



Muistio

Hallitusneuvos Arto Rajala

23.2.2024

VN/1/2024-TEM-14

Eduskunnan talousvaliokunta

TEM: Asiantuntijalausunto talousvaliokunnalle asiassa KAA 4/2023 vp

Talousvaliokunta on pyytänyt työ- ja elinkeinoministeriöltä otsikkoasiassa asiantuntijalausuntoa siitä, miten sähkömarkkinoiden ja datan avoimuutta voisi parantaa ja mahdollisen markkinamanipulaation riskiä pienentää. Esitän ministeriön asiantuntijalausuntona seuraavaa:

1. Sähkön tukkumarkkinoiden sääntely ja valvonta

Sähkön tukkumarkkinoiden sääntely perustuu Euroopan unionin yhtenäiseen sääntelykehykseen. Sääntelyn perustana on energian tukkumarkkinoiden eheydestä ja tarkasteltavuudesta annettu Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) N:o 1227/2011 (ns. REMIT-asetus).

Asetuksessa määritellään sähkön tukkumarkkinoiden manipuloinnin estämiseksi kolme keskeistä sääntöä, joita sovelletaan yhtenäisesti jäsenvaltioissa:

- 1) Sisäpiirikaupan kielto (3 artikla)
- 2) Velvoite julkistaa sisäpiiritieto (4 artikla)
- 3) Markkinamanipulaation kielto (5 artikla)

Edelleen asetuksessa säädetään tukkumarkkinoiden valvonnasta sekä edellä mainittujen sääntöjen rikkomisen seuraamuksista.

Valvontajärjestelmä perustuu kolmella tasolla tapahtuvaan valvontaan. Asetuksen 7 artiklan mukaan energia-alan sääntelyviranomaisten yhteistyövirasto ACER seuraa tukkutason energiatuotteiden kauppaa sisäpiiritietoon ja markkinoiden manipulointiin perustuvan kaupankäynnin havaitsemiseksi ja estämiseksi. ACER:in tehtävänä on kerätä tiedot energian tukkumarkkinoiden arviointia ja seurantaan varten tiedot markkinaosapuolten energian tukkumarkkinoilla suorittamista liiketoimista ja kaupaa koskevista toimeksiannoista. Kansallisten sääntelyviranomaisten (Suomessa Energiavirasto) on tehtävä yhteistyötä keskenään ja ACER:in kanssa energian tukkumarkkinoiden seurannan toteuttamisessa. Kansalliset sääntelyviranomaiset ovat vastuussa rikkomusten tutkinnasta ja seuraamusten täytäntöönpanosta.

Viranomaisvalvontaa täydentää lisäksi markkinapaikkojen lakisääteinen omavalvonta ja velvollisuus ilmoittaa väärinkäytösten epäilyistä viranomaisille. Asetuksen 15 artiklan mukaan henkilön, joka ammattimaisesti järjestää liiketoimia tukkutason energiatuotteilla, on ilmoitettava viipymättä kansalliselle sääntelyviranomaiselle, jos hänellä on aihetta epäillä, että jokin liiketoimi saattaa olla vastoin 3 tai 5

Postiosoite
Postadress
Postal Address
Työ- ja elinkeinoministeriö

PL 32
00023 Valtioneuvosto

Käyntiosoite
Besöksadress
Office

Aleksanterinkatu 4
Helsinki

Puhelin
Telefon
Telephone

0295 16001
+358 295 16001

Faksi
Fax
Fax

09 1606 2160
+358 9 1606 2160

s-posti, internet
e-post, internet
e-mail, internet

kirjaamo.tem@gov.fi
www.tem.fi

artiklaa. Lisäksi henkilöiden, jotka ammattimaisesti järjestävät liiketoimia tukkutason energiatuotteilla, on perustettava ja ylläpidettävä tehokkaita järjestelyjä ja menettelyjä 3 tai 5 artiklaan kohdistuvien rikkomusten havaitsemiseksi.

Asetuksen 13 artiklan mukaan jäsenvaltion on varmistettava, että sen kansallisilla sääntelyviranomaisilla on tutkinta- ja täytäntöönpanovaltuudet, jotka ovat tarpeen asetuksen edellyttämien tehtävien hoitamiseksi. Suomessa artiklan säännökset on täytäntöön pantu sähkö- ja maakaasumarkkinoiden valvonnasta annetun lain (590/2013; valvontalaki) 4 luvun säännöksillä.

Valvontalain 16 §:n mukaan seuraamusmaksu voidaan määrätä sille, joka tahallaan tai huolimattomuudesta rikkoo tai jättää noudattamatta REMIT-asetuksen:

- 1) 3 artiklassa säädettyä kieltoa käydä sisäpiirikauppaa;
- 2) 4 artiklassa säädettyä sisäpiirintiedon julkaisuvelvoitetta; tai
- 3) 5 artiklassa säädettyä kieltoa manipuloida tai yrittää manipuloida markkinoita.

Seuraamusmaksun määrää Energiaviraston esityksestä markkinaoikeus. Seuraamusmaksun suuruuden määrittämisen tulee perustua kokonaisarviointiin, jossa on otettava huomioon rikkomuksen tai laiminlyönnin laatu ja laajuus, moitittavuuden aste sekä kesto aika. Seuraamusmaksu on enintään 10 prosenttia oikeushenkilön liikevaihdosta viimeiseltä vuodelta, johon rikkomus tai laiminlyönti on ulottunut, ja luonnollisen henkilön osalta enintään 10 prosenttia hänen viimeksi toimitetun tuloverotuksen mukaisista tuloistaan, kuitenkin enintään 100 000 euroa.

Valvontalain 20 a §:n mukaan Energiavirasto voi määrätä rikemaksun elinkeinonharjoittajalle tai tämän puolesta toimivalle henkilölle, joka rikkoo REMIT-asetuksessa säädettyjä ilmoitusvelvollisuuksia. Oikeushenkilölle määrättävä rikemaksu on vähintään 5 000 euroa ja enintään 100 000 euroa. Luonnolliselle henkilölle määrättävä rikemaksu on vähintään 500 euroa ja enintään 10 000 euroa.

Valvontalain 20 c §:n mukaan Energiavirasto voi antaa ammattimaisesti tukkutason energiatuotteilla liiketoimia järjestävälle henkilölle julkisen varoituksen, jos tämä tahallaan tai huolimattomuudesta rikkoo tai laiminlyö REMIT-asetuksen 15 artiklan mukaisen velvollisuuden perustaa ja ylläpitää rikkomusten havaitsemiseksi vaadittavia tehokkaita järjestelyjä.

Lisäksi sovelletaan valvontalain 9 §:ssä säädettyä Energiaviraston yleistoimivaltaa valvonta-asioiden osalta. Säännöksen mukaan virasto voi velvoittaa velvoitteitaan rikkoneen tai laiminlyöneen toiminnanharjoittajan korjaamaan rikkomuksensa tai laiminlyöntinsä.

2. Sähkömarkkinoiden datan avoimuus

Ministeriö nostaa esille kolme seikkaa liittyen sähkömarkkinoiden markkinadatan avoimuuteen liittyen.

Ensiksikin on huomattava, että sähkökauppoja koskevat tiedot kuuluvat kauppaa käyvien yritysten liikesalaisuuden piiriin. Energiamarkkinoiden kaupankäyntiä koskevan markkinatiedon avoimuutta säännellään REMIT-asetuksessa.

REMIT-asetuksen perusteella markkinatoimijoiden on raportoitava ACER:lle tukkumarkkinoilla tehdyt liiketoimensa ja toimeksiantonsa. Asetuksen mukaan ACER voi jakaa markkinatoimijoilta saatuja tietoja valvontatehtäviä varten kansallisille sääntelyviranomaisille ja muille asiaankuuluville viranomaisille (esim. kilpailu- tai rahoitusmarkkinaviranomaiset). Tiedon saamisen edellytyksenä on, että viranomaisten järjestelmät täyttävät ACER:in tietoturva vaatimukset. REMIT-asetus säätelee tiukasti asetuksen nojalla saatujen tietojen salassapitovelvollisuudesta. Saatuja tietoja ei saa paljastaa kuin sellaisena koostena, josta yksittäisiä markkinaosapuolia tai kauppapaikkoja ei voida tunnistaa.

Asetuksen mukaan Energiavirasto voi käyttää ACER:lta saamia tietoja vain tehtäviensä ja velvollisuuksiensa hoitamiseen. Muihin tarkoituksiin datan käyttäminen tai jakaminen edellyttäisi ACER:n suostumusta. Virasto onkin tehnyt kielteisen päätöksen erään tutkijan tekemään tietojenluovutuspyyntöön.

REMIT-asetuksen 12 artiklan 2 kohdassa säädetään asetuksen mukaan kerätyn markkinadata julkaisemisesta ja luovuttamisesta muuhun kuin valvontatarkoituksiin. Kohdan mukaan luovutuksesta päättää ACER, ei kansallinen sääntelyviranomainen. Ministeriö toteaaakin, ettei Energiavirasto asetuksen mukaan ole ollut oikeutettu luovuttamaan markkinadataa tutkimuskäyttöön. Tutkijan olisi pitänyt tehdä luovutuspyyntö ACER:lle.

Toiseksi, markkinadatan luovuttamiseen liittyen on myös esitetty väite, että työ- ja elinkeinoministeriö olisi jollakin tapaa estänyt Energiavirastoa luovuttamasta markkinadataa tutkimuskäyttöön. Ministeriö toteaa, ettei ministeriöllä ole toimivaltaa puuttua Energiaviraston tietojenluovutusratkaisuihin. Viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain (621/1999) 14 ja 28 §:n mukaan viranomaisen asiakirjan antamisesta päättää se viranomainen, jonka hallussa asiakirja tai tieto on.

Kolmanneksi ministeriö käsittelee sähkökaupan keskitetyn tiedonvaihdon yksikön (datahubin) hallussa olevien tietojen luovutusta tieteellistä tutkimusta varten. On kuitenkin huomattava, että datahubin hallussa ei ole varsinaista markkinatietoa eli tietoja sähkösopimuksista tai niiden ehdoista. Tiedot koskevat tältä osin vain tietoja vähittäismyyjien sähkötaseiden selvittämiseksi sekä asiakaslaskutuksessa tarvittavia kulutustietoja. Datahubin hallussa oleva asiakastieto on loppukäyttäjänä olevien henkilöasiakkaiden osalta suurelta osin henkilötietoa ja yritysten osalta useassa tapauksessa liikesalaisuuden piiriin kuuluvaa tietoa. Tämä pätee erityisesti hyvinkin yksityiskohtaisiin ja sensitiivisiin kulutusmittausten tietoihin. Tämän vuoksi datahubissa olevien tietojen tietosuojaa koskevat EU:n yleisen tietosuojasetuksen 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 viranomaispalvelusta 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 käyttöpaikka-kohtaisesti, mutta ei voida antaa tietoja siitä, kenen käyttöpaikka on kysymyksessä ja kuka sinne toimittaa sähköä.

Johtopäätöksenään markkinadatan avoimuudesta ministeriö toteaa seuraavaa:

- Energian tukkumarkkinoiden markkinadatan kerääminen on järjestetty kattavasti REMIT-asetuksen perusteella. Asetuksen mukaan valvontaviranomaiset saavat käyttöönsä kaiken valvonnassa tarvittavan markkinadatan. Hyväksymisvaiheessa olevan EU:n sähkömarkkina-reformin yhteydessä ACER:in toimivaltuuksia tullaan vielä lisäämään.
- REMIT-asetuksessa säädetään tietojen luovuttamisesta tutkimustarkoitukseen. Tietojen luovuttaminen kuuluu ACER:in toimivaltaan. Ministeriö ei näe valtion niukkojen resurssien tarkoituksenmukaisena käyttönä, että samoja markkinatietoja alettaisiin kerätä kansallisesti erikseen tutkimuskäyttöön. Ministeriö katsoo, että markkinavalvonta on virkavastuulla tehtävää viranomaistyötä, jota ei voida eikä pidä ulkoistaa tutkijoille. Jos markkinavalvontaa halutaan tehostaa, on taloudellisesti järkevämpi vaihtoehto kohdentaa tarvittavat lisäresurssit valvontaviranomaiseen Energiavirastoon.
- Voimassa olevan lainsäädännön mukaan datahubissa olevan tiedon luovutus tutkimuskäyttöön on jo nykyisellään mahdollista jopa käyttöpaikka-kohtaisesti. Koska tiedot ovat jo nyky-säännösten mukaan hyvin laajasti saatavissa tutkimuskäyttöön ja kysymys on useimmiten henkilötiedoista tai liikesalaisuustiedoista, ei ministeriö näe mahdolliseksi laajentaa tietojen luovutus-oikeutta nykyisestä.

3. Markkinamanipulaation riskin pienentämisestä

Ministeriö katsoo, 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 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 katsoo, että markkinavalvonta on virkavastuulla tehtävää viranomaistyötä, jota ei voida eikä pidä ulkoistaa tutkijoille. Jos markkinavalvontaa halutaan tehostaa, on taloudellisesti järkevämpi vaihtoehto kohdentaa tarvittavat lisäresurssit valvontaviranomaiseen Energiavirastoon.

Tilanteet, joissa markkinamanipulaation riski on korkeimmillaan, ovat sellaisia, joissa sähköön 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 spekulatio voivat vaikuttaa voimakkaastikin siihen, mille tasolle hinta asettuu¹. Tällaisissa tilanteissa tehokas keino ehkäistä mahdollista markkinamanipulaatiota olisi laskea vuorokausimarkkinan teknistä hintakattoa ja asettaa se esimerkiksi noin 2.000 euroa/MWh tasolle. Teknisen hintakaton laskeminen edellyttää kuitenkin EU:n sähkömarkkina-asetuksen 2019/943 muuttamista. Tavoite teknisen hintakaton laskemisesta sisältyy pääministeri Orpon hallitusohjelmaan. Aloitteen muutoksesta teki jo ministeri Lintilä syksyllä 2022 ja ministeri Mykkänen uudisti aloitteen energiaministerineuvostossa 19.12.2023. Ministeri Mykkäsen puheenvuoro neuvostossa sai tukea usealta jäsenmaalta. Ministeriö tulee osaltaan jatkamaan vuorokausimarkkinan teknisen hintakaton laskemiseen tähtäävää vaikuttamista komissiossa ja muissa EU:n toimielimissä.

Liitteet

Jakelu

Tiedoksi

¹ Ks. Liite. Sähköpörssin aggregoidut osto- ja myyntitarjoukset 5.1.2024 klo 19-20.

Liite

Lähde: Energiavirasto