohjaiset toimitushinnat ja Artikla 27 Yleispalvelu). Direktiivin 5 artiklan mukaan:

> ”Toimittajilla on oltava vapaus määrittää hinta, jolla ne toimittavat sähköä asiakkaille. Jäsenvaltioiden on varmistettava energiaköyhien ja heikossa asemassa olevien kotitalousasiakkaiden suojelu sosiaalipolitiikalla tai muilla keinoin kuin puuttumalla julkisin toimin sähköntoimitusten hinnoitteluun.”

Direktiivin 5 artiklan 3 ja 6 kohdan ylimenokauden poikkeukset eivät myöskään ole ministeriön näkemyksen mukaan sovellettavissa Suomessa. Suomessa ei ole ollut direktiivin voimaan tullessa ns. sosiaalisia tariffeja. Sen sijaan toimeentulotuki ja asumistuki sisältävät energiaköyhyyttä koskevat toimenpiteet. Vastaavasti Suomessa ei ole säännelty vähittäishintoja 1990-luvun jälkeen, joten säänneltyjen tariffien siirtymäaikaakaan koskeva poikkeus ei sovellu Suomeen.

Komissio antoi 14.3.2023 ehdotuksen EU:n uutta sähkömarkkinamallia koskevaksi lainsäädännöksi. Neuvosto hyväksyi osaltaan trilogineuvotteluiden tuloksen 22.12.2023. Muutokset sähkömarkkinadirektiiviin tulevat voimaan kevään kuluessa. Hyväksyttyyn sähkömarkkinadirektiivin muutokseen sisältyy uusi 66 a artikla, jonka mukaan jäsenvaltiot voisivat komission julistaman alueellisen tai EU-laajuisen sähkön hintakriisin aikana tukea pieniä ja keskisuuria yrityksiä sekä kuluttajia kohdistamalla sähköntoimitusten hinnoitteluun julkisia toimia, joilla sähkön hinta voitaisiin väliaikaisesti asettaa sähköntoimitukselle kustannuksia alhaisemmalle tasolle. Säännös edellyttää jäsenvaltioiden korvaavan hintakaton aiheuttaman hintaeron sähkönmyyjille. Säännöksen pääkohdat kuuluvat seuraavasti (vielä tarkistamaton käännösversio):

> ”66 a artikla
>
> Kohtuuhintaisen energian saatavuus sähkön hintakriisin aikana
>
> 1. Neuvosto voi komission ehdotuksesta täytäntöönpanopäätöksellä julistaa alueellisen tai unionin laajuisen sähkön hintakriisin, jos seuraavat edellytykset täyttyvät:
>
> a) sähkön tukkumarkkinoilla vallitsevat erittäin korkeat keskihinnat, jotka ovat vähintään kaksi ja puoli kertaa korkeammat kuin edellisten viiden vuoden keskihinta ja vähintään 180 €/MWh, ja tilanteen odotetaan jatkuvan vähintään kuusi kuukautta. Viiden edellisen vuoden keskihintaa laskettaessa ei oteta huomioon ajanjaksoja, joina julistettiin alueellinen tai unionin laajuinen sähkön hintakriisi;
>
> b) sähkön vähittäishinnat nousevat jyrkästi tason ollessa noin 70 prosenttia, ja tilanteen odotetaan jatkuvan vähintään kolme kuukautta.
>
> 6. Jos neuvosto on hyväksynyt 1 kohdan mukaisen täytäntöönpanopäätöksen, jäsenvaltiot voivat kyseisen päätöksen voimassaoloaikana soveltaa väliaikaisia kohdennettuja julkisia toimia pienten ja keskisuurten yritysten sähköntoimitusten hinnoitteluun.
>
> Tällaisten julkisten toimien on
>
> a) rajoituttava enintään 70 prosenttiin edunsaajan kulutuksesta edellisen vuoden vastaavana ajanjaksona ja säilytettävä kannustin kysynnän vähentämiseen;
>
> b) täytettävä 5 artiklan 4 ja 7 kohdassa säädetyt edellytykset;
>
> c) tarvittaessa täytettävä tämän artiklan 7 kohdassa säädetyt edellytykset;
>
> d) ne on suunniteltava siten, että minimoidaan mahdollinen sisämarkkinoiden kielteinen pirstaloituminen.

7. Jos neuvosto on tehnyt tämän artiklan 1 kohdan mukaisen täytäntöönpanopäätöksen, jäsenvaltiot voivat kyseisen päätöksen voimassaoloaikana poiketen siitä, mitä 5 artiklan 7 kohdan c alakohdassa säädetään, soveltaessaan kohdennettuja julkisia toimia sähköntoimitusten hinnoitteluun 5 artiklan 6 kohdan tai tämän artiklan 6 kohdan mukaisesti, poikkeuksellisesti ja väliaikaisesti asettaa sähköntoimitukselle kustannuksia alhaisemman hinnan edellyttäen, että seuraavat edellytykset täyttyvät:

a) kotitalousasiakkaille asetettua hintaa sovelletaan enintään 80 prosenttiin kotitalouksien mediaanikulutuksesta, ja se säilyttää kannustimen kysynnän vähentämiseen;

b) toimittajien välillä ei esiinny syrjintää;

c) kaikki toimittajat saavat korvauksen siitä, että toimitukset alittavat kustannukset avoimella ja syrjimättömällä tavalla;

d) kaikilla sähköntoimittajilla on samoin perustein oikeus tehdä tarjouksia sähkön toimitushinnasta, joka on kustannuksia alhaisempi;

e) ehdotetut toimenpiteet eivät vääristä sähkön sisämarkkinoita.”

Sähkömarkkinadirektiiviin lisättävä 66 a artikla antaa direktiivin voimaantulon jälkeen jäsenvaltioille mahdollisuuden säätää hintakriisin varalta direktiivin reunaehdot täyttävästä hintakattomallista. Pääministeri Orpon hallituksen hallitusohjelman mukaan ”hallitus varautuu asettamaan sähkön vähittäismyynnin hintoja väliaikaisesti sääntelyyn sähkömarkkinoiden poikkeuksellisen hintakriisin aikana. Lähtökohtaisesti markkinaehtoisuutta pidetään tärkeänä sähkömarkkinoiden tehokkuuden varmistamisessa.” Työ- ja elinkeinoministeriön on tarkoitus käynnistää sähkömarkkinadirektiivin muutosten täytäntöönpanoa ja hintakriisin aikaista hintakattolakia koskeva valmistelutyö vuoden 2024 ensimmäisen neljänneksen aikana (hanke TEM040:00/2023). Ministeriön näkemyksen mukaan 66 a artiklan mukainen hintakatto vastaa kansalaisaloitteen keskeiseen tavoitteeseen.

Unionin sähkömarkkinamalli ja ehdotukset sen kehittämiseksi

Komissio antoi 14 päivänä maaliskuuta 2023 ehdotuksensa sähkön markkinamallia koskevaksi lainsäädännöksi. Ehdotuksessa komissio katsoi, että eurooppalaiset sähkön sisämarkkinat ovat vuosien saatossa tuoneet valtavat hyvinvointihyödyt asiakkaille ja markkinat ovat normaalioloissa toimineet tehokkaasti. Komission mukaan markkinan toimintaa pitää tarkastella lyhyen aikavälin lisäksi myös pidemmällä aikavälillä, jotta taataan vihreä siirtymä ja riittävät investoinnit uusiutuvaan ja päästöttömään sähköntuotantoon. Keskeisinä tavoitteina ehdotuksessa oli suojata sähkön käyttäjiä hintavaihteluilta, energian hintavakauden ja hinnan ennustettavuuden parantaminen ja uusiutuvan energian investointien edistäminen. Esityksen sisältö on kuvattu tarkemmin U-kirjelmässä U 3/2023 vp. Neuvosto hyväksyi osaltaan trilogineuvotteluiden tuloksen 22.12.2023 ja säädösmuutokset tulevat voimaan kevään 2024 kuluessa.

Professori Järventausta esittää lausunnossaan, että normaalista markkinatilanteista poikkeavissa häiriötilanteissa tulisi hinnan muodostamisessa olla joustavuutta. Esimerkkinä professori Järventausta nostaa, että keskeytyksen seurauksena poissaoleva tuotanto huomioitaisiin virtuaalisesti tarjontakäyrässä tietyllä laskennallisella volyymilla ja hinnalla, jolloin keskeytyksellä ei olisi vaikutusta sähkön hintaan. Professori Järventausta myös ehdottaa toisen huutokauppakierroksen käyttöönottamista Suomessa. Työelämäprofessori Vehviläinen puolestaan toteaa lausunnossaan, että tapana rajoittaa tuottajien mahdollisuuksia hyötyä korkeista markkinahinnoista on asettaa hintakatto erikseen määrittelemättömälle tasolle. Toisaalta professori Honkapuro toteaa lausunnossaan, että kansalaisaloitteessa ehdotetun perusteellisen muutoksen sähkömarkkinaan sisältävän merkittäviä riskejä, jotka voivat vaikuttaa negatiivisesti sekä sähköjärjestelmän keskeisiin tavoitteisiin että puhtaaseen siirtymään.

Sähkön hinnoittelumallia koskevissa kehitysehdotusten osalta on tärkeä huomata, että niitä koskeva sääntely on EU-tasoista eikä muutoksia voida tehdä kansallisin toimin. Paras hetki vaikuttaa EU-lainsäädäntöön on, kun komissio on valmistelemassa ehdotuksiaan.

Sähkön tukkumarkkinoiden teknisen hintakaton laskeminen on puhututtanut koko energiakriisin ajan ja Suomi on ollut aktiivisesti edistämässä teknisen hintakaton laskua. Ministeri Lintilä ehdotti energianeuvostossa syksyllä 2022, että sähkön tukkumarkkinoiden hintakattoja tulisi laskea tasolle 1000-2000 euroa megawattitunnilta ja kirjelmöi asiasta myös energia- ja kilpailukomissaareille. Ehdotuksessaan uudeksi sähkömarkkinamalliksi maaliskuussa 2023 komissio ei kuitenkaan ehdottanut muutosta sähkön tukkumarkkinoiden hinnoittelumalliin. Myös ministeri Mykkänen nosti asian esiin energianeuvostossa joulukuussa 2023 ja se sai tukea ainoastaan Virolta.

Voimaan tullessaan EU:n uusi sähkömarkkinamalli mahdollistaa jäsenvaltioille pyytää kantaverkkoyhtiöitä kehittämään huipuntasaustuotteen hintakriisien varalle. Tuotteella voitaisiin hankkia sähkön kulutusjoustoa erillisen huutokaupan avulla niin, että se vaikuttaisi myös vuorokausimarkkinoiden hintaan. Kuten työelämäprofessori Vehviläinenkin, ministeriö pitää tätä harkitsemisen arvoisena työkaluna hintakriisien varalle.

Sähkön vuorokausimarkkinoiden toinen huutokauppakierros on käytössä Keski-Euroopassa ja Baltian maissa. Toinen huutokauppa ei varsinaisesti perustu lainsäädäntöön, vaan se on otettu käyttöön pörssien, toimialan ja sääntelyviranomaisten yhteistyönä. Alun perin se otettiin käyttöön läntisessä Keski-Euroopassa 2000-luvun alussa korjaamaan likviditeetin puutetta tiettyinä hetkinä. Toinen huutokauppakierros otetaan käyttöön, mikäli markkinoiden hinta ensimmäisellä kierroksella on asetettujen raja-arvojen ulkopuolella (ylä- tai alaraja). Pääosassa maista alarajana käytetään -150 euroa megawattitunnilta ja ylärajana +2400 euroa megawattitunnilta. Kun jompikumpi raja saavutetaan, pörssit ilmoittavat vain rajan ylityksestä ja avaavat tarjouskirjat 15 minuutiksi, jotta toimijat voivat tarkistaa tarjouksensa. Toinen huutokauppakierros olisi mahdollisesti voinut auttaa marraskuussa 2023 tapahtuneeseen tarjousvirheeseen, jonka seurauksena sähkön hinta painui -500 euroon megawattitunnilta. Toisaalta tammikuun alun huippuhintatunteina hintaraja ei olisi ylittynyt. Eurooppalaiset sähköpörssit järjestivät vuodenvaihteessa 2023/24 julkisen kuulemisen toisen huutokaupan järjestämisen poistamisesta, sillä pörssien mukaan markkina-aikajakson lyheneminen 15 minuuttiin tulee vaikeuttamaan eurooppalaisen laskennan toteuttamista tavoiteajassa ja voi johtaa jopa markkinalaskennan epäonnistumiseen. Tällöin toisen huutokauppakierroksen toteuttaminen olisi mahdotonta. Pörssit toivat lausuntopyynnössään myös esiin, että toisen huutokauppakierroksen jälkeen markkinoiden lopputulos on muuttunut monesti myös huonommaksi. Tästä huolimatta ministeriö pitää toisen huutokauppakierroksen käyttöönottoa myös Suomessa selvitettävänä vaihtoehtona. Tärkeää on varmistaa, ettei toinen huutokauppakierros kasvata liikaa riskiä markkinatulosten laskennan epäonnistumisesta. Energiavirasto on käynnistänyt 24.11.2023 selvityksen sähköpörssissä Suomen tarjousalueelle 23.11.2023 annetusta virheellisestä tarjouksesta sekä sen vaikutuksista markkinoiden toimintaan ja eri markkinaosapuolille. Energiavirasto selvittää, onko tapauksessa mahdollisesti rikottu sähkömarkkinoiden sääntelyä ja kuinka jatkossa vastaavien tilanteiden syntyminen voidaan estää. Virasto selvittää asiaa yhteistyössä muiden maiden sääntelyviranomaisten kanssa. Tässä yhteydessä Energiavirasto tulee tiedotteensa mukaan ottamaan kantaa niihin toimenpiteisiin, joita on tarpeen tehdä vastaavien ongelmien ehkäisemiseksi jatkossa.

Kapasiteettimekanismit

Pääministeri Orpon hallitusohjelmassa linjataan, että Suomeen luodaan selvityksen perusteella kustannustehokas kapasiteettimekanismi. Ministeriö on aloittanut hankkeen valmistelun, mutta selvitystyötä ei ole aloitettu, koska valtioneuvoston kanslian rahoitus työ- ja elinkeinoministeriölle hankkeeseen on varmistunut vasta 15.3.2024. Lähtökohtaisesti kapasiteettimekanismin luomiseen kuluu useita vuosia, sillä huomattavien markkinavaikutusten ja suurten asiakkaille aiheutuvien kustannusten vuoksi vaihtoehdot tulee selvittää erityisen huolellisesti ja lisäksi mekanismi joudutaan hyväksyttämään EU:n komissiolla. Yksin EU:n komission hyväksyntään on varattava vuodesta kahteen vuotta. Toisaalta EU:n uudessa sähkömarkkinamallissa on luotu uusi tukijärjestelmä fossiilittoman joustavuuden edistämiseksi, minkä avulla voitaneen edetä joustavuuden tukemisessa nopeamminkin. Muun kapasiteetin tukeminen siirtyisi tällöin myöhempään ajankohtaan. Haasteen valmistelun aikataululle asettavat myös ministeriön ohennetut henkilöstö- ja toimintamenoresurssit.

Kysymys vesivoiman ja muun säätövoiman tuottajien markkinavoiman vaikutuksista

Tilanteet, joissa markkinamanipulaation riski on korkeimmillaan, ovat sellaisia, joissa sähkön kysyntä on korkealla ja vastaavasti tarjonta niukimmillaan sekä vastaavantyyppiset, markkinaosapuolille yllätyksinä tulevat markkinatilanteet. Tällöin sähköpörssien kysyntä- ja tarjouskäyrät nousevat hyvin jyrkästi ja osto- ja myyntitarjouksia on niukasti. Näissä tilanteissa yksittäisillä tarjouksia tehneillä markkinaosapuolilla on poikkeuksellisen paljon markkinavoimaa. Myös markkinaosapuolten arvioiden osuminen väärään ja jopa tietoinen spekulaatio voivat vaikuttaa voimakkaastikin siihen, mille tasolle hinta asettuu.

Toimivalta arvioida eri markkinatoimijoiden käyttäytymisen oikeellisuutta kuuluu Energiavirastolle ja Kilpailu- ja kuluttajavirastolle. Ministeriöllä ei ole toimivaltaa arvioida markkinatoimijoiden markkinavoiman käytön oikeellisuutta sähkömarkkinoilla.

Kulutusjousto

Kulutusjouston keskeisenä ajurina ovat asiakkaille näkyvät hintasignaalit, jotka kuvaavat sähköjärjestelmän tilaa mahdollisimman hyvin. Suomessa on keskimääräistä paremmat edellytykset kulutusjouston lisäämiseksi, sillä käytännössä kaikille asiakkaille on asennettu älymittari. Tämä mahdollistaa asiakkaille erilaisten joustosta palkitsevien sähkötuotteiden käytön. Tällä hetkellä noin

20-30 %:lla asiakkaista on jo joustavuuteen kannustava sähkösopimus, joko pörssihintainen tai kiinteään hintaan pohjautuva joustosopimus.

Vaikka korkeilla hetkellisillä hinnoilla on ollut valitettavia seurauksia sähkön käyttäjille, ovat ne myös tuoneet markkinoille merkittäviä määriä asiakkaiden joustavuutta. Kulutusjousto lisää sähköjärjestelmän kustannustehokkuutta vähentämällä tarvetta tuotantoinvestointeihin. Pitempää aikajännettä kuin yksittäisiä hintapiikkejä tarkastellen kulutusjoustolla on siten sähkön hintaa ja loppukäyttäjien kustannuksia laskeva vaikutus.

Pääministeri Orpon hallitusohjelmassa linjataan, että sähköverkonhaltijat velvoitetaan asennuttamaan etäohjauksen mahdollisuus sähkölämmitteisiin kiinteistöihin ja tarjoamaan sen käyttö kuluttajien sekä heidän valtuuttamiensa joustosäästötarjoajien käyttöön. Vuonna 2021 annetulla valtioneuvoston asetuksella sähköntoimitusten selvityksestä ja mittauksesta (767/2021) seuraavan sukupolven älymittareihin on velvoitettu asennettavaksi kuormanohjausrele, jota pitää pystyä ohjaamaan viestintäverkon kautta. Ministeriö on pyytänyt Fingridiä laatimaan selvityksen kuormanohjausrajapinnan teknisestä toteutuksesta, jotta asiakkaan valtuuttamat joustopalveluntarjoajat, itsenäiset aggregaattorit mukaan lukien, voisivat ohjata mittarissa olevaa kuormanohjausrelettä.

Tällä hetkellä aggregointi on mahdollista taseketjun sisällä kaikilla markkinapaikoilla. Itsenäinen aggregointi on mahdollista tällä hetkellä Fingridin reservimarkkinoilla FFR, FCR-D, FCR-N ja aFRR -tuotteissa. Näillä reservimarkkinoilla itsenäinen aggregaattori voi koota joustoresursseja eri tasevastuiden piiristä kunkin reservituotteen ehtojen mukaisesti. Sähkömarkkinalain muutoksella (L 497/2023), joka tuli voimaan 1.6.2023, toimeenpantiin sähkömarkkinadirektiivin (EU) 2019/943 itsenäisiä aggregaattoreita koskevat kohdat. Lainsäädännön perusteella ministeriö on pyytänyt Fingridiä selvittämään itsenäisen aggregoinnin tarkempia reunaehtoja ja ehdottamaan ministeriölle mallia itsenäisen aggregoinnin toteuttamiseksi. Ehdotuksen pohjalta ministeriö tulee valmistelemaan tarkentavat asetukset itsenäisen aggregoinnin käytännön toteuttamisesta myös muilla kuin edellä mainituilla markkinoilla.

Markkinavalvonnan riittävyys ja kehittäminen

Ministeriö toteaa ensinnäkin, että markkinamanipulaation riski on energiamarkkinoilla aina olemassa. Sitä ei voida kokonaan poistaa, mutta tehokkaalla sääntelyllä ja valvonnalla sitä voidaan vähentää.

Ministeriö katsoo, että nykyinen EU:n yhteinen lainsäädäntö ja valvonta sisältävät varsin hyvät ja ulottuvat keinot puuttua energiamarkkinoiden manipulaatioon. Myös seuraamukset täyttävät hyvin rikkomusten ennaltaehkäisevyyden vaatimukset. Kolmella tasolla (ACER – kansallinen sääntelyviranomainen – markkinapaikan lakisääteinen omavalvonta) tapahtuva markkinavalvonta sisältää lähtökohtaisesti kattavat elementit, joiden perusteella markkinamanipulaatiota voidaan havaita, tutkia ja asettaa rikkomuksille seuraamuksia. Lisäksi hyväksymisvaiheessa olevan EU:n sähkömarkkinareformin yhteydessä ACER:in toimivaltuuksia tullaan vielä lisäämään. Sääntelykehys onkin käynyt läpi tuoreen tarkastelun EU:n instituutioissa, eikä sen suhteen ole katsottu olevan merkittäviä uudistustarpeita.

Vaikka järjestelmä on periaatetasolla todettu toimivaksi, voidaan kuitenkin esittää kysymys, onko valvonta riittävää. Tässä suhteessa ei ole todettavissa yksiselitteistä mittaria. Aina voidaan tehdä enemmän. Yleisellä tasolla voidaan kuitenkin todeta, että energiaviranomaisemme - sekä ministeriö että Energiavirasto – toimivat kansainvälisesti vertaillen ja asioiden kansantaloudelliseen merkitykseen nähden pienillä resursseilla. Energiavirastossa markkinavalvonta kilpailee resursseista myös muiden tärkeiden tehtävien kanssa. Ministeriö suhtautuu positiivisesti sähkö- ja maakaasumarkkinoiden markkinamanipulaation viranomaisomaisvalvonnan tehostamiseen ja siihen osoitettaviin lisäresursseihin, kuitenkin edellyttäen, että resursseja ei vastaavasti vähennetä Energiaviraston muista tehtävistä eikä ministeriöstä tai muualta työ- ja elinkeinoministeriön hallinnonalalta.

REMIT-asetuksen 13 artiklan 1 kohdan mukaan kansallisten sääntelyviranomaisten on varmistettava, että 3 ja 5 artiklassa säädettyjä kieltoja sekä 4 artiklassa säädettyä velvoitetta sovelletaan. Jäsenvaltion on varmistettava, että sen kansallisilla sääntelyviranomaisilla on tutkinta- ja täytäntöönpanovaltuudet, jotka ovat tarpeen asetuksen edellyttämien tehtävien hoitamiseksi. Markkinamanipulaation tutkinta on REMIT-asetuksen mukaan Energiaviraston lakisääteinen tehtävä. Jäsenvaltio voi kuitenkin säätää, että kansallinen sääntelyviranomainen voi käyttää valtuuksiaan yhteistyössä muiden viranomaisten kanssa. Päävastuu tutkinnasta ja valvonnasta kuuluu asetukseen mukaan aina kansalliselle sääntelyviranomaiselle.

Edellisen perusteella ministeriö katsoo ensinnäkin, että energiamarkkinoiden markkinavalvonta on virkavastuulla tehtävää viranomaistyötä, jota ei voida eikä pidä ulkoistaa tutkijoille. Kilpailu- ja

kuluttajaviraston ehdotuksen osalta ministeriö toteaa, että REMIT-asetuksen 7 artiklan 2 kohta antaa jäsenvaltioille mahdollisuuden säätää, että sen kansallinen kilpailuviranomainen tai tämän viranomaisen yhteyteen perustettu markkinoita seuraava elin valvoo markkinoita kansallisen sääntelyviranomaisen kanssa. Asetuksen 13 artiklan mukaista tutkinta- ja valvontatoimivaltaa ei voida kuitenkaan antaa kilpailuviranomaiselle tai sen yhteyteen perustetulle elimelle. Tämän perusteella KKV:n ehdottaman yhteisen tutkimusyksikön rooliksi jäisi käytännössä REMIT-asetukseen perustuvia seurantatyyppisiä tehtäviä.

Edellisen perusteella ministeriö katsoo, että markkinavalvonnan tehostamiseen mahdollisesti osoitettavat lisäresurssit on toiminnallisesti perustellumpaa kohdentaa lakisääteiseen varsinaiseen valvontatyöhön Energiavirastoon kuin KKV:n ehdottamaan seurantaa ja mahdollisesti yleisluonteisempaa muuta energiamarkkinatutkimusta tekevään erilliseen tutkimusyksikköön. Ministeriö kuitenkin näkee, että myös KKV:n ehdottama tutkimusyksikkö voisi olla hyödyllinen energiamarkkinoita koskevan seurantatiedon tuottamisessa. Nykyisessä taloudellisessa tilanteessa ministeriö pitää kuitenkin parempana sijoittaa mahdolliset lisäresurssit varsinaiseen valvontatyöhön ainakin siinä tilanteessa, jossa lisäresurssien saaminen voidaan toteuttaa vain jompaankumpaan tarkoitukseen.

Ministeriö toteaa lisäksi arvionaan Kilpailu- ja kuluttajaviraston resurssien osalta, että Kilpailu- ja kuluttajaviraston sähkömarkkinoihin liittyvät tehtävät voivat liittyä kuluttajapuolen lisäksi kilpailuvalvontaan esimerkiksi tutkittaessa määräävän markkina-aseman väärinkäyttöepäilyä tai virastolle ilmoitettua alan yrityskauppaa taikka tutkittaessa alaa viraston vaikutusarviointiyksikössä. Kilpailu- ja kuluttajaviraston resurssien voidaan arvioida olevan asianmukaiset suhteutettuna esimerkiksi muihin kansallisiin viranomaisiin, mutta viraston kilpailuvalvonnan ja vaikutusarviointiyksikön lisäresursoinnista olisi saatavissa todennäköisesti merkittäviäkin hyötyjä yhteiskunnalle ja markkinoiden toimivuudelle. Rajallisten resurssien kansantalouden kannalta tarkoituksenmukaisen kohdentumisen takia KKV:n kilpailuvalvonta priorisoi lain sallimissa rajoissa perusteellisempaan käsittelyyn otettavia tapauksia. Jos KKV:lle päädyttäisiin esittämään lisätehtäviä tai asettamaan tarkempia tavoitteita sähkömarkkinoihin liittyvien selvitysten tekemisestä, olisi KKV:n lisäresursointi välttämätöntä.

Markkinatiedon saattaminen tutkijoiden käyttöön

Professori Järventausta, professori Honkapuro ja työelämäprofessori Vehviläinen ovat ehdottaneet nykyistä parempaa tukkumarkkinoiden markkinatiedon tutkijoiden käyttöön saattamista. Nämä tutkijat ovat ehdottaneet hinnan määräytymiseen liittyvien osto- ja myyntitarjousten avoimuutta tai saattamista tutkijoiden käyttöön.

Ministeriö toteaa, että tältä osin markkinatiedon avoimuutta säännellään REMIT-asetuksessa. Energian tukkumarkkinoiden markkinadatan kerääminen on järjestetty kattavasti asetuksen perusteella. Asetuksen mukaan valvontaviranomaiset saavat käyttöönsä kaiken valvonnassa tarvittavan markkinadatan. Tietojen luovutuksen tutkimuskäyttöön osalta Energiavirasto on velvollinen noudattamaan REMIT-asetuksen nojalla kerätyn hallussaan olevan markkinatiedon käsittelyssä asetuksen säännöksiä.

REMIT-asetuksen 17 artiklan mukaan asetuksen nojalla saatuja, vaihdettuja tai toimitettuja luottamuksellisia tietoja koskee salassapitovelvollisuus. Artiklan 3 kohdan mukaan tehtävien hoitamisen yhteydessä saamaa luottamuksellista tietoa ei saa paljastaa muulle henkilölle tai viranomaiselle muutoin kuin sellaisena tiivistelmänä tai koosteena, josta yksittäisiä markkinaosapuolia tai kauppapaikkoja ei voida tunnistaa. Artiklan 4 kohdan mukaan luottamuksellisia tietoja saavilla elimillä ja henkilöillä on oikeus käyttää saamiaan tietoja ainoastaan velvollisuuksiensa ja tehtäviensä suorittamiseen.

REMIT-asetuksen 12 artiklan 2 kohdassa säädetään asetuksen mukaan kerätyn markkinadatan julkaisemisesta ja luovuttamisesta muihin kuin valvontatarkoituksiin. ACER voi päättää asettaa osia hallussaan olevista tiedoista julkisesti saataville edellyttäen, ettei yksittäisiä markkinaosapuolia tai yksittäisiä liiketoimia tai yksittäisiä markkinapaikkoja koskevia kaupallisesti arkaluonteisia tietoja ilmaista eikä niitä ole mahdollista päätellä. Lisäksi ACER saattaa muita kuin kaupallisesti arkaluonteisia kauppoja koskevan tietokantansa käytettäväksi tieteellisiin tarkoituksiin, jollei luottamuksellisuutta koskevista vaatimuksista muuta johdu. Tietoja on julkistettava tai asetettava saataville energian tukkumarkkinoiden tarkasteltavuuden parantamiseksi ja edellyttäen, että tiedot eivät todennäköisesti vääristä kilpailua energiamarkkinoilla.

Asetuksen 12 artiklan 2 kohdan mukaan luovutuksesta päättää ACER, ei kansallinen sääntelyviranomainen. Ministeriö toteaakin, ettei Energiavirasto asetuksen mukaan ole oikeutettu luovuttamaan markkinadataa tutkimuskäyttöön. Tutkijoiden tulisi tehdä luovutuspyyntö ACER:lle.

Edelleen ministeriö toteaa, että REMIT-asetus ei mahdollista kansallista sääntelyä, jolla poikettaisiin asetuksen perusteella kerätyn markkinatiedon luovuttamista koskevista säännöksistä.

Professori Järventausta on todennut, että koneellisessa muodossa luettava tieto sähköpörssi Nord Poolista on maksullista, jolloin loppuasiakas tai hänellä oleva automaatiosovellus ei voi lukea koneellisessa muodossa ilmaiseksi seuraavan vuorokauden tuntihintoja, vaikka hänen odotetaankin ohjaavan kulutuskäyttäytymistään tuntihintojen perusteella. Ministeriö pitää perusteltuna, että sähköpörssin seuraavan vuorokauden tuntihinnat ovat saatavilla konekielisessä muodossa automatisoitujen järjestelmien käyttöön. Ministeriön käsityksen mukaan kyseiset tiedot ovat saatavilla maksutta ainakin Sähkö-ENTSOn keskitetyn tiedotusjärjestelmän kautta. Lisäksi saatavilla on juuri tällä tavalla toimivia sähköauton lataussovelluksia sekä maksuttomia ja mainoksettomia mobiililaitesovelluksia, joissa tuntihinnat ovat saatavilla heti hintojen julkistamisen jälkeen.

Professori Järventausta on todennut, että sähköpörssien hinnan määrityksestä vastaavasta EUPHEMIA-algoritmista on saatavilla ainoastaan yleinen kuvaus. Järventaustan mukaan sovelluksen matemaattisen optimointiongelman ratkaisuun käytetty algoritmi tulisi olla avoimesti käytettävissä, mikä mahdollistaisi markkinoiden toiminnan analysointia ja erityisesti erilaisten uusien toimenpiteiden, tuoterakenteiden ja markkinamallien julkista tutkimusta ja kehittämistä. Ministeriö pitää perusteltuna, että sähköpörssien hinnanmäärityksessä käytetty algoritmi on kuvattu riittävän yksityiskohtaisella tasolla, kuitenkin niin, että lisääntynyt tieto ei mahdollista markkinoiden väärinkäytöksiä.

Työelämäprofessori Vehviläinen on lisäksi ehdottanut, että Fingrid Datahub ja Tilastokeskus tulisi velvoittaa viiveettä siirtämään tuntitason sähkönkulutusdata tutkimuskäyttöön. Ministeriö toteaa tähän, että datahubin hallussa oleva kulutustieto on loppukäyttäjinä olevien henkilöasiakkaiden osalta henkilötietoa ja yritysten osalta useassa tapauksessa liikesalaisuuden piiriin kuuluvaa tietoa. Tämän vuoksi datahubissa olevien tietojen tietosuojaa koskevat EU:n yleisen tietosuoja-asetuksen henkilötietojen luovutusta koskevat yleissäännökset sekä sähkömarkkinalain (588/2013) kansalliset erityissäännökset. Lähtökohtana on, että asiakastietojen luovuttaminen muihin kuin sähkökauppojen selvitystarkoitukseen ja asiakaslaskutukseen perustuu asiakkaan antamaan suostumukseen. Sähkömarkkinalain 75 f §:n 1 momentin 6 kohdan mukaan loppukäyttäjään yhdistettävissä olevan tiedon saa kuitenkin luovuttaa ilman loppukäyttäjän suostumusta, jos luovutus tapahtuu sähkökaupan keskitetyn tiedonvaihdon yksiköstä ja on tarpeen yleistä energiamarkkinoihin tai energian käyttöön liittyvää tieteellistä tutkimusta tai yleistä energiamarkkinoihin tai energian käyttöön liittyvää päätöksentekoa palvelevaa viranomaisselvitystä varten. Sähkökaupan keskitetyn tiedonvaihdon yksikkö ei saa luovuttaa tässä tilanteessa sellaisia tietoja, joiden perusteella loppukäyttäjä ja tämän sopimuspuoli voidaan tunnistaa suoraan. Yksikkö saa tällöin kuitenkin antaa käyttöoikeuden tietoihin, joiden perusteella loppukäyttäjä voidaan tunnistaa välillisesti. Eli tiedot voidaan antaa käyttöpaikkakohtaisesti, mutta ei voida antaa tietoja siitä, kenen käyttöpaikka on kysymyksessä ja kuka sinne toimittaa sähköä. Säännöksen tarkoitus on ollut, että datahubissa olevaa käyttöpaikkakohtaista kulutustietoa voidaan hyödyntää tieteelliseen tutkimukseen.

Valiokuntakuulemisen 23.2.2024 jälkeen on ilmennyt, että vaikka käyttöpaikkakohtaisten tietojen luovuttaminen on sähkömarkkinalain 75 f §:n mukaan mahdollista ja myöskin lainsäätäjän tarkoituksen mukaista, eivät Fingrid Datahubin ja Tilastokeskuksen nykyiset tietojenluovutusmenettelyt mahdollista luovutusta säännöksen tarkoittamassa laajuudessa. Ministeriö on tämän vuoksi käynnistämässä Fingrid Datahubin, Tilastokeskuksen ja Energiaviraston kanssa selvittelyn, jotta tietojen luovutus tarkoitetulla tavalla mahdollistuisi tutkimuskäyttöön myös käytännössä. Tämän hetkisen tiedon mukaan tämä edellyttää tietojärjestelmämuutoksia sekä lisäresursseja Fingrid Datahubiin ja Tilastokeskukseen. Tällä on myöskin kustannusvaikutukset loppuasiakashintoihin meneviin Fingrid Datahubin palvelumaksuihin ja mahdollisesti myös Tilastokeskuksen verovaroista katettaviin toimintamenoihin.

Lopuksi

Lopuksi ministeriö haluaa kiinnittää huomiota siihen, että kansalaisaloitteen KAA 4/2023 vp esille nostamassa ja muutenkin julkisuudessa käytävässä sähkönhintakeskustelussa on syytä erottaa kaksi erillistä kysymystä: 1) Venäjän keväällä 2021 käynnistämä suunnitelmallinen Ukrainan sotaan liittyvä hybriditoiminta, jolla Venäjä aiheutti maakaasun ja sähkön hintakriisin EU:n jäsenvaltioissa ja jonka vaikutukset sähkön hintaan alkoivat näkyä Suomessa loppukesästä 2021 alkaen, sekä 2) Suomen sähköjärjestelmän pitkän aikavälin huolenaiheet, erityisesti säädettävissä olevan tuotantokapasiteetin riittävyys sekä tarve tehostaa kulutuksen joustoja. Ministeriön näkemyksen mukaan näitä asioita ei kansalaisaloitteessa eikä saaduissa asiantuntijalausunnoissa pääsääntöisesti eroteta riittävästi toisistaan. Ministeriön näkemyksen mukaan sähkömarkkinoiden kehittämisessä on tärkeää määritellä ensin ongelma, mitä pyritään ratkomaan, jotta voidaan pohtia tarkoituksenmukaisia keinoja sen ratkaisemiseksi.

Ministeriön näkemyksen mukaan Suomi on toipunut ennennäkemättömistä haasteista huolimatta varsin hyvin Venäjän aggression ja energiasodan aiheuttamasta sähkönhintakriisistä. Samanaikaisesti Suomi on pystynyt turvaamaan voimalaitospolttoaineiden saatavuuden sekä keskeytyksettömän sähköntoimituksen loppukäyttäjille. Tämä on saavutettu kansallisilla ja EU-tasolla yhteistyössä toteutetuilla markkinoiden vakautustoimilla sekä voimalaitospolttoaineiden, erityisesti maakaasun, hankinnan turvaavilla toimenpiteillä. Ministeriö viittaa tältä osin markkinoiden vakautustoimenpiteistä talousvaliokunnalle 16.1.2023 toimittamaansa selvitykseen (O 13/2022 vp).

Ministeriö toteaa, että sähkön keskimääräinen verollinen vähittäishinta on ollut Suomessa 7 snt/kWh vuonna 2023 (professori Honkapuron asiantuntijalausunto). Edelleen Honkapuron lausunnon mukaan suomalaisten kuluttajien maksama sähkönhinta on yksi Euroopan edullisimmista, 33 % alle EU:n keskiarvon, ja ostovoimaan suhteutettuna EU-maiden halvin, noin puolet EU:n keskiarvosta. Sähkön pörssihinta on ollut vuonna 2023 Suomen hinta-alueella toiseksi matalin verrattaessa Euroopan pääkaupungit kattaneita hinta-alueita. Suomen hinta-aluetta matalampi hinta on ollut vain Ruotsin SE3-alueella, jossa Tukholma sijaitsee, sekä kahdella Norjan ja kahdella Ruotsin vesivoimavaltaisella pohjoisella hinta-alueella (Energiateollisuus 30.1.2024). Sähkön tukkuhinta on laskenut vuoden aikana Suomessa 80 % verrattaessa tukkusähkön hintaa vuosien 2022 ja 2023 kolmannen vuosineljänneksen kesken (Komissio: Q3 2023 electricity market report), mikä on yhdessä Ranskan kanssa EU:n suurin vuotuinen hinnan lasku kyseisellä tarkasteluvälillä.

Samanaikaisesti sähköntoimitus on jatkunut Suomessa markkinaehtoisesti katkoksitta, vaikka:

- EU-pakotteet katkaisivat sähköntoimitukset Venäjältä Suomeen toukokuussa 2022;
- Venäjä katkaisi putkikaasuntoimituksen Suomeen toukokuussa 2022;
- puupolttoaineiden tuonti Venäjältä Suomeen päättyi vuoden 2022 aikana; ja
- Olkiluoto 3-yksikön käyttöönotto viivästyi talvella 2023.

Vastaavasti kaasukäyttöisten chp-laitosten polttoainehuolto ja siten niiden sähköntuotantokapasiteetti on onnistuttu turvaamaan talvella 2023-24 siitä huolimatta, että Balticconnector –kaasuputki on ollut ulkopuolisen toimijan toimenpiteiden seurauksena poissa käytöstä lokakuusta 2023 alkaen.

Edelleen Honkapuron lausunnon mukaan Suomessa tuotetun sähkön kasvihuonekaasupäästöt olivat vuonna 2022 keskimäärin 55 g/kWh EU-maiden keskiarvon ollessa 251 g/kWh.

Edellisen perusteella ministeriö yhtyykin Honkapuron asiantuntijalausunnossaan esittämään arvioon, jonka mukaan suomalainen sähköjärjestelmä toimii erinomaisesti keskeisillä tavoitteilla mitattuna. Tästä huolimatta ministeriö katsoo, että Suomen sähköjärjestelmää on kehitettävä edelleen. Sähkömarkkinoiden ja sähköjärjestelmän resilienssiä on saatujen kokemusten perusteella kehitettävä ulkopuolisten toimijoiden aiheuttamien kriisien varalta. Suomen sähköjärjestelmän pitkän aikavälin huolenaiheiden ratkaisemiseksi on etsittävä ratkaisuja erityisesti säädettävissä olevan tuotantokapasiteetin riittävyyden turvaamiseksi sekä kulutuksen jouston tehostamiseksi. Lisäksi on tehostettava erityisesti tukkumarkkinoiden manipulaatioon liittyvien riskien ennaltaehkäisyä ja markkinavalvontaa. Yksittäisten toimenpiteiden osalta ministeriö viittaa edellä teemaluvuissa lausumaansa.

Osastopäällikkö, ylijohtaja Riku Huttunen

Hallitusneuvos Arto Rajala

Liitteet

Jakelu Eduskunnan talousvaliokunta

Tiedoksi YM Ympäristöministeriö, Kai Mykkänen
YM Ympäristöministeriö, Lyydia Ylönen
TEM EOS Energiamarkkinat, Petteri Kuuva
TEM OHJY Ohjausyksikkö

VN/1/2024-TEM-28

Seuraavat henkilöt ovat allekirjoittaneet tämän asiakirjan sähköisesti /

Följande personer har undertecknat denna handling elektroniskt /

This document has been signed electronically by the following persons:

Rajala Arto 91189585H	Huttunen Riku 91189557L
2024-03-17	2024-03-18