

Talousvaliokunta

Valtioneuvoston kirjelmä eduskunnalle ehdotuksesta Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi sähkön sisämarkkinoista

Suurelle valiokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

Valtioneuvoston kirjelmä eduskunnalle ehdotuksesta Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi sähkön sisämarkkinoista (U 7/2017 vp): Asia on saapunut talousvaliokuntaan lausunnon antamista varten. Lausunto on annettava suurelle valiokunnalle.

Asiantuntijat

Valiokunta on kuullut:

- ylitarkastaja Tatu Pahkala, työ- ja elinkeinoministeriö
- johtava asiantuntija Jarno Lamponen, Energiavirasto
- erikoistutkija Jussi Pääkkönen, Kilpailu- ja kuluttajavirasto
- johtaja Asta Sihvonon-Punkka, Fingrid Oyj
- yhteiskuntasuhteiden johtaja Esa Hyvärinen, Fortum Oyj
- toimitusjohtaja Pasi Kuokkanen, Suomen ELFi Oy
- asiantuntija Petteri Haveri, Energiateollisuus ry
- toiminnanjohtaja Toivo Hurme, Paikallisvoima ry
- toiminnanjohtaja Kaija Savolainen, Suomen Omakotiliitto ry

VALTIONEUVOSTON KIRJELMÄ

Ehdotus

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 toimieliimiä kantaverkkoyhtiöiden alueellisen käyttötoiminnan kehittämiseksi ja jakeluverkkoyhtiöiden paremman osallistumisen varmistamiseksi.

Valiokunnan lausunto TaVL 20/2017 vp

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 hinnanvaihteluista vastaan kahdenvälisin sopimuksin tai finanssituotteiden avulla. Suojautuminen markkinoiden systeemihintaan ja aluehintaeroon perustuvien tuotteiden avulla tulee olla mahdollista myös jatkossa. Suomen nykyistä tunnin mittaista taseselvitysjaksoa lyhyempään jaksoon siirtymisessä siirtymäajan tulee olla riittävän pitkä, jotta älyverkkoihin jo runsaasti investoineet maat, kuten Suomi, välttyisivät kariutuneilta kustannuksilta. Komission esittämä siirtymäaika 15 minuutin taseselvitysjaksoon siirtymisessä vuoteen 2025 onkin vähimmäisvaatimus Suomelle.

Valtioneuvosto katsoo, että kaikkia tuotantomuotoja pitäisi kohdella tasapuolisesti niin verkkoon pääsyn kuin resurssien ajojärjestystä määrittäessä. Valtioneuvosto tukee komission ehdotusta syrjimättömästä ja markkinapohjaisesta resurssien ajojärjestyksen määrittelystä. Valtioneuvosto ei pidä tarpeellisena pienen kokoluokan uusiutuvalle energialle 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 verkkotariffien 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 riittävyden arvioinnissa. Haluttu toimitusvarmuuden taso on poliittinen asia, ja se

Valiokunnan lausunto TaVL 20/2017 vp

tulee voida päättää jäsenvaltion toimesta tai jäsenvaltion niin halutessa valvontaviranomaisen toimesta.

Komissio ehdottaa 550 g:n 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 käyttökeskusten 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. Sähkökauppakomiteassa 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-tasoisin 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.

Valiokunnan lausunto TaVL 20/2017 vp

VALIOKUNNAN PERUSTELUT

Ehdotuksen tavoitteet ja lähtökohdat. Asetusehdotus on osa komission 30.11.2016 antamaa ns. puhtaan energian pakettiin sisältyvää sähkömarkkinoiden sääntelykokonaisuutta. Tavoitteena on vahvistaa nykyisiä markkinaehtoisia sähkön saantia turvaavia mekanismeja. Talousvaliokunta pitää tärkeänä turvata sähkön sisämarkkinoiden toiminnan periaatteita ja mekanismeja sähkön saannin varmistamiseksi. EU-tason sääntelyllä voidaan myös tukea asiakkaiden mahdollisuuksia osallistua sähkömarkkinoille ja tätä kautta alentaa sähkön hankinnan kokonaiskustannuksia. Valiokunta korostaa, että sääntelyllä tulee luoda edellytyksiä hajautetun ja uusiutuvan energian pientuotannon verkkoon pääsyn mahdollistamiselle.

Valiokunta pitää ehdotuksen peruslähtökohtia kannatettavina. Valiokunta kiinnittää kuitenkin huomiota siihen, että ehdotetulla sääntelyllä luotaisiin tietyiltä osin raskaampia hallinnollisia järjestelmiä kuin tavoitteiden saavuttamiseksi olisi välttämätöntä eivätkä esityksen vaikutukset sähkömarkkinoiden toimivuuteen ja sähkön hinnoitteluun ole yksiselitteisiä. Sähkömarkkinoiden EU-tason sääntelyn ongelmana on myös sähkömarkkinoiden heterogeisuus. Pohjoismaissa sähkömarkkinoiden yhteistyössä ollaan monilta osin pidemmällä kuin Keski-Euroopassa, eivätkä ehdotetut sääntelyratkaisut välttämättä ole Suomen lähtökohdista kaikilta osin tarpeen, vaan voivat päin vastoin haitata vapaaehtoisen yhteistyön muotoja ja luoda ylimääräisiä kustannuksia.

Hintakattojen asettaminen. Ehdotuksen lähtökohtana on hintojen muodostuminen markkinaehtoisesti kysynnän ja tarjonnan mukaan. Talousvaliokunta pitää tätä sinänsä kannattavana tavoitteena mutta korostaa, että sääntelyn tulee huomioida eri markkinapaikkojen toimintaperiaatteet ja asema sähkön hinnanmuodostuksessa. Valiokunnan asiantuntijakuulemisessa on esitetty osin kriittisiä näkemyksiä esitetystä hintakattoja koskevasta sääntelystä. Valtioneuvoston kannan lähtökohtana on, että hintakatot tulee asettaa riittävän korkeiksi, jotteivät ne rajoita eri resurssien osallistumista markkinapaikoille. Toisaalta saman hintakaton käyttämiseen kaikilla markkinapaikoilla suhtaudutaan epäillen.

Asiantuntijakuulemisessa erityisesti esitetyn hintakaton soveltuvuutta ns. spot-markkinalle on pidetty kyseenalaisena. Sääntelyn on arvioitu voivan nostaa suomalaisten sähkön käyttäjien hintakustannuksia erityisesti vuosifinanssituotteiden osalta: hinnoittelu voisi tapahtua tehopulatilanteiden hintariskin mukaan, vaikka tilanteita ei tosiasiaassa ilmenisikään. Toisaalta on epävarmaa, missä määrin hintariski siirtyisi vähittäismarkkinoille ja asiakkaille. Tältä kannalta ratkaisevaa on kilpailuympäristön ja markkinamekanismin toimivuus. Talousvaliokunta suhtautuu kuitenkin tässä vaiheessa kriittisesti saman hintakaton käyttöön kaikilla markkinapaikoilla ja pitää tärkeänä selvittää ehdotetun sääntelyn vaikutuksia erityisesti kuluttajahintoihin vielä ehdotuksen käsittelyn edetessä.

Ahueellinen yhteistyö ja käyttökeskukset. Komissio ehdottaa perustettavaksi kantaverkkoyhtiöiden alueellisia käyttövoimakeskuksia (ROC), jotka tekisivät kantaverkkoyhtiötä sitovia päätöksiä siirtokapasiteetin laskennassa, käyttövarmuuden analysoinnissa ja alueellisen siirtokapasiteetin mitoituksessa. Tämä merkitsisi käyttövarmuutta koskevien ratkaisujen osittaista siirtämistä kantaverkkoyhtiöiltä alueellisille käyttövoimakeskuksille. Samalla vastuu verkon häiriötilanteista säilyisi edelleen kantaverkkoyhtiöillä.

Valiokunnan lausunto TaVL 20/2017 vp

Ehdotettuun malliin on suhtauduttu kriittisesti talousvaliokunnan asiantuntijakuulemisessa: järjestelmä olisi hallinnollisesti raskas eivätkä siihen sisältyvät vastuut ja velvoitteet olisi tasapainoisia. Talousvaliokunta korostaa sähkömarkkinoiden pohjoismaisen ja alueellisen yhteistyön merkitystä. Valiokunta kuitenkin katsoo, että pohjoismaisten kantaverkkoyhtiöiden vapaaehtoisuuteen perustuva toimintamalli on ollut toimiva perusta yhteistyön rakentamiselle, ja pitää nyt ehdotettua organisaatiomallia tarpeettoman raskaana.

VALIOKUNNAN LAUSUNTO

Talousvaliokunta ilmoittaa,

että se yhtyy asiassa valtioneuvoston kantaan korostaen edellä esitettyjä näkökohtia.

Helsingissä 30.3.2017

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

puheenjohtaja Kaj Turunen ps
varapuheenjohtaja Harri Jaskari kok
jäsen Harry Harkimo kok
jäsen Hannu Hoskonen kesk
jäsen Lauri Ihalainen sd
jäsen Katri Kulmuni kesk
jäsen Rami Lehto ps
jäsen Markus Lohi kesk
jäsen Martti Mölsä ps
jäsen Arto Pirttilahti kesk
jäsen Hanna Sarkkinen vas
jäsen Ville Skinnari sd

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Lauri Tenhunen