

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

Helen Oy kiittää mahdollisuudesta lausua luonnoksesta hallituksen esitykseksi, jolla luotaisiin kansallinen sääntelykehys sähkön vähittäismyyntihintojen sääntelystä Euroopan unionin sähkömarkkinadirektiivin (EU) 2019/944 66 a artiklassa tarkoitetussa sähkön hintakriisitilanteessa.

YLEISTÄ

Helen pitää tärkeänä, että Suomi varautuu poikkeuksellisiin markkinahäiriöihin ja turvaa kohdennetusti kohtuuhintaisen energian saatavuuden vakavissa kriisitilanteissa niille kotitalouksille ja pienille yrityksille, jotka sitä tarvitsevat. Samalla Helen, yhtenä Suomen suurimpana sähkön vähittäismyyjänä, korostaa, että sähkön vähittäismyyntiin kohdistuvat poikkeukselliset julkiset toimet ovat luonteeltaan erittäin voimakkaita markkinainterventioita, joiden tulisi olla selkeästi rajattuja, kohdennettuja, viimesijaisia ja käyttöönotoltaan korkean kynnyksen takana.

Heikossa asemassa olevien asiakkaiden välttämättömän energian saatavuus tulee myös kriisitilanteissa ensisijaisesti varmistaa sosiaalipoliittisin toimenpiteiden ja muin kuin sähköyhtiöiden toteuttamin ja hallinnollisesti raskain toimintatavoin.

LAIN TARPEELLISUUS, SUHDE EU-SÄÄNTELYYN JA VAIHTOEHTOISEN TOIMINTAMALLIN SELVITTÄMINEN

Helen toteaa, että sähkömarkkinadirektiivin 66 a artikla antaa jäsenvaltioille mahdollisuuden, mutta ei velvollisuutta, ottaa käyttöön sähkön vähittäismyyntihintojen sääntely hintakriisitilanteessa. Useat EU jäsenvaltiot ovat ilmoittaneet, etteivät ne aio soveltaa kyseistä optiota.

Helen katsoo, että toimivien ja tehokkaiden markkinoiden varmistaminen on myös kriisitilanteissa ensiarvoista. Markkinoilla asiakkaille tarjottavat markkinaehtoiset ratkaisut, kysyntäjousto, pitkäaikaiset tuotantoinvestoinnit sekä sosiaalipoliittiset tukimekanismit muodostavat toimivan ja joustavan keinovalikoiman energian hinnan vaihteluihin vastaamiseksi, eikä sähkön vähittäismyyntihintojen sääntely ole näiden rinnalla välttämätön toimenpide. Tästä näkökulmasta hintasääntelyä tulisi pitää aidosti viimesijaisena keinona, jota sovelletaan vain poikkeuksellisen vakavissa ja laaja-alaisissa kriiseissä.

Valtiovarainministeriö käynnisti vuonna 2023 valtion korvaus- ja tukitoiminnan valmiuden kehittämistyöryhmän, jonka tehtävänä oli esittää kriisi- ja häiriötilanteen korvaustoiminnon malli, joka olisi lähes täysin automatisoitu ja jolla pystyttäisiin vastaamaan kohdennetusti yritysten tai kansalaisten nopeaan kriisitilanteen tukitarpeeseen. Työryhmä tunnisti muistiossaan energiatuet äärimmäisen hinnannousun tilanteessa yhdeksi kriisikorvauksen kohteeksi.

Helen pitää valtiovarainministeriön työryhmän pohtimaa mallia huomattavasti nyt esitettyä toteutustapaa toimivampana ja kustannustehokkaampana. Tässä lausunnossa jäljempänä esiin nostetut epäkohdat ja huolet voitaisiin välttää valtion hallinnoimalla keskitetyllä järjestelyllä.

Helen esittää, että tätä vaihtoehtoa selvitetään vielä vakavasti ennen hallituksen esityksen antamista ja ennen kuin sähköalan toimijat velvoitetaan toteuttamaan kalliit järjestelmämuutokset.

Jos kaikki energia-alan toimijat kuitenkin velvoitetaan toteuttamaan hallituksen esityksen mukainen sähkön vähittäismyyntihintojen säännöstely, pyydämme ottamaan huomioon alla esitetyt yksityiskohtaisemmat huomiot.

HINTASÄÄNTELYN KOHDENTAMINEN JA ASIAKASMÄÄRITTELY

Lakiluonnoksessa hintasääntelyn soveltaminen perustuu kotitalousasiakkaiden osalta sähkönmyyntisopimuksen yksilöintiin henkilötunnuksella sekä pienten yritysten osalta EU:n pienen yrityksen määritelmän täyttymiseen edellyttäen, että yritys toimittaa tätä koskevat tiedot verkonhaltijalle tai mittausalueen tasevastaavalle.

Helen pitää henkilötunnukseen perustuvaa kotitalousasiakkaiden rajausmallia hallinnollisesti selkeänä ja oikeusvarmuutta tukevana, koska se minimoi sähkönmyyjien harkintavallan ja mahdollistaa kaavamaisen toteutuksen. Laissa tulee kuitenkin tehokkaan ja yhdenmukaisen toteutuksen varmistamiseksi selkeyttää, miten toimitaan niiden kotitalousasiakkaiden osalta, joilla ei ole suomalaista henkilötunnusta.

Sen sijaan pienten yritysten osalta malli edellyttää asiakkaan aktiivisia toimia ja lisää prosessuaalista monimutkaisuutta, mikä voi kasvattaa hallinnollista kuormaa sekä tulkinta- ja virheriskejä.

Helen korostaa, että mikäli kotitalousasiakkaisiin ja pieniin yrityksiin sovellettaisiin erilaisia hintasääntelyn parametreja (esimerkiksi eri kattohinnat tai kulutusprosentit), syntyisi merkittävä riski tulkinnanvaraisista rajatapauksista, lisääntyneestä asiakaspalvelukuormasta sekä virheellisistä soveltamistilanteista. Tämän vuoksi Helen pitää tärkeänä, että mahdollinen hintasääntely toteutetaan mahdollisimman yhdenmukaisesti eri asiakasryhmien välillä.

Lisäksi Helen kiinnittää huomiota siihen, että ehdotettu malli ei kohdenna tukea tulotason tai todellisen maksukyvyyn perusteella, vaan kaavamaisesti sähkönkulutuksen mukaan. Tämä voi johtaa tilanteisiin, joissa merkittävää taloudellista tukea kohdistuu myös kotitalouksille ja yrityksille, joilla ei ole todellista tarvetta julkiselle tuelle. Tämä heikentää hintasääntelyn sosiaalipoliittista oikeasuhtaisuutta ja kasvattaa valtiontaloudellista kustannusriskiä, kuten havaintojemme mukaan tapahtui sähköhyvityksen maksamisessa vuosien 2022-2023 energiakriisin aikana.

KATTOHINNAN TASO JA MARKKINASIGNAALIT

Lakiluonnoksessa esitetään, että sähköän vähittäismyynnin kattohinta ei voisi alittaa 18 senttiä kilowattitunnilta. Helen pitää tätä tasoa liian matalana poikkeuksellisen hintakriisin määrittelyyn nähden. Liian matala kattohinta voi madaltaa poliittista kynnystä sääntelyn käyttöönotolle, heikentää kulutuksen ohjausvaikutusta myös kriisitilanteessa, kasvattaa nopeasti valtion kompensatiovastuuta sekä lisätä markkinahäiriöiden riskiä.

Helen katsoo, että mikäli hintasääntelyyn varaudutaan, kattohinnan tason tulisi aidosti vastata vain kaikkein vakavimpia kriisitilanteita ja säilyttää markkinaperusteiset hintasignaalit mahdollisimman pitkälle. Vertailuna voidaan todeta, että vuonna 2024 EU alueen sähköän vähittäishinnan keskiarvo oli 14 senttiä kilowattitunnilta. Tästä näkökulmasta kattohinnan tulisikin olla nyt esitettyä merkittävästi korkeampi, jolloin se kuvaisi paremmin sellaista poikkeuksellista kriisitilannetta, jossa hintasääntelyn käyttöönotto olisi aidosti perusteltua.

VALTION KOMPENSAATIOVASTUU JA TOTEUTUSMALLI

Lakiluonnoksessa valtio kompensoi sähkömyyjille säännellyn hinnan ja sähkönhankinta-kustannusten välisen erotuksen. Tämä malli siirtää käytännön toimeenpanon, järjestelmämuutokset ja asiakasrajapinnan hallinnan täysin sähkömyyjille.

Tämä tarkoittaisi, että sähkömyyjien on tehtävä merkittäviä tietojärjestelmä- ja prosessimuutoksia jo pelkästään varautuakseen sääntelyyn ja nämä kustannukset syntyvät riippumatta siitä, otetaanko

hintasääntely koskaan käyttöön. Lakiluonnos ei sisällä mekanismeja näiden varautumis- ja operointikustannusten kompensoimiseksi, mikä takaa Helen esittää sellaisen lisättäväksi.

Jos hintasäännöstely ja sen jälkikäteinen kompensointi otetaan käyttöön ehdotetulla tavalla energiakriisin aikana, se heikentää myyjien kassavirran hallintaa muutenkin todennäköisesti hyvin haastavissa toimintaolosuhteissa. Poikkeuksellisessa kriisitilanteessa tämä voi entisestään pahentaa sähkömarkkinatilannetta, jos myyjien toimintaedellytykset heikkenevät ratkaisevasti.

Kuten edellä on todettu, Helen pitääkin perustellumpana, että jatkovalmistelussa arvioidaan hallituksen esityksessä esiin nostettu vaihtoehtoinen toteutusmalli, jossa valtion tukitoimet kohdistuisivat suuremmin niitä tarvitseville loppuasiakkaille valtion hallinnoiman tukijärjestelmän kautta. Tällainen malli voisi vähentää markkinainterventioita, pienentää hallinnollista taakkaa ja selkeyttää vastuunjakoa kriisitilanteessa. Tällä tavalla voitaisiin välttää Venäjän hyökkäyssodan aiheuttaman energiakriisin aikana toteutettuun sähköhyvitykseen kohdistunut merkittävä kritiikki sen huonosta kohdentumisesta tukea oikeasti tarvitseville. Tilastokeskuksen mukaan pääosa, reilut 90 %, sähköhyvityksistä maksettiin kotitalouksille, joiden sähkön vuosikulutus on yli 5 000 kWh ja reilu 40 % kotitalouksille, joiden sähkön vuosikulutus on yli 15 000 kWh. Voidaan siis päätellä, että sähköhyvitys kohdistui paljon sähköä käyttäville asutokunnille, tyypillisesti sähkölämmitteisille omakotiasukille. Sähköhyvityksen voidaan siten arvioida kohdentuneen erityisesti suurituloisille asutokunnille.

VAIKUTUKSET VÄHITTÄISMYNTIIN, ASIAKASPALVELUUN JA SOPIMUKSIIN

Helen kiinnittää huomiota siihen, että ehdotettu hintasääntely lisää merkittävästi paitsi sähkönmyyjien asiakaspalvelun kuormitusta myös sähköverkkoyhtiöille kohdistuvaa operatiivista ja hallinnollista taakkaa. Lakiluonnoksen mukaan sähköverkkoyhtiöillä tai mittausalueen tasevastaavilla on keskeinen vastuu säänneltyyn hintaan oikeuttavan kulutusmäärän laskennasta ja tiedon toimittamisesta sähkökaupan keskitettyyn tiedonvaihtojärjestelmään. Kyseessä on massaluonteinen, aikakriittinen ja monivaiheinen laskentatehtävä, joka edellyttää merkittäviä ja kalliita tietojärjestelmä ja prosessimuutoksia sekä jatkuvaa valmiutta myös tilanteissa, joissa hintasääntelyä ei tosiasiallisesti oteta käyttöön. Sen sijaan että jokainen verkonhaltija tai mittausalueen tasevastaava eri järjestelmätoimittajineen erikseen kehitettäisi ja toteutettaisi kulutusmäärän laskennan ja tiedon toimittamisen sähkökaupan keskitettyyn tiedonvaihtojärjestelmään (Datahub), Helen esittää, että tämä laskenta kehitettäisiin ja toteutettaisiin kokonaiskustannuksien kannalta tehokkaammin keskitetysti Datahubissa. Tällä tavalla voidaan pienentää viime kädessä asiakkaiden maksettavaksi koituvaa kustannustaakkaa. Vastaavasti pienen yrityksen tunnistaminen tulisi toteuttaa keskitetysti Datahubissa ja mahdollisuuksien mukaan hyödyntäen viranomaisrekistereissä olevia tietoja.

Jos vastuu säänneltyyn hintaan oikeuttavan kulutusmäärän laskennasta ja pienen yrityksen kriteerien täyttymisen varmistamisesta kuitenkin osoitetaan verkkoyhtiöille, niin lainsäädännössä tulee myös säännellä yhdenmukaiset tietojen toimituksen määräajat, jotta myyjät voivat huomioida nämä tiedot ajantasaisesti omassa laskutuksessaan.

Vaikka vastuut hintasääntelyn toimeenpanossa jakautuvat useiden toimijoiden kesken, asiakkaan näkökulmasta sähkön hinta ja laskutus näyttävät aina sähkönmyyjän vastuuna, ja laskentaan tai tiedonvälitykseen liittyvät virheet heijastuvat koko ketjuun. Tämä lisää sekä sähkönmyyjien että sähköverkkoyhtiöiden selvitystyötä, viranomaisyhteistyötä ja oikaisuprosesseja ilman, että toimijoilla on täysimääräiset mahdollisuudet hallita sääntelyn rakenteellisia riskejä.

Ehdotuksen 10 §:ssä säädettäisiin loppukäyttäjän oikeuksista ja menettelyistä säännellyn hinnan soveltamisessa tapahtuneen virheen korjaamiseksi. Pykälän ensimmäisessä momentissa todetaan, että asiakkaan on tehtävä vaatimus viimeistään kolmen kuukauden kuluttua siitä, kun loppukäyttäjän sellainen lasku, jonka laskutusjaksolla sovelletaan säänneltyä hintaa, on eräänntynyt. Helen pitää valituksen määräajasta säättämistä välttämättömänä ja kannatettavana.

Sen sijaan Helen pitää saman pykälän 4. momentissa sähköyhtiölle, verkonhaltijalle tai mittausalueen tasevastaavalle säädettyä yhden kuukauden valituksen käsittelyaikaa liian lyhyenä. On selvää, että asiakkaan valitukset käsitellään mahdollisimman nopeasti, mutta lainsäädännössä asetettu enimmäisaikaraja tulee asettaa realistiseksi. On oletettavaa, että hintakriisin aikana sähkönmyyjien asiakaspalvelut ovat muutoinkin poikkeuksellisen ruuhkautuneet. Laissa asetettavan käsittelyajan tulisi olla vähintään kaksi kuukautta.

Lisäksi Helen pitää tärkeänä, että määräaikaisten kiinteähintaisten sähkösopimusten enimmäiskeston rajoittaminen yhteen vuoteen rajataan täsmällisesti ja yksiselitteisesti vain varsinaisen hintakriisin ajalle. Rajoituksen ei tule ulottua tilanteisiin, joissa markkinatilanne on normalisoitunut, jotta sähkönmyyjien mahdollisuudet tarjota asiakkaille pitkäjänteisiä ja riskienhallintaa tukevia sopimusratkaisuja eivät rajoitu tarpeettomasti.

TARVE SELKEYTTÄÄ EHDOTUKSEN YKSITYISKOHTIA

Hallituksen esityksessä esitetty kuvaus toteutettavasta hintasäännöstelystä jää kovin yleiselle tasolle. Nykyisen kuvauksen perusteella jää epäselväksi, miten tuki käytännössä tulisi laskea asiakkaan laskulle. Kattohinnan, tukikaton ja säännellyn hinnan määritelmät jäävät lausuttavana olevassa ehdotuksessa epäselviksi. Tehokkaan ja yhdenmukaisen toteutuksen varmistamiseksi lakia ja sen esitöitä tulee selkeyttää ja tarkentaa yksityiskohtaisemmin kuvauksin ja laskentaesimerkein.

Lakiehdotuksessa ei esimerkiksi oteta kantaa, miten laskutusajankohdan jälkeen ilmenevät mittaus-, laskutus- ja tasevirhekorjaukset tulisi huomioida. Aikaisempaa sähköhyvitystä koskevan lain esitöissä todettiin selvästi, että sähköhyvitystä laskettaessa kulutus- ja hintatietoja tarkasteltaisiin kertalaskelmana laskentahetkellä käytettävissä olevilla tiedoilla, eikä esimerkiksi jälkikäteen tehtäviä tasekorjauksia huomioitaisi. Helen esittää, että myös nyt annettavassa hallituksen esityksessä laissa ja sen esitöissä todetaan vastaavasti, että säännelty hinta lasketaan kertalaskelmana

laskentahetkellä käytettävissä olevilla tiedoilla, eikä esimerkiksi jälkikäteen tehtäviä mittaus- ja tasekorjauksia huomioitaisi.

Hallituksen ehdotuksessa sanotaan, että hyvitystä ei sovelleta lisäpalveluille. Lisäpalveluja ei kuitenkaan määritellä ehdotuksessa. Nykyisen kuvauksen perusteella jää epäselväksi, mitkä laskutettavat komponentit katsotaan lisäpalveluiksi. Yhdenmukaisen toteutuksen varmistamiseksi ja jälkikäteisten tulkintaepäselvyyksien minimoimiseksi tätä tulisi selkeyttää ehdotukseen.

VAIKUTUSTENARVIOINTI ALIARVIOI TOTEUTUSKUSTANNUKSIA

Hallituksen esityksessä arvioidaan nyt esitettävän hintasäätelyn kustannusarvioksi karkeasti ottaen 1–3 miljoonaa euroa.

Helen pitää tätä arviota aivan liian alhaisena ja arvioi tosiasialliset kustannukset merkittävästi suuremmiksi. Tarkkoja kustannusarvioita on kuitenkin mahdoton antaa tällä hetkellä käytettävissä olevilla tiedoilla. Toteutettavasta mallista tulisi saada paljon tarkempi kuvaus, jotta kustannuksia voitaisiin arvioida tarkemmin.

YHTEENVETO

Helen pitää tärkeänä, että sähkön vähittäismyyntihintojen sääntelyä koskeva kansallinen lainsäädäntö säilyy aidosti poikkeuksellisena ja viimesijaisena keinona, jonka käyttöönottokynnys on korkea ja soveltaminen ajallisesti täsmällisesti rajattua.

Helen korostaa, että energian hintakriiseihin voidaan lähtökohtaisesti vastata tehokkaammin ja markkinoiden toimivuuden kannalta kestävämmällä tavalla markkinaehtoisilla ratkaisuilla, kysyntäjoustolla, pitkäjänteisillä tuotantoinvestoinneilla sekä kohdennetuilla sosiaalipoliittisilla tukimekanismeilla ilman sähkön vähittäismyyntihintojen sääntelyä. Mikäli sääntelykehys kuitenkin katsotaan tarpeelliseksi, sen tulee kohdentaa julkinen tuki mahdollisimman oikeasuhtaisesti todelliseen tarpeeseen sekä olla rakenteeltaan sellainen, että se minimoi markkinahäiriöt, hallinnollisen kuormituksen ja koko sähkömarkkinaketjuun kohdistuvat operatiiviset ja vastuunjakoon liittyvät riskit. Helen pitääkin perustellumpana, että jatkovalmistelussa arvioidaan ensisijaisesti hallituksen esityksessä esiin nostettu vaihtoehtoinen toteutusmalli, jossa valtion tukitoimet toteutetaan erillisen valtion hallinnoiman tukijärjestelmän kautta.

Helen pitää olennaisena, että sääntely ei heikennä sähkön vähittäismarkkinoiden pitkäjänteistä toimivuutta, sähkönmyyjien mahdollisuuksia tarjota asiakkailleen riskienhallintaa tukevia sopimusratkaisuja eikä investointivarmuutta myöskään kriisitilanteiden jälkeen.

Eksymä Riku
Helen Oy