

U 7/2017 vp

Valtioneuvoston kirjelmä eduskunnalle ehdotuksesta Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi sähkön sisämarkkinoista

Perustuslain 96 §:n 2 momentin perusteella lähetetään eduskunnalle Euroopan komission 30 päivänä marraskuuta 2016 tekemä ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi sähkön sisämarkkinoista sekä ehdotuksesta laadittu muistio.

Helsingissä 2 päivänä helmikuuta 2017

Elinkeinoministeri Mika Lintilä

Teollisuusneuvos Petteri Kuuva

**EHDOTUS EUROOPAN PARLAMENTIN JA NEUVOSTON ASETUKSEKSI SÄHKÖN
SISÄMARKKINOISTA; KOM(2016) 861 LOPULLINEN**

1 Ehdotuksen tavoite ja tausta

Komissio antoi 30. päivänä marraskuuta 2016 asetusehdotuksen sähkösektorin riskeihin varautumisesta osana ns. puhtaan energian talvipakettia. Asetusehdotus on osa neljän säädöksen kokonaisuutta, jolla pyritään uudistamaan sähkömarkkinoiden toimintaa. Muut kokonaisuuteen liittyvät säädösehdotukset ovat sähkömarkkinoita koskevan direktiivin päivitys, sähkön toimitusvarmuutta koskevan asetuksen päivitys sekä energia-alan sääntelyviranomaisten yhteistyöviraston perustamista koskevan asetuksen päivitys. Kokonaisuuden tavoitteena on saattaa asiakas sähkömarkkinoiden keskiöön lisäämällä sen valinnanmahdollisuuksia ja -vapautta, lisätä markkinoiden kilpailua, parantaa uusiutuvan energian integroitumista järjestelmään sekä parantaa sähkön toimitusvarmuutta. Kokonaisuuden ehdotukset perustuvat kesällä 2015 annettuun tiedonantoon koskien sähkömarkkinoiden mallia ja tiedonannon yhteydessä avattuun avoimeen konsultaatioon.

Asetusehdotuksessa vahvistetaan nykyisiä markkinaehtoisia mekanismeja sähkön saannin varmistamisessa kilpailukykyisesti. Kansallisten kapasiteetin riittävyyteen tähtäävien mekanismien käyttöönotolle esitetään rajoituksia ja olemassa olevien mekanismien ehtoja kiristetään. Komissio ehdottaa myös uusia toimielimiä kantaverkkoyhtiöiden alueellisen käyttötoiminnan kehittämiseksi ja jakeluverkkoyhtiöiden paremman osallistumisen varmistamiseksi.

2 Oikeusperusta

Asetusluonnoksessa esitetään uudistuksia sähkön sisämarkkinoiden toimintaan. Siksi asetuksen oikeusperusta on Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 194 artikla (nk. energia-artikla).

Asetusehdotuksen oikeusperustaa voidaan pitää asianmukaisena.

Ehdotuksen voidaan katsoa täyttävän toissijaisuusperiaatteen vaatimukset.

3 Ehdotuksen pääasiallinen sisältö

Yleiset säännöt sähkömarkkinoille

Asetuksessa ehdotetaan uudet periaatteet sähkön sisämarkkinoiden toiminnan varmistamiseksi. Keskeisenä periaatteena hintojen muodostuminen tulee perustua kysyntään ja tarjontaan. Samoin korostetaan asiakkaiden mahdollisuutta hyötyä markkinoiden luomista mahdollisuuksista ja lisääntyneestä kilpailusta. Uutena periaatteena kaikkien tuottajien tulee, suoraan tai epäsuorasti, myydä tuottamansa sähkön.

Asetusehdotuksessa ehdotetaan peruseriaatteet eri markkinapaikkojen toiminnalle (säätosähkö-, päivän sisäinen, vuorokausi- ja johdannaismarkkinat) pitkälti olemassa olevien verkkosääntöjen pohjalta. Tärkeänä uutena periaatteena kaikkien markkinatoimijoiden tulee vastata taseestaan, poikkeuksen tähän sääntöön voi antaa vain pienen kokoluokan uusiutuvan energian tuotantolaitoksille. Samoin sähkön hinta tulisi kaikilla markkinapaikoilla vaihdella vapaasti. Markkinapaikkojen hintakatto tulisi olla vähintään yhtä suuri kuin oletettu hinta, jonka kuluttajat olisivat valmiita maksamaan sähkökatkon välttämiseksi. Markkinalähtöisestä tuotantolaitosten ajojärjestyksen määrittelystä saisi poiketa vain demonstraatio- ja pienen kokoluokan uusiutuvan energian tuotantolaitosten osalta.

Verkkoon pääsy ja siirtojen hallinta

Muutoksena aiemmin verkkosäännöissä määritellyyn sähkömarkkinoiden hinta-alueiden määrittelyyn ehdotetaan, että päätökset hinta-alueista tekisi komissio. Rajat ylittäviä siirtoja ei saa rajoittaa kansallisten toimijoiden taloudellisista syistä. Hinta-alueiden välisistä hintaeroista johtuvien pullonkaulatulojen käyttö siirtohintojen laskemiseen ei jatkossa olisi enää sallittua, vaan tulot tulisi käyttää pullonkaulojen poistamiseen. Siirto- ja jakeluverkkojen tariffien tulee antaa verkkoyhtiöille riittävät lyhyen ja pitkän aikavälin kannusteet tehokkuuden lisäämiseen, markkinaintegraation edistämiseen ja toimitusvarmuuteen. Jakeluverkon tariffien tulee myös heijastaa verkon käytön kustannuksia.

Resurssien riittävyys

Asetusehdotuksessa esitetään uusia yleisiä periaatteita resurssien riittävyyden arviointiin koordinoitulla tavalla. Ehdotuksessa korostetaan kulutus- ja tuotantoresurssien yhtäläistä asemaa resurssien riittävyyden turvaamisessa. Resurssien riittävyyden arviointiin luodaan eurooppalainen metodologia, johon kansallisten arvioiden tulee pohjautua. Toimitusvarmuuden taso kuitenkin määritellään kansallisesti. Resurssien riittävyyden varmistamiseksi luotaville kansallisille mekanismeille (ns. kapasiteettimekanismit) asetetaan kriteeristöt, esimerkiksi niihin tulee pystyä osallistumaan myös muista maista ja mekanismeihin osallistuville voimalaitoksille asetetaan 550 g CO₂/kWh päästöraja.

Kantaverkon käyttö

Kantaverkkoyhtiöiden tärkeimpänä uutena tehtävänä asetusluonnoksessa ehdotetaan alueellisten käyttökeskusten (Regional Operational Centres, ROCs) perustamista. Käyttökeskusten tehtävänä olisi koordinoita alueellista kapasiteetinlaskentaa, keskeytystenhallintaa, häiriöihin valmistautumista ja niistä palautumista sekä koulutusta. Käyttökeskusten maantieteellinen rajaus tulee perustua synkronointialueisiin. Käyttökeskuksen yhtiömuoto määrätään osakeyhtiöksi ja sen päätöksenteolle, organisaatiolle, henkilöstölle ja raportoinnille asetetaan rajat. Käyttökeskuksen malli perustuu pitkälti verkkosäännöissä määritellylle alueelliselle yhteistyöelimelle (Regional Security Coordinator), mutta lisää siihen vaatimuksia organisaatiosta ja päätöksenteosta. Komissio voisi lisäksi antaa keskukselle lisätehtäviä delegoiduilla säädöksillä.

Jakeluverkkojen käyttö

Asetusluonnos ehdottaa perustettavaksi jakeluverkkoyhtiöille eurooppalaista yhteistyöelintä. Elimen organisoituminen pohjautuu pitkälti ENTSO-E:n malliin ja sen toimintaan saisi osallistua vain eriytetyt verkkoyhtiöt. Elimen tehtävänä olisi jakelu- ja kantaverkkoyhtiöiden yhteistoiminnan kehittäminen, hajautettujen resurssien liittäminen ja kysyntäjoustopon kehittäminen.

nen, jakeluverkkojen digitalisaation ja tiedonvaihdon kehittäminen sekä osallistuminen verkkosääntöjen kehittämiseen.

Verkkosäännöt ja suuntaviivat

Komission mahdollisuuksia antaa sähkökauppa-asetuksen säädöksiä tarkentavien verkkosääntöjä ehdotetaan laajennettavaksi koskemaan jakeluverkkojen tariffeja, järjestelmäpalveluita, kysyntäjoustoa, kyberturvallisuutta ja alueellisia käyttökeskuksia. Verkkosäännöt annettaisiin jatkossa komission delegoituina säädöksinä ja myös jo annettuja verkkosääntöjä voitaisiin muuttaa delegoiduilla säädöksillä. Lissabonin sopimuksen jälkeen komitologiamenettelyä, jossa jäsenvaltioiden asiantuntijat olivat tiiviisti mukana, ei voida enää käyttää. Komissio ehdottaa jäsenvaltioiden asiantuntijoiden kuulemiselle paremmasta lainsäädännöstä tehdyn instituutioiden välisen sopimuksen (13.4.2016) mukaista menettelyä. ACER:lle annetaan suurempi mahdollisuus muokata lopullista komissiolle annettavaa verkkosääntöluonnosta.

4 Käsittelevaiheet

4.1 Kansallinen käsittely

Työ- ja elinkeinoministeriö on pyytänyt ehdotusta ja U-kirjelmäluonnosta koskevia lausuntoja EU-asioiden komitean alaiselta energia- ja Euratom -jaostolta. Lisäksi on kuultu asiantuntijoita Energiavirastosta, Kuluttaja- ja kilpailuvirastosta, Fingrid Oyj:stä, Energiateollisuus ry:stä, Omakotiliitto ry:stä ja Suomen ElFi Oy:stä.

4.2 Ehdotuksen käsittely EU:n toimielimissä

Komissio esitteli direktiiviehdotuksen energianeuvoston kokouksessa joulukuussa 2016. Ehdotuksen käsittely neuvoston energiatyöryhmässä alkanee keväällä 2017. Alustavien tietojen pohjalta Maltaan EU-puheenjohtajakaudella vuoden 2017 ensimmäisellä puoliskolla ei sähkömarkkinadirektiiviä pyritä pitkälle käsittelemään, vaan puheenjohtaja keskittyy ensisijaisesti muihin talvipaketin lainsäädäntöehdotuksiin, ennen kaikkea energiatehokkuuteen liittyviin ehdotuksiin.

5 Ehdotuksen vaikutukset

Komissio julkaisi marraskuussa 2016 EU-tason vaikutusarvion (SWD(2016) 410) ehdotetun sähkömarkkinakokonaisuuden vaikutuksista. Vaikutusarvioinnissaan komissio tutki erilaisia politiikkavaihtoehtoja energiaunionin tavoitteiden saavuttamiseksi. Vaikutusarviointi ei sisällä tarkempia taloudellisten vaikutusten arviointeja.

5.1 Vaikutukset kansalliseen lainsäädäntöön

Asetus on sitova ja suoraan sovellettavaa lainsäädäntöä jäsenvaltioissa.

Ehdotus kuuluu Ahvenanmaan itsehallinnon alaan.

5.2 Taloudelliset vaikutukset

Ehdotettu kapasiteettimekanismien päästöraja 550 g CO₂/kWh rajaisi käytännössä kaikki hiili- ja turvevoimalaitokset sekä osan maakaasulaitoksista mekanismien ulkopuolelle. Suomessa käytössä oleva tehoreservi turvaa tehon riittävyyttä huippukulutustunteina ja sitä käytetään vain hetkittäisesti, mikäli markkinoilta ei ole saatavilla riittävästi kapasiteettia. Tehoreserviä ei

ole käynnistetty viime vuosina lainkaan. Tällöin tehoreservilaitosten aiheuttamat päästöt ovat hyvin alhaiset. Ehdotettu päästöraja estäisi tarpeettomasti hiili-, turve- ja kaasulaitosten osallistumisen reserveihin, jolloin tehoreservin hankinnan kustannukset nousisivat ja Suomen tehotilanne heikkenisi.

Ehdotettu kantaverkkoyhtiöiden alueellinen käyttökeskus lisäisi kantaverkkoyhtiöiden kustannuksia ja lisäksi lisäisi valvontaviranomaisten työtaakkaa jonkin verran.

Ehdotus markkinapaikkojen hintakattojen nostamista vähintään yhtä suureksi kuin oletettu hinta, jonka kuluttajat olisivat valmiita maksamaan sähkökatkon välttämiseksi, lisäisi kuluttajien riskiä sähkön hintavaihtelulle ja lisäisi sähkönhankinnan kustannuksia. Toisaalta jos korkeampi hinta johtaisi kysynnän suurempaan joustavuuteen, voitaisiin välttää erilliset investoinnit joustavaan kapasiteettiin.

6 Valtioneuvoston kanta

Valtioneuvosto kannattaa komission peruseriaatteita sähkömarkkinoiden toteuttamiseksi. Markkinoiden tulee tukea asiakkaiden osallistumista markkinoille, jotta asiakkaat voivat hyötyä markkinoiden tuomista mahdollisuuksista alentaa sähkönhankinnan kokonaiskustannuksia. Markkinarakenteiden tulee antaa kaikille tuotanto-, kulutus- ja joustoresursseille tasapuoliset mahdollisuudet osallistua kaikille markkinapaikoille, myös kantaverkkoyhtiöiden järjestämille markkinoille. Keskeisenä periaatteena valtioneuvosto pitää komission ehdotuksen mukaisesti tasevastuun ulottamista kaikille toimijoille ja tuotantomuodoille, joko suoraan tai epäsuorasti palveluntarjoajan kautta.

Kunkin markkinapaikan hintakatot tulee asettaa riittävän korkeiksi, jotta ne eivät rajoita eri resurssien osallistumista eri markkinapaikoille. Valtioneuvosto suhtautuu kuitenkin epäillen saman hintakaton käyttämiseen kaikilla markkinapaikoilla. Hintakattoja asetettaessa tulee huomioida eri markkinapaikkojen rooli järjestelmän tasapainon luomisessa. Kuluttajilla ja tuottajilla tulee olla riittävät markkinaehtoiset mahdollisuudet suojautua sähkön hinnanvaihtelulta vastaan kahdenvälisin sopimuksin tai finanssituotteiden avulla. Suojautuminen markkinoiden systeemihintaan ja aluehintaeroon perustuvien tuotteiden avulla tulee olla mahdollista myös jatkossa. Suomen nykyistä, tunnin mittaista tase selvitysjaksoa lyhyempään jaksoon siirtymisessä siirtymäajan tulee olla riittävän pitkä, jotta älyverkkoihin jo runsaasti investoineet maat, kuten Suomi, välttyisivät kariutuneilta kustannuksilta. Komission esittämä siirtymäaika vuoteen 2025 15 minuutin tase selvitysjaksoon siirtymisessä onkin vähimmäisvaatimus Suomelle.

Valtioneuvosto katsoo, että kaikkia tuotantomuotoja pitäisi kohdella tasapuolisesti niin verkkoon pääsyn kuin resurssien ajojärjestystä määritettäessä. Valtioneuvosto tukee komission ehdotusta syrjimättömästä ja markkinapohjaisesta resurssien ajojärjestyksen määrittelystä. Valtioneuvosto ei pidä tarpeellisenä pienen kokoluokan uusiutuvalla energialla ja pienen kokoluokan yhdistetylle sähkön ja lämmön tuotannolle ehdotettuja poikkeuksia tästä periaatteesta.

Valtioneuvosto kannattaa tarjousalueiden määrittämistä verkon fyysisten pullonkaulojen perusteella. Suomessa järjestelmävastaavalla on lakiin perustuva vastuu pitää Suomi yhtenä hinta-alueena. Valtioneuvosto pitää tärkeänä, että päätös hinta-alueiden jaosta jäsenvaltion sisällä voidaan jatkossakin tehdä kansalliseen harkintaan pohjautuen. Valtioneuvosto kannattaa komission ehdottamaa periaatetta siirtorajoituksista aiheutuvien pullonkaulatulojen käyttämisestä tarjousalueiden välisten pullonkaulojen poistamiseen.

Verkkotariffien tulee olla kustannusvastaavia ja mahdollistaa kysyntäjoustop ja hajautettujen resurssien tasapuolinen pääsy markkinoille. Verkkoyhtiöillä tulee olla mahdollisuus kerätä

verkoston ylläpidosta aiheutuvat kohtuulliset kustannukset. Viranomaisen tulee valvoa verkotarifien kohtuullisuutta, mutta erillistä tariffien vahvistamista valtioneuvosto ei kannata. Niin ikään valtioneuvosto ei kannata ACERille ehdotettavaa toimivaltaa antaa siirto- ja jakelutariffeja koskeva metodologia tai komission oikeutta antaa verkkosääntöjä delegoituna säädöksenä jakeluverkkojen tariffeista.

Valtioneuvosto kannattaa komission esittämiä peruseriaatteita yhteisten kriteereiden luomiseksi resurssien riittävyyden arvioinnissa. Haluttu toimitusvarmuuden taso on poliittinen asia ja se tulee voida päättää jäsenvaltion toimesta tai jäsenvaltion niin halutessa valvontaviranomaisen toimesta.

Komissio ehdottaa 550 g CO₂/kWh päästörajaa kapasiteettimekanismeihin osallistuville tuotantoyksiköille. Valtioneuvosto vastustaa erillisen rajan asettamista. Valtioneuvosto katsoo, että päästökauppa on tehokkain keino laskea sähköntuotannon päästöjä ja että lähtökohta kapasiteettimekanismeissa tulisi olla teknologianeutraali. Strategisten reservien osalta, joka myös Suomessa käytössä oleva tehoreservi on, ehdotettu päästöraja on lisäksi tarpeeton, sillä tähän reserviin varattuja voimalaitoksia käytetään vain poikkeuksellisissa tilanteissa, jolloin niiden vuotuiset päästöt ovat hyvin alhaiset.

On hyvä, että komissio kiinnittää huomiota alueelliseen yhteistyöhön eri toimijoiden kesken. Valtioneuvosto ei kuitenkaan kannata esitetyn kaltaisten kantaverkkoyhtiöiden alueellisten käyttökeskusten perustamista. Vastuukysymykset kantaverkkoyhtiöiden ja ehdotetun käyttökeskuksen välillä ovat epäselvät. Ehdotuksen mukaisesti käyttökeskus laskisi siirtokapasiteetit, määrittäisi käyttövarmuuden sekä reservien määrän. Kuitenkaan käyttökeskus ei kantaisi kantaverkkoyhtiöille kuuluvaa järjestelmävastuuta. Valtioneuvosto katsoo, että järjestelmävastuuseen liittyviä tehtäviä ei voida siirtää pois kansallisesta hallinnasta.

Alueellisille käyttökeskuksille esitetty organisaatiomalli on hyvin raskas ja aiheuttaa lisätyötä myös sääntelyviranomaisille. Sähkökaupakomiteassa syksyllä 2016 hyväksytty sähköjärjestelmän käytön hallinnan verkkosääntö esittää jo alueellisten käyttövarmuuskoordinaattoreiden perustamista. Verkkosäännössä käyttövarmuuskoordinaattorille määritellyt tehtävät ovat osin samoja kuin nyt ehdotetun käyttökeskuksen eikä verkkosääntö aseta vaatimuksia koordinaattorin yhtiömuodosta. Valtioneuvosto katsoo, että tulisi ensin kerätä kokemuksia käyttövarmuuskoordinaattoreiden toiminnasta ja mahdollisesti kehittää niiden toimintaa ennen raskaiden uusien rakenteiden luomista.

Komissio ehdottaa erillisen EU-tasaisen elimen luomista jakeluverkkoihin liittyvien asioiden hoitamiseen. Valtioneuvosto pitää hyvänä, että jakeluverkkoyhtiöillä on riittävä mahdollisuus osallistua päätöksentekoon, mutta ei kannata erillisen organisaation luomista verkkoyhtiöiden kuulemiseksi. Ehdotettu malli järjestäytymiselle on raskas verrattuna elimelle kaavailtuihin tehtäviin. Ehdotuksen perusteella elimen toimintaan voisivat osallistua vain eriytetyt verkkoyhtiöt. Suomen tapauksessa tämä rajaisi useat pienemmät sähköyhtiöt vaikutusmahdollisuuksien ulkopuolelle. Nykyisillä EU-tasoisilla virallisilla organisaatioilla on myös jo nyt velvollisuus kuulla laajalti sidosryhmiä, joten jää epäselväksi miksi tähän tarvitaan uusi organisaatio.

Komissio ehdottaa delegoitujen säädösten antovaltuutta itselleen asetusta tarkentavien verkkosääntöjen ja suuntaviivojen osalta sekä joissain muissa yksityiskohdissa. On varmistettava, että jäsenvaltioiden mahdollisuus vaikuttaa delegoitujen säädösten sisältöön säilyy ja että sääntely pysyy riittävän yleisellä tasolla. Yleisenä huomiona valtioneuvosto katsoo, että mahdolliset säädösvallan siirrot on määriteltävä täsmällisesti ja tarkkarajaisesti.