

Talousvaliokunta

Valtioneuvoston selvitys: Komission ehdotus neuvoston asetukseksi markkinoiden korjausmekanismin perustamiseksi kansalaisten ja talouden suojaamiseksi kohtuuttoman korkeilta kaasun hinnoilta

Suurelle valiokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

Valtioneuvoston selvitys: Komission ehdotus neuvoston asetukseksi markkinoiden korjausmekanismin perustamiseksi kansalaisten ja talouden suojaamiseksi kohtuuttoman korkeilta kaasun hinnoilta (E 153/2022 vp): Asia on saapunut talousvaliokuntaan lausunnon antamista varten. Lausunto on annettava suurelle valiokunnalle.

Asiantuntijat

Valiokunta on kuullut:

- teollisuusneuvos Petteri Kuuva, työ- ja elinkeinoministeriö
- vanhempi varautumisasiantuntija Timo Vapalahti, Huoltovarmuuskeskus
- johtaja Janne Grönlund, Gasgrid Finland Oy
- toimitusjohtaja Mika Wiljanen, Gasum Oy

Valiokunta on saanut kirjallisen lausunnon:

- Energiavirasto
- Energiateollisuus ry
- Metsäteollisuus ry
- Suomen Kaasuyhdistys ry

VALTIONEUVOSTON SELVITYS

Ehdotus

Tausta

Komissio antoi 22.11.2022 ehdotuksen neuvoston asetukseksi markkinoiden korjausmekanismin perustamiseksi kansalaisten ja talouden suojaamiseksi kohtuuttoman korkeilta kaasun hinnoilta (COM (2022) 668 final). Asetusehdotus pohjautuu 18.10.2022 annettuun asetusehdotukseen si-

Valiokunnan lausunto TaVL 62/2022 vp

sältyneeseen markkinakorjausmekanismiin (komission ehdotus neuvoston asetukseksi solidaarisuuden edistämiseksi koordinoituilla kaasun hankinnoilla, kaasun rajat ylittävässä vaihdannassa sekä luotettavilla hintaindeksillä (ns. kaasun solidaarisuus-asetus), COM (2022) 549 final, artikkelit 23 ja 24).

Eurooppa-neuvosto on 21.10.2022 kokouksen päätelmissä peräänkuuluttanut toimia, jolla vahvistetaan tilapäinen EU:n kehys, jonka avulla sähköntuotannossa käytettävälle kaasulle voitaisiin asettaa hintakatto, ottaen huomioon kustannus-hyötyanalyysi, ajojärjestyksen muuttamattomuus, samanaikainen kaasun kulutuksen kasvun estäminen, puuttuminen rahoitukseen ja jakaumavaikutuksiin sekä EU:n ulkopuolisiin virtoihin kohdistuviin vaikutuksiin. Nämä reunaehdot tulisi huomioida ehdotetun markkinoiden korjausmekanismin arvioinnissa.

Venäjän hyökkäyssodan vuoksi EU:ssa on annettu runsaasti uusia toimenpide-ehdotuksia ja uutta lainsäädäntöä kaasun ja sähkön toimitusvarmuuden ja hintavaikutusten vuoksi. Komissio on antanut:

- 8.3.2022 REPowerEU –tiedonannon (COM (2022) 108 final, E-kirje E 30/2022 vp) joka käsittelee energian hintaa ja toimitusvarmuutta.
- 23.3.2022 tiedonannon vaihtoehtoista lyhyen aikavälin toimiksi sähkön hinnasta ja seuraavaan talvikauteen valmistautumiseksi kaasun osalta (COM (2022) 138 final, E-kirje E 42/2022 vp), jossa komissio esitti kaasupuolen toimiksi kaasun yhteishankintoja.
- 23.3.2022 asetusehdotuksen EU:n kaasuvälikampanioiden täyttövelvoitteesta (COM (2022) 135 final, U-kirje U 31/2022 vp). Kaasuvälikampaniaasetus (EU) 2022/1032 tuli voimaan 1.7.2022.
- REPowerEU-paketin 18.5.2022 (COM (2022) 230 final, E-kirje E 68/2022 vp), jossa on useita lainsäädäntö- ja politiikkaehdotuksia, joilla tähdätään venäläisestä energiasta irtautumiseen.
- 20.7.2022 ns. kaasun talvivarautumispaketin, joka koostuu tiedonannosta, säädösehdotuksesta sekä kaasun vähentämissuunnitelmasta (COM (2022) 360 final, COM (2022) 361 final, E-kirje E 98/2022 vp). Asetus (EU) 2022/1369 koordinoituista kaasun kysynnän vähentämistoimenpiteistä tuli voimaan 9.8.2022.
- 14.9.2022 ehdotuksen neuvoston asetukseksi korkeisiin energiahintoihin liittyvistä hätätoimenpiteistä (ns. energianhinta-asetus, COM (2022) 473 final, E-kirje E 113/2022 vp). Neuvoston asetus (EU) 2022/1854 tuli voimaan 8.10.2022.
- 18.10.2022 ehdotuksen neuvoston asetukseksi solidaarisuuden edistämiseksi koordinoituilla kaasun hankinnoilla, kaasun rajat ylittävässä vaihdannassa sekä luotettavilla hintaindeksillä (ns. kaasun solidaarisuus-asetus, COM (2022) 549 final, E-kirje E 140/2022 vp). Asetusehdotuksessa keskusteltiin ylimääräisessä energianeuvostossa 24.11.2022 ja siitä on tarkoitus saada sopu seuraavassa ylimääräisessä energianeuvostossa 13.12.2022.

Kaasun hinnat Euroopassa ovat olleet ennennäkemättömillä tasoilla ja hinnanvaihtelu on ollut suurta. Korkeiden hintojen hillitsemiseksi on jo esitetty ja tehty unionin tasolla useita toimia. Kaasun solidaarisuusasetuksen mukaiset yhteishankinnat voivat toimia tuontiin kohdistuvaa hintatasoa madaltavasti, ja päivänsäisen volatiliteetin hallintamekanismi rajoittaisi energiajohdannaisten päivänsäisiä hintapiikkejä. Lisäksi kaasun ja sähkön kulutusta pyritään vähentämään (asetukset (EU) 2022/1369 ja (EU) 2022/1854). Hankalan markkinatilanteen ennakoidaan kuitenkin jatkuvan yli tulevan talven, sillä tarjontahäiriöihin sopeutuminen ja uusien toimitussuhteiden

Valiokunnan lausunto TaVL 62/2022 vp

den ja infrastruktuurin rakentaminen vaativat aikaa. Komissio on katsonut, että jo tehdyt toimet eivät takaa riittävän välitöntä ja varmaa vastausta vallitseviin ongelmiin.

Asetusehdotuksen pääasiallinen sisältö

Tavoitteet

Komission mukaan asetusehdotuksen mukaisella markkinoiden korjausmekanismilla pyritään viimesijaisena keinona rajoittamaan äärimmäisiä maakaasun hintoja. Koska TTF-hinta on käytössä viitehintana ja suojauksen pohjana kaasun hankintasopimuksissa Euroopan laajuisesti, komissio katsoo sen hinnan rajoittamisella olevan vaikutusta maakaasun hintaan koko Euroopassa. Ehdotetulla mekanismilla pyritään rajoittamaan sellaisia äärimmäisiä hintapiikkejä, jotka eivät vastaa hintakehitystä muissa unionin alueen kauppapaikoissa.

Korkeilla kaasunhinnoilla on huomattavia negatiivisia vaikutuksia unionin talouteen. Korkea kaasun hinta on yhteydessä sähkön hintoihin, joka puolestaan ylläpitää inflaatiota. Tämä rajoittaa kuluttajien ostovoimaa, nostaa tuotantokustannuksia, sekä uhkaa toimitusvarmuutta.

Mekanismin aktivointuminen

Asetus kohdistuisi TTF-futuuriin kuukausituotteeseen, ja se voitaisiin aktivoida 1.1.2023 alkaen. Mekanismin aktivoinnille olisi kaksi ennakkoehtoa, joista molempien tulisi täytyä:

- a) TTF-kuukausituotteen hinta on yli 275 €/MWh kahden viikon ajalla; ja
- b) European Energy Exchangen (EEX) julkaisema TTF:n spot-hinta (TTF European Gas spot Index) olisi 58 euroa korkeampi kuin asetuksessa määritelty vertailuhinta vähintään 10 kaupankäyntipäivän ajan ennen a-kohdan mukaista ajanjaksoa.

Vertailuhinnalla tarkoitetaan asetusehdotuksessa keskimääräistä päiväkohtaista LNG:n hintaa laskettuna seuraavista viitehinnoista: ”Daily Spot Mediterranean Marker (MED)”, ”Daily Spot Northwest Europe Marker (NWE)” sekä nk. kaasun solidaarisuusasetuksen mukainen ACER:n arvioima päiväkohtainen hinta.

Ennen mekanismin aktivoinnista, komission tulisi pyytää asiasta lausuntoa Euroopan keskuspankilta sekä ESMA:lta, ja jos tarpeellista, ENTSO-G:ltä ja kaasun toimitusvarmuusasetuksen mukaiselta kaasun koordinaatioryhmältä, liittyen mekanismin mahdollisiin vaikutuksiin toimitusvarmuuteen, EU:n sisäisiin kaasuvirtoihin ja rahoitusmarkkinoiden vakauteen. Lausuntojen perusteella komissio voi keskeyttää mekanismin soveltamisen. Lausunnoissa tulee huomioida hintakehitys myös globaalisti.

Asetuksessa säädettäisiin ACER tehtäväksi viipymättä julkaista Euroopan unionin virallisessa lehdessä ilmoitus, että ”markkinoiden korjaustapahtuma” on ilmennyt ja informoida asiasta komissiota, ESMA:a ja EKP:ia. Ilmoituksen julkaisupäivästä lähtien TTF-kuukausituotteisiin kohdistuvia ostotarjouksia ei voida toteuttaa, jos ne ylittävät 275 euroa (”tarjousraja”).

Valiokunnan lausunto TaVL 62/2022 vp

Kysynnän vähentäminen

Jäsenvaltioiden tulisi kahden viikon kuluessa edellä esitetyn ilmoituksen julkaisemisesta informoida komissiota toimista, joita ne ovat tehneet sen estämiseksi, etteivät kaasun ja sähkön kysyntä ja kulutus lisäännä mekanismin käyttöönoton seurauksena. Toimissa tulisi huomioida neuvoston asetuksen (EU) 2022/1369 mukainen 15 prosentin kysynnän vähentäminen sekä neuvoston asetuksen (EU) 2022/1854 artiklojen 3 ja 4 mukaiset kysynnän vähennystavoitteet.

Asetusehdotuksen mukaan komissio voisi, arvioituaan mekanismin vaikutusta kaasun ja sähkön kulutukseen sekä neuvoston asetusten (EU) 2022/1369 ja (EU) 2022/1854 mukaisiin kulutuksen vähentämistavoitteisiin, ehdottaa asetuksen (EU) 2022/1369 koordinoituista kaasun kysynnän vähentämistoimenpiteistä mukauttamista vastaamaan nykyistä tilannetta.

Mekanismin peruuttaminen

ACER:n tehtäväksi esitetään mekanismin toisen aktivoitumisehdon täyttymisen valvomista mekanismin ollessa aktivoituneena. Jos TTF:n spot-hinnan ja LNG-pohjaisen viitehinnan erotus alittaisi asetuksessa määritetyn rajan (58 euroa) 10 päivän ajan, tulisi ACER:n julkaista Euroopan unionin virallisessa lehdessä asiasta ilmoitus. Mekanismin mukainen hintaraja peruuntuisi ilmoituksen julkaisua seuraavasta päivästä lähtien. Peruuttaminen ei edellyttäisi ACER:n tai komission suorittamaa erillistä arviointia, vaan se tapahtuisi automaattisesti silloin kun aktivointiehto ei enää täytyisi.

Mekanismin soveltamisen keskeyttäminen

Ehdotuksen mukaan ESMA, EKP, kaasun koordinaatioryhmä ja ENTSO-G valvoisivat hintarajan vaikutuksia markkinoihin ja kaasun toimitusvarmuuteen. Tämän valvonnan pohjalta komission tulisi tehdä päätös mekanismin soveltamisen keskeyttämisestä, jos epätoivottuja markkinahäiriöitä tai merkittäviä riskejä niihin esiintyy, tai jos mekanismi vaikuttaa negatiivisesti toimitusvarmuuteen, EU:n sisäisiin kaasuvirtoihin tai rahamarkkinoiden tasapainoon.

Keskeyttämisspätös tulisi viivytyksettä julkaista Euroopan unionin virallisessa lehdessä, ja se keskeyttäisi mekanismin soveltamisen julkaisua seuraavasta päivästä lukien niin pitkäksi aikaa, kun päätöksessä määritellään. Mekanismi lakkaisi kuitenkin toimimasta viimeistään, kun ehdotetun asetuksen soveltaminen päättyy.

Ehdotus sisältää lisäksi säännöksen, jonka mukaan neuvosto voisi komission ehdotuksesta arvioida mekanismin aktivointiedellytyksiä. Komission tulisi kuulla, EKP:ia, ESMA:a, ACER:ia, kaasun koordinaatioryhmää, ENTSO-G:tä ja olennaisia sidosryhmiä ennen kyseisen ehdotuksen tekemistä. Tarve arvioinnille voisi nousta esiin mekanismin keskeyttämiseen johtaneen vaikutuksen esiintymisen vuoksi.

Asetuksen voimaantulo ja voimassaoloaika

Asetuksen esitetään tulevan voimaan seuraavana päivänä sen julkaisemisesta Euroopan unionin virallisessa lehdessä. Asetuksen voimassaolo päättyisi vuoden kuluttua sen voimaantulosta. Ko-

Valiokunnan lausunto TaVL 62/2022 vp

mission tulisi 1.10.2023 mennessä arvioida asetusta unionissa vallitsevan kaasun toimitusvarmuustilanteen valossa, ja se voisi arvion perusteella esittää asetuksen voimassaolon jatkamista.

Valtioneuvoston kanta

Valtioneuvosto pitää ehdotettua kaasumarkkinoiden tilapäistä korjausmekanismia perusteltuna toimenä kaasun- ja energiakriisin oloissa. On hyvä, että johdannaismarkkinoiden mahdollisia ylilyöntejä rajoitetaan, jotta korkeimmat hinnat ja sitä myötä pörssien vakuusvaatimukset eivät muodostuisi kohtuuttoman suuriksi.

Valtioneuvosto pitää hyvänä, että ehdotuksessa on täsmälliset säännökset hintakaton käyttöönottoon sekä mahdollisuus lopettaa hintakaton soveltaminen, jos arvioidaan, että hyödyt jäävät haittoja pienemmiksi. Ehdotuksessa huomioidaan myös energian toimitusvarmuus ja markkinoiden dynaaminen toiminta. Valtioneuvosto katsoo ehdotuksen mukaisesti, että kaasun kulutuksen vähentämistavoitteet tulee samanaikaisesti huomioida.

Valtioneuvosto pitää kannatettavana perusteluja hintakaton rajaamiseksi koskemaan vain TTF-kaasujohdannaispörssin kaasun lähimmän kuukauden johdannaishintaa. Valtioneuvosto katsoo, että hintakaton aktivoitumisen kriteerit ovat perustellulla tasolla. Ehdotettua hintakattoja voidaan pitää suuruusluokaltaan oikeana. Lisäksi on hyvä, että mekanismi ei aktivoituisi yksittäisestä hintapiikistä, vaan pidemmän seurantajakson perusteella.

Valtioneuvosto pitää hyvänä, että markkinoiden korjausmekanismiin sisältyvä hintakatto poistettaisiin automaattisesti käytöstä, jos käy ilmi, että sen aktivoinnin edellytykset eivät enää täyty. Lisäksi on hyvä, että komissio pystyy keskeyttämään mekanismin käytön, mikäli se aiheuttaa negatiivisia vaikutuksia kaasun toimitusvarmuuteen tai EU:n sisäisiin kaasuvirtoihin taikka epätoivottuja markkinahäiriöitä.

VALIOKUNNAN PERUSTELUT

Ehdotuksella luotaisiin korjausmekanismi kansalaisten ja talouden suojaamiseksi kohtuuttoman korkeilta kaasun hinnoilta. Kyseessä olisi kaasun tukkumarkkinaan, TTF-kaasujohdannaispörssin kaasun lähimmän kuukauden johdannaishintaan kohdistuva hintakatto. TTF front month -hintaa käytetään yleisesti johdannaisten eli hintasuojauksen perusteena. Sääntelyn tarkoituksena on reagoida sellaisiin äärimmäisiin kaasun hintapiikkeihin, jotka eivät vastaisi hintakehitystä muissa unionin alueen kauppapaikoissa.

Mekanismin soveltaminen olisi varsin rajoitettua: ehdotettu hintakatto aktivoituisi, jos kaasun hinta pysyisi yli 275 eurossa kahden viikon ajan. Rajausta tukkumarkkinoihin on perusteltu, koska on oletettavaa, ettei kaasun käyttö tämän tyyppisen hintakaton seurauksena lisäänty, eikä sääntely siten loisi kannustinta kaasun käyttöön ja vaarantaisi energiansäästötavoitteiden toteutumista. Talousvaliokunta pitää ehdotetun kaltaista hintakattoja vallitsevassa epävarmassa ja nopeasti muuttuvassa markkinatilanteessa kannatettavana. Talousvaliokunta pitää tärkeänä, että sääntelyllä varmistetaan, etteivät johdannaisten hinnat ja sitä kautta pörssien vakuusvaatimukset muodostu kohtuuttomiksi.

Valiokunnan lausunto TaVL 62/2022 vp

Hintakaton riskit liittyvät mahdolliseen kaasun saatavuuden rajoittumiseen Euroopassa ja siihen, että kaasukauppa sääntelyn seurauksena painottuisi muihin hubeihin kuin TTF:ään. Yksi mahdollinen uhka on, että kaasukauppaa voitaisiin siirtää jopa Britannian NBP-hubiin, jota EU-sääntely ei koske.

Kaasun saatavuuden turvaamisen kannalta on otettava huomioon, että mekanismin aktivoinnilla voi olla vaikutuksia erityisesti Euroopan ja Aasian väliseen kysynnän ja tarjonnan väliseen tasapainoon globaaleilla LNG-markkinoilla. Liian alhainen hintakatto voisi johtaa kaasun ohjautumiseen markkinoille, joilla siitä saataisiin korkeampi hinta.

Nyt ehdotetun mekanismin rajattu soveltamisala ja korkea soveltamiskynnys on kaasun toimitusvarmuuden ja saatavuuden turvaamisen kannalta perusteltu. Talousvaliokunta korostaa, että ehdotettu toimi on vain yksi osa energiamarkkinoiden hätätoimia; samanaikaisesti esimerkiksi kaasun solidaarisuusasetuksella pyritään turvaamaan kaasuväylien täyttämistä ja hyödyntämään yhteisöjen kautta markkinavoimaa, joka Euroopalla suurena ostajana on globaaleilla markkinoilla.

Nyt ehdotettua soveltamisalaltaan rajoitettua ja väliaikaista mekanismia on valiokunnan asiantuntijakuulemisessa pidetty tässä vaiheessa perusteltuna sen vuoksi, että myös sen mahdollisten haitallisten markkinavaikutusten voidaan olettaa olevan rajattuja ja väliaikaisia. Sääntelyn ja hintamekanismien ennakoitavuus on tärkeää sekä kaasun käyttäjien että energiamarkkinoilla toimivien yritysten kannalta.

Nopeasti muuttuvassa markkinatilanteessa energian hinnoitteluun ja hintamekanismiin on kuitenkin välttämätöntä kohdistaa riittäviä korjaustoimia. Samalla on varauduttava myös pidempiaikaisiin energian toimitusvarmuutta ja kohtuuhintaisuutta varmistaviin ratkaisuihin. Talousvaliokunta pitääkin keskeisenä seurata nyt ehdotetun sääntelyn toimivuutta ja vaikutuksia markkinoihin myös laajemmin energiamarkkinoiden hintamekanismien kehittämisen kannalta.

VALIOKUNNAN LAUSUNTO

Talousvaliokunta ilmoittaa,

että se yhtyy asiassa valtioneuvoston kantaan korostaen edellä esitettyjä näkökohtia.

Valiokunnan lausunto TaVL 62/2022 vp

Helsingissä 9.12.2022

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

puheenjohtaja Sanni Grahn-Laasonen kok
varapuheenjohtaja Katri Kulmuni kesk
jäsen Atte Harjanne vihr
jäsen Mari Holopainen vihr
jäsen Eeva Kalli kesk
jäsen Pia Kauma kok
jäsen Matias Mäkyne sd
jäsen Minna Reijonen ps
jäsen Janne Sankelo kok
jäsen Joakim Strand r
jäsen Hussein al-Tae sd
jäsen Veikko Vallin ps
jäsen Tuula Väättäin sd
jäsen Johannes Yrttiaho vas
varajäsen Juha Mäenpää ps

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Lauri Tenhunen