

Asia: VN/24895/2025

Luonnos hallituksen esitykseksi eduskunnalle laeiksi sähkön vähittäismyyntihintojen sääntelystä sähkön hintakriisin aikana ja Energiavirastosta annetun lain 1 §:n muuttamisesta

Lausunnonantajan lausunto

Voitte kirjoittaa lausuntonne alla olevaan tekstikenttään

LAUSUNTO

KKV/110/03.02/2026

6.3.2026

Työ- ja elinkeinoministeriö

lausuntopalvelu.fi

VN/24895/2025

Luonnos hallituksen esitykseksi eduskunnalle laeiksi sähkön vähittäismyyntihintojen sääntelystä sähkön hintakriisin aikana ja Energiavirastosta annetun lain 1 §:n muuttamisesta

Kilpailu- ja kuluttajaviraston lausunto

Taustaksi

Kilpailu- ja kuluttajavirasto kiittää mahdollisuudesta lausua asiassa. Koskien

sähkön hintasääntelyä ja sähkömarkkinoiden toimintaa yleisemmin, Kilpailu- ja kuluttajavirasto on aiemmin ollut kuultavana eduskunnan talousvaliokunnassa liittyen kansalaisaloitteeseen KAA 4/2023 ”Sähkön hinta kuriin”.

Tuomme alla tietoon myös nämä lausunnot, jotka löytyvät eduskunnan verkkosivuilta alla olevista osoitteista:

TaV 7.12.2023, johtava ekonomisti Antti Saastamoinen

<https://www.eduskunta.fi/FI/vaski/JulkaisuMetatieto/Documents/EDK-2023-AK-44930.pdf>

TaV 8.12.2023, pääekonomisti Olli Kauppi

<https://www.eduskunta.fi/FI/vaski/JulkaisuMetatieto/Documents/EDK-2023-AK-45890.pdf>

TaV 8.2.2024, erityisasiantuntija Matias Kinnunen

<https://www.eduskunta.fi/FI/vaski/JulkaisuMetatieto/Documents/EDK-2024-AK-1351.pdf>

Yleisiä huomioita

Viitaten aiempiin kansalaisaloitetta koskeviin lausuntoihinsa KKV toteaa, että

sellaisilla markkinoilla, kuten sähköenergian markkinat, joilla markkina- ja hintamekanismi toimivat lähtökohtaisesti hyvin, erilaisten markkinamekanismiin ja hinnanmuodostukseen kajoavien sääntelykeinojen käyttö on hyvin haastavaa, ellei jopa ongelmallista. Siksi KKV pitää oleellisen tärkeänä, että luonnoksessa hallituksen esitykseksi kynnys sähkön vähittäishintojen sääntelyn soveltamiseksi on asetettu verrattain korkealle, jolloin sääntelyä sovelletaan tosiasiallisesti vain sellaisissa tilanteissa, joissa voidaan todeta pitkäkestoinen poikkeustila markkinoilla. Lisäksi esityksessä on sen negatiivisten markkinavaikutusten

hillitsemiseksi oleellista, että hintakattosääntelystä aiheutuvat tappiot korvattaisiin sähkönmyyjille. Näin ollen sähkönmyyjillä ei lähtökohtaisesti pitäisi olla merkittäviä kannustimia muuttaa markkinakäyttäytymistään hintakattosääntelyn vuoksi.

Vaikka KKV yleisesti pitää markkinamekanismiin puuttumista hintasääntelyn keinoin ongelmallisena, KKV kuitenkin toteaa myös samassa yhteydessä, että hyvin poikkeuksellisiin olosuhteisiin on syytä varautua etenkin, kun kyseessä on

sähkön kaltainen välttämättömyyshyödyke. Vuoden 2022 sähkön hintakriisi osoitti, että hyvin poikkeuksellisissa markkinaolosuhteissa kotitaloukset ja kuluttajat joutuivat kohtuuttomissa määrin kantamaan hintariskiä markkinaolosuhteiden oleellisesta ja ennakoimattomasta muutoksesta. Tällaisissa poikkeusoloissa esitetty hintasääntelyväline voi KKV:n näkemyksen mukaan tasata suurimpia kotitalouksien ja kuluttajien riskejä.

Yksityiskohtaiset huomiot esitetystä hintasääntelystä

Seuraavassa esitämme joitakin yksityiskohtaisempia huomioita esitetystä hintasääntelystä ja siihen liitännäisistä markkina- ja kilpailunäkökohdista sekä kuluttajapoliittisista ja -oikeudellisista näkökohdista.

Kilpailu- ja markkinanäkökulma

Niin sanotuissa normaalioloissa nykyiset sähkömarkkinat ovat pääsääntöisesti onnistuneet takaamaan suomalaisille tasaisen sähkönsaannin verrattain edullisin vähittäishinnoin. Esimerkiksi vuonna 2025 Suomi oli yksi edullisimmista

maista, kun sähkön keskihintoja vertailtiin Euroopan tasolla. Suomen sähkönvähittäismyyntimarkkinat ovat varsin kilpailulliset ja kuluttajille on tarjolla monipuolisesti sähkönmyyntisopimuksia myös erilaisin hinnansuojausominaisuuksin, joilla kuluttajat ovat voineet halutessaan suojautua mahdollisilta hintapiikeiltä ja suurilta hinnanvaihteluilta, joita voidaan myös normaalioloissa odottaa. Onkin huomattava, että suuret sähkön hinnanvaihtelut eivät sinänsä ole

osoitus markkinoiden epäonnistumisista vaan hintavaihtelut Suomessa ovat tulosta ennen kaikkea sähkön nykyisestä tuotantorakenteestamme, josta sääriippuvainen tuotanto muodostaa nykyisellään merkittävän osan.

Keskeiset haasteet hintasääntelyyn liittyen koskevat sen mahdollisia kielteisiä vaikutuksia markkinoiden toimintaan. Tukkumarkkinoilla hintasääntely voisi johtaa sähkön saatavuushäiriöihin sillä sähkön kysyntä ja tarjonta eivät välttämättä asettuisi tasapainoon kattohinnan vallitessa. Toisin sanoen, ne sähköntarjoajat, jotka olisivat valmiita osallistumaan markkinalle vain säädeltyä kattohintaa korkeammalla hinnalla, eivät osallistuisi tukkumarkkinalle. Tarjontaa

saattaisi myös siirtyä Pohjoismaiden yhteisillä sähkömarkkinoilla sellaiselle markkinalle, jonne hintakattoa ei olisi asetettu tai se ei olisi yhtä tiukka. KKV pitääkin perusteltuna, että esityksessä ei olla esittämässä hintasääntelyä tukkumarkkinoille.

Myös vähittäismarkkinoilla kuluttajahintojen hintasääntelyllä voi olla kielteisiä vaikutuksia markkinoihin. Pitkällä aikavälillä on mahdollista, että tietyt toimijat poistuisivat vähittäismarkkinoilta, jos ne joutuvat hintasääntelyn vuoksi (toistuvasti) tilanteeseen, jossa he

vähittäismarkkinan hintasääntelyn vuoksi joutuvat veloittamaan sellaista vähittäishintaa, joka ei kata sähkön hankintahintaa tukkimarkkinoilla. Toisekseen hintasääntely voi vaikuttaa sähkönvähittäismyymisopimusten hintatasoon, jos sähkömyyjillä on mahdollisuudet hinnoitella hintakaton aiheuttamat kustannukset sisään sopimushintoihin. Sähkön vähittäismyyjät voivat hintakaton seurauksena tarjota kuluttajille pitkällä aikavälillä epäedulliseksi osoittautuvia sopimuksia ja muuttaa tarjolla olevaa sopimusvalikoimaa.

Edellä olevia huolia kielteisistä markkinavaikutuksista lieventää se, että ehdotettu hintakatto tulee sovellutuksi vain hyvin poikkeuksellisissa olosuhteissa. Sähkömyyjäyhtiöillä ei siten todennäköisesti ole tosiasiallisia mahdollisuuksia

ennakoida tilanteita, jolloin hintakatto tulisi voimaan. Tämä osaltaan vähentää todennäköisyyttä, että sähkömyyjäyhtiöt ennakkollisesti esimerkiksi muuttaisivat sopimusten sisältöjä, hintatasoa ja sopimusvalikoimaa. Sähkön vähittäismyyjillä ei voida myöskään ennakoida olevan merkittäviä kannustimia hinnoitella hintakatosta aiheutuvia tappioita sopimuksiin sisään, sillä hintakaton soveltamisesta aiheutuvat tappiot korvataan sähkömyyjille. On toki huomattava, että koska yhteiskunta korvaa tappiot, viimekädessä kustannukset tulevat kuluttajien maksettaviksi. Hintakattomekanismin kautta nämä kustannukset kuitenkin jakautuvat tasaisemmin eri kuluttajaryhmien välillä.

Käytännössä hintakaton implementointi tapahtuu sähkömyyjäyhtiöiden toimesta. Yhtiöiltä siten edellytetään tarvittavat tietojärjestelmäinvestoinnit, jotta hintakatto voidaan soveltaa niiden hinnoittelussa. Esityksessä näitä investointeja arvioidaan lähinnä omaisuudensuojan kannalta. KKV huomauttaa, että tietojärjestelmäinvestoinnit voivat olla tietyissä tilanteissa myös markkinoille tulon este. Pienemmät jo markkinoilla olevat sähkömyyjäyhtiöt voivat

myös vaadittavien investointien vuoksi poistua markkinalta. Ehdotetun sääntelyn kilpailuvaikutuksia, eli käytännössä markkinoilla olevien yritysten määrää, tulisikin seurata sääntelyn voimaansaattamisen jälkeen, sillä tietojärjestelmäinvestoinnit tulevat yrityksille ennakkollisesti tehtäväksi riippumatta siitä, tullaanko hintakattoa koskaan soveltamaan.

Kuluttajapoliittiset ja -oikeudelliset näkökohdat

Luonnosteltu kriisihintasääntely voi osaltaan edistää kohtuuhintaisemman sähkön saatavuutta kuluttajille poikkeuksellisen korkeiden vähittäishintojen aikana. KKV pitää kuluttajapolitiikan näkökulmasta hyvänä, että tuleviin kriisitilanteisiin varaudutaan ns. kassakaappilailla etukäteen ja laki voidaan siten tarvittaessa ottaa nopeammin käyttöön, vaikka prosessi hintakriisin julistamisineen ei todennäköisesti olisikaan kokonaisuudessaan erityisen joutuisa. Etukäteinen lainsäädäntövalmistelu voi myös edesauttaa tukien kohdentumista paremmin tuen tarpeessa oleville kotitalouksille.

Lakiluonnoksen yksityiskohtainen arviointi kuluttajien kannalta on kuitenkin haasteellista, kun useasta keskeisestä seikasta - kuten kattohinnasta, tukikatosta ja niiden soveltamisajasta - säädetään vasta ns. voimaantulolailla. KKV kuitenkin arvioi, että vaikka hintakatto asetettaisiin lakiluonnoksen mahdollistamalle alarajalle (arvonlisäveroton hinta 18 snt/kWh), kyse olisi historiallisesti jo hyvin poikkeuksellisesta sähkön vähittäishintatasosta, joka merkitsisi hintakatosta huolimatta erityisesti sähkölämmitteisille kotitalouksille erittäin korkeita sähköenergialaskuja.

Yksityiskohtaisena havaintona lakiluonnoksesta KKV kiinnittää huomiota siihen, että sääntelyn piirissä olevan sähkönkulutuksen määrän (kotitalouksien osalta luonnoksen 6 §) kiinnittäminen edellisen vuoden saman kalenterikuukauden

kulutustietoihin voi aiheuttaa ongelmia. Sähkönkäytön määrässä voi erityisesti lämmityskuukausina olla huomattavaa vuosittaista vaihtelua ja siten saattaisi olla melko sattumanvaraista, kuinka suuri kulutusmäärä olisi hintasääntelyn piirissä. KKV tunnistaa ja pitää hyvänä, että kyseessä olevalla sääntelyratkaisulla pyritään säilyttämään kannustin sähkön kysynnän vähentämiseen kriisitilanteessa, kun korvaus ei perustuisi hintakriisin aikaiseen kulutukseen. KKV kuitenkin toteaa, että hintakriisin aikainen sähkön hinta on loppukäyttäjille joka tapauksessa erittäin korkea ja käyttäjillä on kriisioloissa siten aina kannustin vähentää sähkönkulutustaan. Lisäksi jos verrokkivuonna kulutus on ollut kylmän talven vuoksi suurta, luonnoksessa tarkoitettua kannustinta ei välttämättä olisi olemassa. Toisaalta edellisvuoden kulutuksen ollessa matalaa, hintasääntelyn

piiriin laskettava kulutus voi olla merkittävästi alle tosiasiallisen kulutuksen, jos kriisitilanteessa sääriippuvainen kulutus on huomattavan suurta.

Yhteenvedona edelliseen voidaan todeta, että tilanne, jossa verrokkivuoden kulutus on ollut kuluvan vuoden hintakriisin aikaista kulutusta huomattavasti pienempää, on kuluttajien kannalta ongelmallinen, kun taas vastakkainen tilanne voi vähentää kannustimia sähkönsäästöön kriisitilanteessa, kun kulutuksen verrokkitaso asettuu huomattavasti korkeammalle tasolle kuin kuluvan vuoden kulutus. Yhtenä mahdollisuutena huomioida näitä haasteita olisi määritellä hintakaton soveltamisen perusteena oleva kulutus edellisen vuoden ja kuluvan vuoden painotettuna keskiarvokulutus. Tässäkään laskentatavassa ei olisi kuitenkaan ilmeistä se, millaisin painotuksin edellinen ja kuluva vuosi tulisi

ottaa mukaan laskentaan. Säänneltyyn hintaan oikeuttavan kulutuksen määrän määrittäminen onkin laskentatavasta riippumatta huomattavan hankalaa ilman, etteikö havaittaisi kielteisiä vaikutuksia joko kuluttajien saamaan

hintasuojauksen tasoon tai vastavuoroisesti kannustimiin vähentää sähkönkäyttöä kriisitilanteessa.

Julistetun hintakriisin aikainen hintataso aiheuttaisi huomattavia ongelmia erityisesti ns. energiaköyhyydestä tai sen uhasta kärsiville kotitalouksille.1) Kuluttajien ja kansantalouden näkökulmasta tulisikin pyrkiä välttämään sitä, että

energiakriisien kaltaiset ennakoimattomat ja kotitalouksien vaikutusmahdollisuuksien ulkopuoliset tapahtumat aiheuttaisivat pitkäaikaisia heikennyksiä kotitalouksien ostovoimaan ja johtavat

joidenkin kuluttajien ajautumiseen esimerkiksi toimeentulotuen asiakkaisiksi. Pelkkää luonnosteltua hintakriisisääntelyä ei siten tule pitää riittävänä varautumisena mahdollisten energiakriisien varalle.

Yllä mainitusta johtuen olisikin tärkeää, että kriisitilanteiden varalle mietittäisiin etukäteisesti myös muita toimenpiteitä, kuluttajapolitiikan osalta vähintään esimerkiksi lakisääteisiä pidennysmahdollisuuksia sähkölaskujen maksuaikoihin

sekä pidennyksiä sähkön katkaisua koskeviin määräaikoihin. Kuluttajien kannalta vaikeina aikoina korostuu lisäksi aina elinkeinonharjoittajien asiakaspalvelun merkitys, miltä osin parannusta edelliseen energiakriisiin verrattuna voivat tuoda sähkömarkkinalain uusi sääntely asiakasvalitusten käsittelystä (SML 99 a §) ja yleisiin sähkönmyyntiehtoihin SME 2024 sisällytetty määräys asiakaspalvelun perusvaatimuksista (SME kohta 11.1). Asiakaspalveluun panostaminen sähköyhtiöissä ja edellä mainittujen normien täytäntöönpano on keskeistä mahdollisissa tulevilla kriiseissä.

KKV kannattaa määräaikaisten sähkönmyyntisopimusten enimmäiskeston rajaamista yhteen vuoteen hintakriisitilanteessa (luonnoksen 14 §). Edellisessä energiakriisissä syksyllä 2022 sadat tuhannet kotitaloudet tekivät määräaikaista sähkönmyyntisopimuksia, joista suurin osa oli kaksivuotisia. Pääsääntöisesti nämä kuluttajat joutuivat pitkään maksamaan kalliita sähköenergielaskuja, vaikka sähkön markkinahinnat ja myös uusien määräaikaisten sopimusten hinnat lähtivät vuoden 2023 alusta lähtien yllättäen varsin nopeaan laskuun.

Muita huomioita

Esityksessä tuodaan esiin sen viranomaisvaikutuksia arvioitaessa, että viranomaisvaikutuksia kohdistuisi lähinnä lakia valvovaan Energiavirastoon ja pienemmässä määrin Valtiokonttorille. KKV kuitenkin huomauttaa, että erityisesti

tilanteessa, jossa sähköyhtiö lopettaa toimintansa tai on asetettu konkurssiin ennen säännellyn kattohinnan soveltamista, olisi todennäköistä, että viranomaisvaikutuksia syntyisi myös Kilpailu- ja kuluttajavirastolle ja erityisesti sen Kuluttajaneuvonnalle. On mahdollista, että osa loppukäyttäjistä ottaisi yhteyttä Energiaviraston sijaan Kilpailu- ja kuluttajavirastoon kattohinnan toimeenpanemiseksi.

Hallituksen esityksen selkeyden vuoksi olisi joko itse esityksen perusteluihin tai jonkinlaiseen esityksen liitteeseen syytä harkita esitettäväksi esitetyn sääntelyn laskennalliset osat myös kaavamuodossa, kuten keskimääräiset vähittäismyyntihinnat, säänneltyyn hintaan oikeuttava kulutuksen määrä sekä sähköhankintakustannusten korvattava määrä vähittäismyyjille. Vaikka laskenta esitetään esityksessä tekstimuodossa, voidaan tekstimuotoista esitystapaa pitää vaikealukuisena, kun kyse on numeerisiin suureisiin perustuvista laskentakaavoista.

Kirsi Leivo

pääjohtaja

Antti Saastamoinen

johtava ekonomisti

1) Ks. Energiaköyhyydestä kuluttajansuojan näkökulmasta ”Kuluttajansuojan keinot energiaköyhyyden

torjumisessa” (KKV:n Katsauksia 1/2024).

Saastamoinen Antti
Kilpailu- ja kuluttajavirasto