

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

Työ- ja elinkeinoministeriö on pyytänyt Valtiokonttorilta lausuntoa luonnoksesta hallituksen esitykseksi eduskunnalle laeiksi sähkön vähittäismyyntihintojen sääntelystä sähkön hintakriisin aikana ja Energiavirastosta annetun lain 1 §:n muuttamisesta. Esityksen tavoitteena on turvata kohtuuhintaisen energian saatavuutta sähkön hintakriisin aikana kotitalouksille sekä pienille yrityksille. Säädettyvä laki mahdollistaisi sähkön vähittäismyyntihintojen säännöstelyn määräaikaaisesti tilanteessa, jossa Euroopan unionin neuvosto olisi julistanut sähkön sisämarkkinoista annetun direktiivin (EU) 2019/944 66 a artiklan 1 kohdassa tarkoitetun Suomea koskevan alueellisen tai unionin laajuisen sähkön hintakriisin.

Lakiehdotus liittyy Euroopan unionin sähkömarkkinamallia koskevaan sääntelymuutospakettiin, jonka yhtenä osana mahdollistetaan jäsenvaltiolle julkisten toimien kohdentaminen sähköntoimitusten hinnoitteluun sähkön hintakriisin aikana. Esitysluonnoksessa ehdotetaan säädettäväksi lainsäädännölliset puitteet mainitun kansallisen option käytölle Euroopan unionin neuvoston julistaman hintakriisin tilanteessa. Esitettyjen lainsäädäntöehdotusten johdosta Valtiokonttori lausuu seuraavaa:

Valtiokonttorin rooli korvausten maksajana

Valtiokonttorin tehtävänä on muun muassa järjestää rahoitus-, sijoitus-, velanhoito- ja lainanhoitopalveluja sekä työelämäpalveluja valtion virastoille ja laitoksille, hoitaa valtion keskuskirjanpitoa sekä huolehtia valtion vahingonkorvausasioista.

Hallituksen esitysluonnoksessa ehdotetaan säädettäväksi laki, joka mahdollistaisi sähkön vähittäismyyntihintojen sääntelyn sähkön hintakriisin aikana. Sähköyhtiölle korvattaisiin ehdotetussa laissa tarkemmin säädettävän laskentakaavan mukaisesti valtion varoista erotus, joka sille aiheutuisi sähkön toimittamisesta asiakkaille sähkönhankintakustannuksia matalammalla säännellyllä hinnalla. Hintasääntelyn edellyttämien korvausten sisällyttämisestä valtion talousarvioon päätettäisiin voimaansaattamislain säätämisen yhteydessä. Hintasääntelyn toimeenpanosta maksettavien korvausten maksatustehtävää ehdotetaan Valtiokonttorin tehtäväksi.

Esitysluonnoksessa viitataan vuosien 2022 ja 2023 energiakriisin yhteydessä toteutettuihin tukimuotoihin. Tällöin Valtiokonttori vastasi sekä takautuvasti maksettavasta väliaikaisesta sähköhyvityksestä annetun lain (275/2023) että maatalouden ja vesiviljelyn kustannuksista annetun lain (345/2023) mukaisten tukien toimeenpanosta. Valtiokonttori yhtyy hallituksen esitysluonnoksessa esitettyyn näkemykseen, jonka mukaan ehdotettu korvausten maksatus sopisi lähtökohtaisesti Valtiokonttorin tehtäväksi. Valtiokonttori pitää kuitenkin välttämättömänä, että ehdotettavaa lakia täsmennetään erityisesti Valtiokonttorin tehtävien ja velvollisuuksien osalta.

Säännellyn hinnan soveltaminen hakemusmenettelyn kautta

Ehdotetussa 11 §:ssä säädettäisiin säännellyn hinnan soveltamisesta hakemusmenettelyn kautta. Pykälää sovellettaisiin tilanteessa, jossa säänneltyyn hintaan oikeutetun loppukäyttäjän sähköyhtiö asetettaisiin konkurssiin tai se lopettaisi toimintansa ennen kuin virheellinen tai puuttuva säännellyn hinnan soveltaminen on kyseisen loppukäyttäjän osalta korjattu. Säänneltyyn hintaan oikeutettu loppukäyttäjä voisi hakea säännellyn hinnan soveltamatta jäämisestä johtuvan korvauksen toimeenpanoa Energiavirastolta. Jos Energiavirasto myöntäisi oikeuden korvaukseen, sen tulisi ehdotetun 5 momentin mukaan toimittaa antamansa päätös Valtiokonttorille, joka maksaisi korvauksen loppukäyttäjälle Energiaviraston päätöksen mukaisesti.

Valtiokonttori huomauttaa, että antamansa päätöksen lisäksi Energiaviraston tulisi toimittaa Valtiokonttorille myös riittävät tiedot korvauksen saajasta myönnetyn korvauksen maksamiseksi. Toimintansa päättävällä sähköyhtiöllä saat-taisi olla tuhansia säänneltyyn hintaan oikeutettuja loppukäyttäjiä, mistä syystä Valtiokonttori pitää ehdottoman tärkeänä, että Valtiokonttori ja Energiavirasto sopivat ennalta tarvittavien tietojen toimittamistavasta.

Sähkönhankintakustannusten korvaaminen sähköyhtiöille

Ehdotetun lain 12 §:n mukaan sähköyhtiölle korvattaisiin se erotus, joka sähköyhtiölle aiheutuisi sähkön toimittamisesta asiakkaille sähkönhankintakustannuksia matalammalla säännellyllä hinnalla. Korvaus laskettaisiin pääsääntöisesti pykälän 2 momentissa esitetyn laskukaavan mukaisesti. Tilanteissa, joissa sähköyhtiö on soveltanut laissa määriteltävää keinotekoisia hintaa, laskenta perustuisi kaavamaiseen keskiarvolaskentaan (3 mom.).

Ehdotetun 12 §:n 4 momentin mukaan korvauksen maksaisi sähköyhtiön hakemuksesta Valtiokonttori. Valtiokonttorilla olisi oikeus saada hakijalta maksutta korvauksen oikeellisuuden varmistamista varten välttämättömät loppukäyttäjän sähköenergian kulutustiedot, sähköenergian laskutustiedot ja sähkönmyyntisopimusten hintatiedot. Lisäksi hakijan olisi toimitettava Valtiokonttorille niiden tilikausien tarkastetut tilinpäätökset, joiden aikana se on toimittanut sähköä loppukäyttäjille ehdotetussa laissa tarkoitetulla säännellyllä hinnalla.

Valtiokonttori toteaa, että ehdotettu laskentamalli olisi käytännössä varsin yksinkertainen, mutta aineiston tarkistamisesta aiheutuisi Valtiokonttorille huomattava työmäärä. Valtiokonttori saisi sähköyhtiöiltä massiivisia aineistoja, jotka sisältäisivät yksittäisiä tietoja jokaisen loppukäyttäjän osalta. Valtiokonttori esittääkin harkittavaksi, voisiko maksettava korvaus perustua esimerkiksi sopimustyyppien keskimääräisiin vähittäismyyntihintoihin tai muuhun kaavamaiseen keskiarvolaskentaan.

Ehdotetun 12 §:n 4 momentin perustelujen mukaan Valtiokonttorin tulisi maksaa korvaus viipymättä hakemuksen saapumisen jälkeen. Säännöksen 5 momentin mukaan korvaus maksettaisiin takautuvasti kultakin kalenterikuukaudelta. Esitysluonnoksessa todetaan korvausta mahdollisesti hakevien sähköyhtiöiden lukumääräksi 78. Valtiokonttori huomauttaa, että sähköä säännellyllä hinnalla myyneelle sähköyhtiölle hinnanalennuksen vaikutukset realisoituisivat laskujen erääntyessä. Sähköyhtiöt todennäköisesti hakisivat siis korvauksia heti seuraavan laskutusjakson alettua. Hakemusten käsittelystä aiheutuvan työmäärän hillitsemiseksi Valtiokonttori pitää välttämättömänä, että ehdotetussa laissa rajoitetaan sähköyhtiöiden Valtiokonttorille toimittamien hakemusten määrää esimerkiksi siten, että yhdellä hakemuksella tulisi hakea korvausta tietyn loppukäyttäjryhmän osalta kolmen kuukauden aikana aiheutuneesta menetyksestä. Valtiokonttori myös huomauttaa, että laissa olisi tarpeen myös säätää korvauksen hakuajasta. Hakuajan määrittelyssä tulisi huomioida ajanjakso, jolta korvausta tulisi yhdellä hakemuksella hakea. Hakuajan pituus vaikuttaisi myös voimaantulon voimassaoloaikaan.

Ehdotuksen 12 §:n 5 momentin mukaan korvaukseen sovellettaisiin valtionavustuslakia (688/2001) sen 20 §:n 2 momenttia lukuun ottamatta. Valtionavustuslain mukaiset menettelysäännökset tulisivat näin ollen sovellettavaksi siltä osin kuin kysymyksessä olisi sähkönhankintakustannusten korvaaminen sähköyhtiöille. Valtionavustuslain 10 §:n mukaan valtionavustuksen hakijan tulee antaa hakemuksen yhteydessä oikeat ja riittävät tiedot seikoista, joita valtionapuviranomainen tarvitsee hakemuksen ratkaisemiseksi. Vastaava säännös sisältyy ehdotetun lain 12 §:n 4 momenttiin, jossa todetaan, että Valtiokonttorilla olisi oikeus saada hakijalta tietoja korvauksen oikeellisuuden varmistamista varten.

Valtionapuviranomaisen valvontatehtävästä säädetään valtionavustuslain 15 §:ssä. Sen mukaan valtionapuviranomaisen on huolehdittava valtionavustuksen asianmukaisesta ja riittävästä valvonnasta hankkimalla valtionavustuksen käyttö- ja seurantatietoja sekä muita tietoja samoin kuin tekemällä tarvittaessa tarkastuksia. Tarkastusoikeudesta säädetään lain 16 §:ssä. Sen mukaan

valtionapuviranomaisella on oikeus suorittaa valtionavustuksen maksamisessa ja käytön valvonnassa tarpeellisia valtionavustuksen saajan talouteen ja toimintaan kohdistuvia tarkastuksia. Lisäksi valtionavustuslakiin sisältyy säännökset tarkastuksen suorittamisesta sekä tarpeellisen virka-avun saamisesta valvonta- ja tarkastustehtävän suorittamiseen.

Valtiokonttori toteaa, että sillä ei olisi käytännössä mahdollisuutta tarkastaa asiakaskohtaisten tietojen oikeellisuutta, vaan korvaus olisi maksettava sähkö-yhtiöiltä saatujen tietojen sekä sähkökaupan keskitetyn tiedonvaihdon yksiköltä mahdollisesti pyydettyjen tietojen perusteella. Valtiokonttori pitää myös epäselvänä sitä, miten Energiavirastolle lakiehdotuksen 15 §:ssä ehdotettu sähköyhtiöiden valvontavastuu suhteutuu Valtiokonttorille valtionavustuslain nojalla kuuluvaan valvontavastuuseen. Valtiokonttori pitääkin välttämättömänä, että Valtiokonttorin ja Energiaviraston välistä vastuunjakoa selkeytetään.

Lakiehdotuksen 12 §:n 6 momentin mukaan myös loppukäyttäjän olisi maksettava väärin perustein saamansa etuus Valtiokonttorille, jos etuuden perusteettomuus on johtunut loppukäyttäjän verkonhaltijalle tai mittausalueen tasevastaavalle toimittaman tilinpäätöksen tai tilintarkastuskertomuksen sisältämien tietojen virheellisyydestä. Valtiokonttorin näkemyksen mukaan säännös on epäselvä ja siitä tulisi suoraan ilmetä, onko sen tarkoituksena kasvattaa Valtiokonttorin valvontavastuuta myös loppukäyttäjiin valtionavustuslain mukaisen valvontavastuun kohdistuessa korvauksen hakijoihin.

Viranomaisten välinen tiedonvaihto

Lain 13 §:ssä säädettäisiin Energiaviraston ja Valtiokonttorin oikeudesta saada Patentti- ja rekisterihallitukselta kirjanpitolain 3 luvun 9 §:n mukaisesti rekisteröidyt pieniä yrityksiä koskevat tämän lain toimeenpanossa tarvittavat tilinpäätöstiedot. Muilta osin tietojenvaihtoon viitataan ainoastaan 11 §:n säännöskohtaisessa perustelussa, jonka mukaan Energiaviraston ja Valtiokonttorin välisessä tiedonvaihdossa olisi kysymys viranomaisen laissa säädetyn tehtävän hoitamisesta, johon soveltuisi valtionavustuslain 31 §. Mainitun lainkohdan 1 momentin mukaan valtionapuviranomaisen oikeuteen saada tietoja toiselta viranomaiselta sovelletaan, mitä viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetussa laissa (621/1999) säädetään. Valtionapuviranomaisella on lisäksi pykälän 2 momentin mukaan salassapitosäännösten estämättä oikeus saada muilta viranomaisilta tehtäviensä hoitamiseksi välttämättömiä tietoja muun muassa niistä valtionavustuksen hakijaa ja saajaa koskevista julkisista tuista, sekä valtionavustuksen hakijaa ja saajaa koskevista seikoista, joilla on olennaista merkitystä valtionavustuslain noudattamisen varmistamiseksi valtionavustuksen myöntämisessä ja maksamisessa. Näin ollen katsotaan, että Energiavirasto voisi toimittaa Valtiokonttorille tiedot tekemistään hintasääntelyn toimeenpanoa koskevista velvoittavista päätöksistä, vaikka päätösten sisältämistä tiedoista voisi olla hintasääntelyn kaavamaisen laskentamallin vuoksi pääteltävissä henkilötiedoksi luettava yksilöitävissä oleva sähkönkulutuksen määrä tiettyjen kuukausien ajalta.

Valtiokonttori toteaa, että selkeyden vuoksi sille tulisi säädettävässä laissa antaa nimenomainen oikeus saada tietoja myös Energiavirastolta. Lisäksi Valtiokonttorille tulisi säätää oikeus saada tietoja sähkökaupan keskitetyn tiedonvaihdon yksiköltä.

Vaikutukset Valtiokonttorin toimintaan

Esitysluonnoksen mukaan ehdotetun sääntelyn aiheuttamia vaikutuksia voidaan Valtiokonttorin osalta arvioida suuntaa antavasti takautuvasti maksetun väliaikaisen sähköhyvityksen toimeenpanon pohjalta. Vaikutustenarvioinnissa viitataan hallituksen esitykseen HE 324/2022 vp, jossa arvioitiin, että sähköhyvityksen toimeenpanosta aiheutuisi Valtiokonttorille lisäkustannuksia 745 000 euroa.

Valtiokonttori toteaa, että vastaavasti kuten Energiavirastolle, myös sille aiheutuisi esitettävästä lainsäädännöstä kustannuksia. Aiemman sähköhyvityslain-säädännön toimeenpano edellytti Valtiokonttorilta yhteensä 10 henkilötyövuoden panosta. Nyt esitettävänä olevan ehdotuksen vaikutuksia henkilöstöresurssien osalta voidaan pitää samankaltaisina, jolloin noin 10-12 henkilön lisäresurssi olisi toimeenpanon kannalta tarpeellinen. Tarvittaviin resursseihin vaikuttaa olennaisesti se, eteneekö esitettävä lainsäädäntö ehdotetussa muodossa. Nykymuoto vaatii korvausten maksamista viipymättä hakemuksen saapumisen jälkeen. Esitys ei kuitenkaan ota tarkempaa kantaa siihen, mitä on pidettävä viipymättä tapahtuvana hakemuksen käsittelynä. Jos korvauskäsittelyn edellytetään olevan lähes reaaliaikaista, vaatii se resurssoinnilta enemmän. Resurssitarpeeseen vaikuttaa myös se, kuinka laajasti ja millä tavalla korvauksen saajien valvonta ja mahdolliset tarkastukset toteutetaan. Valtiokonttori myös huomauttaa, että mahdolliset oikaisuvaatimukset ja valitukset edellyttävät resurssien kohdistamista toimintaan mahdollisesti vielä pitkään korvausten maksamisen päätyttyä.

Lopuksi

Valtiokonttori toteaa, että sille lakiehdotuksessa ehdotetut tehtävät realisoituisivat todennäköisesti hyvinkin nopeasti voimaantulosäännöksen antamisen jälkeen. Korvaustoiminnan valmistelussa tulee siten todennäköisesti kiire, joten ennakoivalmistelulla on ehdotuksen onnistuneen toteutumisen kannalta olennainen rooli. Valtiokonttorin näkemyksen mukaan myös sähköyhtiöitä tulisi saada mukaan korvaustoiminnan suunnitteluun. Olisi myös selvitettävä, onko Valtiokonttorin mahdollista saada tietoja sähkökaupan keskitetyn tiedonvaihdon yksiköltä jo toiminnan valmisteluvaiheessa.

Valtiokonttori pitää välttämättömänä, että se pääsee osallistumaan asian jatkovalmisteluun. Asiassa käsiteltävien aineistojen valtavan määrän ja vastuusäännösten epäselvyyksien vuoksi lakiehdotus ei Valtiokonttorin näkemyksen mukaan tällaisenaan mahdollista Valtiokonttorille ehdotettujen tehtävien toimeenpanoa.

Sanna Esterinen

Korvausjohtaja

Noora Allenius

Lakiasianpäällikkö

Järveläinen Katja
Valtiokonttori