

## Talousvaliokunta

Hallituksen esitys eduskunnalle vuoden 2022 kolmanneksi lisätalousarvioksi

Valtiovarainvaliokunnalle

### JOHDANTO

#### *Vireilletulo*

Hallituksen esitys eduskunnalle vuoden 2022 kolmanneksi lisätalousarvioksi (HE 121/2022 vp): Asia on saapunut talousvaliokuntaan lausunnon antamista varten. Lausunto on annettava valtiovarainvaliokunnalle.

#### *Asiantuntijat*

Valiokunta on kuullut:

- osastopäällikkö, ylijohtaja Pauli Kariniemi, valtiovarainministeriö
- osastopäällikkö Riku Huttunen, työ- ja elinkeinoministeriö
- teollisuusneuvos Petteri Kuuva, työ- ja elinkeinoministeriö
- osastopäällikkö Armi Taipale, Finanssivalvonta
- johtaja Pia Oesch, Huoltovarmuuskeskus
- toimitusjohtaja Jukka Ruusunen, Fingrid Oyj
- yhteiskuntasuhteiden johtaja Esa Hyvärinen, Fortum Oyj
- johtaja Pekka Salomaa, Energiateollisuus ry
- professori Matti Liski, edustaen myös Helsinki Graduate School of Economicsia
- professori Esa Vakkilainen

Valiokunta on saanut kirjallisen lausunnon:

- Ahvenanmaan maakunnan hallitus
- Helen Oy

### VALIOKUNNAN PERUSTELUT

#### *Esityksen tausta ja tavoitteet*

Esityksen taustalla on tarve vakauttaa sähkömarkkinoiden toimintaa poikkeuksellisessa tilanteessa, jossa energian hinta ja erityisesti sähköntuotantoon johdannaistuotteilla suojaavien sähköntuottajien vakuusvaateet ja johdannaiskaupan selvitykseen tarvittava käyttöpääomamäärä ovat

## Valiokunnan lausunto TaVL 34/2022 vp

nousseet poikkeuksellisen korkealle tasolle. Vaateiden edelleen kasvaessa uhkana on, että markkinaehtoinen rahoitus tyrehtyy ja sähköntuottajat ajautuvat likviditeettikriisiin.

### *Sähkön hinnanmuodostuksesta ja johdannaismarkkinoista*

Sähkön tukkumarkkinat ovat yhteiseurooppalaiset, ja sähkön hinta muodostuu tunneittain. Tukkuhinta muodostuu kullekin tunnille kysyntä- ja tarjontakäyrien leikkauskohdassa. Hinnan asettaa siis kallein tuotantomuoto, kuten muillakin hyödykemarkkinoilla. Sekä sähkön käyttäjillä ja tuottajilla on tarve ennustettavaan sähkön hintakehitykseen. Hintakehitystä voidaan varmistaa joko fyysisesti, esimerkiksi voimalaitosomistuksilla, tai johdannaismarkkinoilla. Johdannaismarkkinasuojaukset ovat puhtaasti finanssituotteita. Suomalaiset sähköntuottajat suojaavat tyyppillisesti noin 70–80 % sähköntuotannostaan etukäteen. Nykyisessä markkinaympäristössä ongelmana on, että johdannaishintojen kehitykseen liittyy suuri epävarmuus eikä johdannaisten hinnoilla ole ylärajaa.

### *Keskeisten ehdotusten arviointia*

Esityksessä ehdotetaan uutta momenttia ja yhteensä enintään 10 mrd. euron valtuutta sekä määrärahaa sähkön johdannaismarkkinoilla toimiville suomalaisen yhteiskunnan kannalta kriittisille yhtiöille niiden sähkösopimusten suojaamisessa käytettävien johdannaissopimusten vakuusvaatimusten edellyttämän likviditeettitarpeen turvaavien lainojen ja takauksien myöntämiseen.

Lainojen ja takauksien myöntäminen olisi harkinnanvaraista ja kohdennettaisiin Suomessa sähkömarkkinoiden toiminnan kannalta keskeisille toimijoille, joilla on omia voimalaitoksia tai omistusosuuksia noin 100 MW:n sähköntuotantotehon edestä, tai yhtiöille, joiden toiminnan jatkuminen on yhteiskunnan toiminnan kannalta kriittistä. Talousvaliokunta pitää tärkeänä, että ehdotettuja lainoja ja takauksia voitaisiin soveltaa yhteiskunnan toiminnan kannalta kriittisiin yhtiöihin.

Nyt ehdotettua valtuutta on pidetty välttämättömänä, koska laaja maksukyvyttömyysaalto käytännössä lopettaisi johdannaispörssin tai sen keskusvastapuolen toiminnan eikä sähkön käyttäjillä olisi enää yksittäistä julkista paikkaa, jossa suojata sähkönhankintaansa. Tämä johtaisi kiinteiden hintojen sähkösopimusten voimakkaaseen vähenemiseen vähittäismarkkinoilla ja riskien lisääntymiseen myös teollisuudelle. Laajat konkurssiaallot voisivat johtaa myös energiayhtiöiden myynteihin polkuhinnoin ja voimalaitosten omistusten siirtymiseen ulkomaille. Myös se, että toimijat ovat merkittävässä määrin siirtyneet kahdenvälisiin sopimuksiin, voi osaltaan aiheuttaa systeemiriskiä, jos vastapuoliriskit realisoituvat.

Talousvaliokunta korostaa lisätalousarvion poikkeuksellisuutta ja suurta kokoluokkaa. Mittavaan järjestelyyn liittyvän riskin täysimääräisen toteutumisen todennäköisyyttä rajaa kyseessä olevien yritysten oma sähköntuotanto. Talousvaliokunta korostaa rahoituksen markkinaehtoisuuden lähtökohtaa ja nyt esitettyjen lainojen ja takausten viimesijaisuutta. Talousvaliokunnan saaman selvityksen perusteella esitettyä valtuutta voidaan kuitenkin pitää vallitsevassa markkinatilanteessa välttämättömänä. Talousvaliokunta kiinnittää tältä osin huomiota myös siihen, että EU:n vakavaraisuusasetus, joka sääntelee sitovasti suomalaisten pankkien vakavaraisuusvaatimuksia, rajoittaa yksittäiselle asiakkaalle myönnettyjen vastuiden määrää. Pankin vastuu, joka

## Valiokunnan lausunto TaVL 34/2022 vp

liittyy johonkin asiakkaaseen tai asiakaskokonaisuuteen, ei saa ylittää arvoltaan 25:tä prosenttia laitoksen ensisijaisesta pääomasta. Sähkön johdannaismarkkinoilla edellytettävien vakuuksien määrät voivat tämänhetkisessä poikkeustilanteessa nousta yksittäisille energiayhtiöille niin korkeiksi, että tämä raja ylittyisi ja estäisi pankkia rahoittamasta energiayhtiöitä vakuustarpeen mukaisesti, vaikka yhtiön takaisinmaksukyky muuten arvioitaisiin riittäväksi. Talousvaliokunta pitää välttämättömänä, että valtio pyrkii ensisijaisesti kyseessä olevien lainojen vakuudellisuuteen ja ensisijaisuuteen velkomisjärjestyksessä.

Talousvaliokunta kiinnittää kuitenkin huomiota myös likviditeettirahoituksen riskeihin: johdannaismarkkinan hinnanmuodostuksen arvaamattomuuden vuoksi likviditeettitarpeet voivat kasvaa nopeasti nyt arvioitua suuremmiksi riippumatta yritysten tai valtion toimista. Lisäksi on mahdollista, että jatkossa arvioitavaksi tulee nyt esitetyn ohjelman riittävyys, ja kysymys rahoitustarpeesta aktualisoituu myös muiden kuin nyt ehdotetun sääntelyn piiriin kuuluvien yritysten osalta. Talousvaliokunnan asiantuntijakuulemisessa on kiinnitetty kriittistä huomiota myös mahdolliseen lainojen myöntämiseen ilman vakuutta tai vastavakuutta. Talousvaliokunnan saaman selvityksen perustella laina edellyttää yleisten lainaehdojen mukaisesti pääsääntöisesti turvaavaa vakuutta. Tästä voidaan perustellusta syystä poiketa esimerkiksi tilanteessa, jossa vakuusprosessin läpivienti ei akuutissa kriisitilanteessa olisi mahdollista.

Talousvaliokunta korostaa, että johdannaismarkkinoihin ja likviditeettirahoitukseen liittyvät riskit ja valtion kokonaisvastuiden kasvu korostavat tapauskohtaisen harkinnan ja lainaehdojen tiukuuden merkitystä. Talousvaliokunta pitää keskeisenä lähtökohtana nyt ehdotetun rahoituksen rajaamista vain välttämättömään: valtion lainoituksen ja valtiontakausten tulee olla viimesijainen keino, jolla varmistetaan energiayhtiöiden toimintakyky yli poikkeustilanteen ja turvataan markkinoiden toiminta. Sääntelyn tulee ohjata ensisijaisesti markkinaehtoisen rahoituksen käyttämiseen, eivätkä nyt ehdotettujen takausten tai lainoituksen piiriin tule toimijat, jotka selviävät tilanteesta myös ilman valtion rahoitusta.

Talousvaliokunta kiinnittää huomiota myös valtion takausvastuiden ja velan voimakkaaseen kokonaiskasvuun viime vuosikymmenen aikana. Valtion vastuiden kasvu rajoittaa valtion mahdollisuuksia reagoida vastaisiin kriiseihin ja tukea talouskasvua.

Talousvaliokunta korostaa lisäksi, että valtioneuvoston tulee pyrkiä varmistamaan rahoituksen myöntämisen yhteensopivuus EU:n valtioneuvoston sääntelyn kanssa.

### *EU-tason ratkaisujen tarve ja mahdollisuudet*

Johdannaismarkkinoiden ongelmat ovat heijastumaa laajemmista energiamarkkinoiden hintamekanismin ongelmista poikkeuksellisessa kriisitilanteessa. Vaikka akuutissa kriisissä nyt ehdotettu kaltainen järjestely on välttämätön, ratkaisevan tärkeää on löytää keinoja puuttua ongelmien taustalla oleviin tekijöihin ja pienentää energiamarkkinan systeemiriskejä. EU-tasolla keskusteluissa on talousvaliokunnan saaman selvityksen perusteella ollut esillä useita periaatteellisia ratkaisuvaihtoja, kuten ylisuuriin voittoihin puuttuminen (windfall-verot), kaasun ja sähkön hintojen irtikytöntä ja sähkön tukkimarkkinoiden hintakatto. Talousvaliokunta korostaa aktiivisen ja ennakoivan EU-vaikuttamisen merkitystä asiassa.

## Valiokunnan lausunto TaVL 34/2022 vp

Talousvaliokunta pitää välttämättömänä saavuttaa EU-tason ratkaisu sähkömarkkinoiden hinnanmuodostukseen vallitsevassa poikkeustilanteessa. Valiokunta kiinnittää samalla huomiota myös siihen, että ratkaisuissa tulee huomioida jäsenvaltioiden energiamarkkinoiden erityispiirteet ja eri tuotantomuotojen merkitys sekä Suomen kansalliset intressit. Valiokunta pitää tärkeinä vaihtoehtoina erityisesti teknisen hintakaton laskemista sekä sähkön ja kaasun hinnoittelun irti-kytkentää. Näillä toimilla voisi olla myös johdannaismarkkinoita vakauttava vaikutus.

Talousvaliokunta pitää niin ikään tärkeänä selvittää pikaisesti mahdollisuutta muuttaa EU:n markkinarakennetoimija-asetuksen mukaisen keskusvastapuolen vakuusvaatimuksia, vaikka sääntelyn muutokset eivät olisikaan riittävän nopea ratkaisu markkinoiden vakauttamiseen nykyisessä poikkeustilanteessa. Erityisesti tulisi arvioida käteisvakuusvaatimusten keventämistä sellaisten yhtiöiden osalta, jotka suojaavat omilla voimalaitoksillaan tuotetun sähkön tuotantoa. Samalla on kuitenkin tunnistettava, että vakuusvaatimusten sääntelyn ja keskusvastapuoliselvityksen tarkoituksena on tehdä markkinoista turvallisemmat markkinaosapuolille pienentämällä kaupankävijöiden vastapuoliriskiä, mikä laajemmasta näkökulmasta edistää rahoitusvakautta.

### *Kokoavia huomioita*

Talousvaliokunta korostaa sähkömarkkinoiden toimivuuden varmistamista kaikissa olosuhteissa talouden, huoltovarmuuden ja yhteiskunnan toiminnan turvaamiseksi. Talousvaliokunta pitää ehdotettua lisätalousarviota ja sen sisältämää vakuus- ja lainajärjestelyä akuutissa sähkömarkkinoiden kriisitilanteessa välttämättömänä markkinoiden toiminnan vakauttamiseksi. Samalla talousvaliokunta pitää keskeisenä tämän poikkeuksellisen rahoitusjärjestelyn ehtojen markkinaehtoisuutta ja rajaamista vain välttämättömään.

Energiamarkkinoiden hintamekanismiin ja johdannaismarkkinoihin liittyvät toimet edellyttävät rinnalleen energian tuotantokapasiteetin kasvattamista sekä kustannustehokkaasti ja oikeudenmukaisesti eri sähkönkäyttäjryhmille kohdistettuja energiansäästötoimia. EU:n tason toimien ohella talousvaliokunta korostaa aiemmin eri asiayhteyksissä tarkastelemiensa kansallisen tason toimien, kuten luvituksen nopeuttamisen ja pienydinreaktorien mahdollistamisen, merkitystä. Talousvaliokunta korostaa, että kaikki olemassa oleva sähkön tuotantokapasiteetti tulee pyrkiä pitämään käytössä sähkön saatavuuden turvaamiseksi.

Johdannaismarkkinoiden ongelmat eivät rajaudu Suomen sähkömarkkinoihin ja edellyttävät ennakkoivaa ja koordinoitua valmistautumista myös EU:n tasolla. Talousvaliokunta korostaa sen vuoksi ehdotetun kaltaisten kansallisten laina- ja vakuusjärjestelyjen viimesijaisuutta ja EU:n tason yhtenäisten, ongelmien juurisyihin puuttuvien ratkaisujen ensisijaisuutta energiamarkkinoiden hintamekanismin ja markkinoiden toimivuuden turvaamiseksi.

## **VALIOKUNNAN PÄÄTÖSESITYS**

Talousvaliokunta esittää,

*että valtiovarainvaliokunta ottaa edellä olevan huomioon.*

## Valiokunnan lausunto TaVL 34/2022 vp

Helsingissä 9.9.2022

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

puheenjohtaja Sanni Grahn-Laasonen kok

varapuheenjohtaja Hanna Kosonen kesk

jäsen Atte Harjanne vihr

jäsen Mari Holopainen vihr

jäsen Hannu Hoskonen kesk

jäsen Eeva Kalli kesk

jäsen Pia Kauma kok

jäsen Raimo Piirainen sd

jäsen Sakari Puisto ps

jäsen Janne Sankelo kok

jäsen Veikko Vallin ps

jäsen Tuula Väättäinen sd

jäsen Johannes Yrttiaho vas

varajäsen Kai Mykkänen kok

varajäsen Juha Mäenpää ps

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Lauri Tenhunen