

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

Käsittelyvaihe ja jatkokäsittelyn aikataulu

Kiireellisen käsittelyaikataulun johdosta asia saatetaan ensivaiheessa eduskunnan käsiteltäväksi tällä E-selvityksellä. Asiasta lähetetään viipymättä myös perustuslain 96 §:n mukainen U-kirjelmä.

Asetusehdotusta käsitellään neuvostossa kiireellisellä aikataululla. Alustavien tietojen mukaan ehdotetusta asetuksesta olisi tarkoitus keskustella ja mahdollisesti saavuttaa sopu 13.12.2022 järjestettävässä ylimääräisessä energianeuvoston kokouksessa.

Asetusehdotus on annettu SEUT 122 artiklan 1 kohdan pohjalta poikkeuksellisenä toimenä ja annettu asetus olisi voimassa vuoden ajan.

Suomen kanta

Valtioneuvosto pitää ehdotettua kaasumarkkinoiden tilapäistä korjausmekanismia perusteltuna toimenä kaasu- 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 hintakattoa 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.

Pääasiallinen sisältö

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 sisältyneeseen 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, artiklat 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-ehtotuksia 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 kaasuvälikampanjan täyttövelvoitteesta (COM (2022) 135 final, U-kirje U 31/2022 vp). Kaasuvälikampanja-asetus (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 hintaindekseillä (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 päivänsisäisen volatiliiteetin hallintamekanismi rajoittaisi energiaojohtajien päivänsisäisiä hintapiikkejä. Lisäksi kaasun ja sähkön kulutusta pyritään vähentämään (asetukset (EU) 2022/1369 ja (EU) 2022/1854). Hankalan markkinatilanteen ennakoitaan kuitenkin jatkuvan yli tulevan talven, sillä tarjontahäiriöihin sopeutuminen ja uusien toimitussuhteiden 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 aktivoituminen

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 aktivoimista, 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”).

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.

Keskeyttämispäätös 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. Komission tulisi 1.10.2023 mennessä arvioida asetusta unionissa

vallitsevan kaasun toimitusvarmuustilanteen valossa, ja se voisi arvion perusteella esittää asetuksen voimassaolon jatkamista.

EU:n oikeuden mukainen oikeusperusta/päätöksentekomenettely

Oikeusperusta

Ehdotuksen oikeusperustana on Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen (SEUT) 122 artiklan 1 kohta, jonka mukaan neuvosto voi komission ehdotuksesta päättää jäsenvaltioiden välisen yhteisvastuun hengessä taloudellisen tilanteen kannalta aiheellisista toimenpiteistä erityisesti, jos ilmenee suuria vaikeuksia tiettyjen tuotteiden saatavuudessa, ennen kaikkea energia-alalla sanotun kuitenkin rajoittamatta muiden perussopimuksissa määrättyjen menettelyjen soveltamista. Neuvosto tekee päätöksensä määräenemmistöllä. Euroopan parlamentti ei osallistu SEUT 122 artiklan mukaiseen päätöksentekomenettelyyn.

Euroopan unionin neuvoston oikeuspalvelu on covid-19 –pandemiaan liittyneen elpymisvälineen osalta katsonut, että 122 artiklan 1 kohtaa on luettava yhdessä yhtenä kokonaisuutena artiklan 2 kohdan kanssa, joka viittaa odottamattomiin ja jäsenvaltioiden vaikutusmahdollisuuksien ulkopuolella oleviin tapahtumiin. Lisäksi oikeuspalvelun mukaan tilanteen, jossa 122 artiklaa sovelletaan, on oltava kiireellinen ja vaikeuksien vakavia. Toteutettavien toimenpiteiden on puolestaan oltava poikkeuksellisia, väliaikaisia ja oikeassa suhteessa tilanteen vakavuuteen. Lisäksi toimenpiteiden on oltava luonteeltaan taloudellisia, koska SEUT 122 artikla kuuluu talouspolitiikan alaan.

Käsillä oleva komission asetusehdotus vastaa energiamarkkinoilla vallitsevaan akuuttiin kriisiin, joka johtuu odottamattomista ja jäsenvaltioiden vaikutusmahdollisuuksien ulkopuolella olevista tapahtumista. Korkeiden kaasunhintojen kuluttajille ja taloudelle aiheuttamat negatiiviset vaikutukset ovat vakavia. Ehdotetut toimet ovat puolestaan poikkeuksellisia ja väliaikaisia, ja niiden voidaan katsoa olevan oikeasuhtaisia energiamarkkinoiden kriisin vakavuuteen nähden.

SEUT 122 artikla edellyttää, että toimet tehdään jäsenvaltioiden yhteisvastuun hengessä, ja solidaarisuusperiaate on keskeinen oikeusperustan soveltuvuuden arvioinnissa. Komissio on katsonut, että ehdotetun markkinoiden korjausmekanismin muodostaessa erilaisia hyötyjä ja riskejä eri jäsenvaltioille, se on luonteeltaan solidaarisuuteen pohjautuvan kompromissi. Ehdotetulla mekanismilla pyritään näin ollen jäsenvaltioiden yhteisvastuun hengessä rajoittamaan unionin laajuisilla toimilla kaasun kohtuuttomia hintoja.

Valtioneuvosto katsoo ehdotuksen oikeusperustan olevan asianmukainen.

Suhteellisuus- ja toissijaisuusperiaate

Komissio on esittänyt, että mekanismi pitäisi rajoittaa vain kaikkein oleellisimpiin hinnanmuodostuksessa esiintyviin ongelmiin puuttumiseen. Tämän vuoksi mekanismin kohdistuisi TTF:n kuukausituotteeseen, joka on laajimmin käytetty viitehinta kaasun toimitussopimuksissa EU:ssa. Mekanismi ei myöskään puuttuisi normaaliin markkinamekanismiin kysynnän ja tarjonnan osalta. Lisäksi mekanismin esitetään olevan määräaikainen ja aktivoituvan vain poikkeuksellisen korkeiden hintojen ollessa kyseessä.

Suoraan ja välittömästi sovellettavan asetuksen käyttöä perustellaan ehdotuksessa vallitsevan energiakriisin laajuudella, sekä sen sosiaalisten, taloudellisten ja rahoitusmarkkinoihin kohdistuvien vaikutusten vakavuudella. Asetuksella mahdollistettaisiin yhdenmukaisen ja unioninlaajuisen koordinoitun mekanismin

käyttöönotto. Unioninlaajuisen ja yhtenäisen toimen katsotaan olevan tarpeellinen, sillä poikkeuksellisen korkeilla kaasun hinnoilla on vähintään välillisiä vaikutuksia kaikkiin jäsenvaltioihin. Koska vaikutuksen eri jäsenvaltioissa ovat erilaisia, voisivat erikseen tehdyt toimenpiteet aiheuttaa hajaannusta unionin yhtenäisillä kaasumarkkinoilla.

Valtioneuvosto katsoo, että ehdotusta voidaan pitää suhteellisuus- ja toissijaisuusperiaatteiden mukaisena.

Käsittely Euroopan parlamentissa

Oikeusperustan ollessa SEUT 122 artikla, ei Euroopan parlamentilla ole toimivaltaa lainsäädäntöprosessissa.

Kansallinen valmistelu

Energia ja Euratom (EU21) -jaosto, 28.-29.11.2022 (kirjallinen menettely)

EU-ministerivaliokunta 1.-2.12.2022 (kirjallinen menettely)

Lisäksi valmisteluvaiheessa on saatu huomioita Energiavirastolta, Huoltovarmuuskeskukselta, Kilpailu- ja kuluttajavirastolta sekä Energiateollisuus ry:ltä.

Eduskuntakäsittely

-

Kansallinen lainsäädäntö, ml. Ahvenanmaan asema

Suhde perustuslakiin

Ehdotuksella katsotaan olevan liittymäpintoja perusoikeussäätelyyn sopimusvapauden näkökulmasta. Sopimusvapaus saa suojaa tietyssä määrin perustuslain 15 §:n omaisuudensuojasäännöksen kautta, vaikkei sitä ole nimenomaisesti turvattu perustuslaissa. Perustuslakivaliokunnan käytännön mukaan on pääsääntöisesti kielletty puuttumasta tavallisella lailla taannehtivasti yksityisten välisiin varallisuus oikeudellisiin sopimussuhteisiin (HE 309/1993 vp). Pysyvyyden suojan taustalla on tarkoitus suojata sopimussuhteesta johtuvia kummankin sopijapuolen varallisuusarvoisia etuja (PeVL 28/1994 vp). Perustuslakivaliokunta on kuitenkin pitänyt vakiintuneena käytäntönä sitä, että sopimusoikeuden säätely sinänsä kuuluu tavallisen lainsäädännön alaan. Säätely voi perustuslakivaliokunnan mukaan koskea tulevia sopimussuhteita muun muassa niiden sallittujen ja kiellettyjen ehtojen osalta. (PeVL 3/1982 vp). Myöskään kiello puuttua taannehtivasti sopimussuhteiden koskemattomuuteen ei ole perustuslakivaliokunnan käytännössä muodostunut ehdottomaksi. Taannehtivien sopimusvaikutusten välttämisen taustalla on ajatus oikeussubjektien perusteltujen odotusten suojaamisesta taloudellisissa asioissa. Perusteltujen odotusten suojaan on valiokunnan käytännössä katsottu kuuluvan oikeus luottaa sopimussuhteen kannalta olennaisia oikeuksia ja velvollisuuksia sääntelevän lainsäädännön pysyvyyteen niin, että tällaisia seikkoja ei voida säännellä tavalla, joka kohtuuttomasti heikentäisi sopimusosapuolten oikeusasemaa (mm. PeVL 41/2013 vp, PeVL 36/2010 vp, PeVL 63/2002 vp, PeVL 21/2004 vp). Lisäksi taannehtivan vaikutuksen puuttuminen voidaan nähdä sopimusvapauden puuttumisen oikeasuhtaisuutta tukevana seikkana (vrt. PeVL 28/2012 vp).

Esitetty asetus ei välittömästi puuttuisi voimassa oleviin oikeustoimiin kieltämällä tai säätämällä pakollisiksi niissä joitakin ehtoja, vaan esitetyn mekanismin katsotaan vaikuttavan tulevaisuudessa tehtäviin oikeustoimiin (vrt. PeVL 3/1982 vp). Lisäksi

katsotaan, että markkinaosapuolille ei ole vallitsevassa tilanteessa voinut muodostua suojattavia perusteltuja odotuksia siitä, että kaasumarkkinoiden toimintaan ei tulisi hätätoimin puuttumaan. Perustuslakivaliokunnan mukaan yritykset ja muut elinkeinon harjoittajat eivät voi perustellusti odottaa elinkeinotoimintaansa sääntelevän lainsäädännön pysyvän muuttumattomana (PeVL 19/2021 vp, PeVL 17/2021 vp).

Esityksen ei näin ollen katsota olevan ristiriidassa perusoikeussäätelyn kanssa.

Ahvenanmaan asema

Ahvenanmaan itsehallintolain (1144/1991) 18 §:n 22 kohdan mukaan maakunnalla on lainsäädäntövalta asioissa, jotka koskevat elinkeinotoimintaa. Ehdotuksen katsotaan siten kuuluvan maakunnan lainsäädäntövaltaan. Ahvenanmaalla ei kuitenkaan ole maakaasuverkkoa tai LNG-terminaalia, joten asetusehdotuksella ei ole käytännön merkitystä Ahvenanmaan kannalta.

Ehdotuksen vaikutukset

Valtioneuvosto katsoo, että hintakattoon liittyy huomattavia riskejä ja se on kehitettävä harkiten. Valtioneuvosto pitää tärkeänä, että negatiivisia vaikutuksia kaasun toimitusvarmuuteen, energiankäytön tehostamiseen ja vähentämiseen sekä markkinahäiriöitä vältetään hintakattoa asetettaessa.

Asetusehdotuksen vaikutustenarvioinnissa tulee huomioida Suomen muuttunut asema kaasumarkkinoilla. Aiemmin Venäjältä tulleseeseen putkikaasuun nojautuneen kansallisen kaasumarkkinan tilanne on muuttunut niin, että Suomi osallistuu nykyään LNG-markkinoille. Kaupallisessa käytössä olevaan kaasuputkiverkostoon Suomi on yhteydessä vain Viroon yhdistyvän BalticConnectorin kautta. LNG:tä saadaan Suomeen käytännössä vain Insoon ja Liettuan Klaipedan kautta. LNG:n maailmanmarkkinahinta on ollut lähtökohtaisesti korkeampi kuin maakaasun hinta.

Baltian alueen tasolla alustavasti tarkasteltuna ehdotettu hintaraja vaikuttaa hyvältä. Tilanne voi kuitenkin muuttua, jos talven aikana hintataso Baltian alueella nousee. Jos hintakatto asetetaan liian matalalle, muodostuu vakava riski siitä, että LNG-kaasu ohjautuu markkinoille, joissa siitä saatava hinta on korkeampi. Kaasun saatavuus Suomeen voi tällöin vaarantua, mikä voisi johtaa myös sähkön niukkuuteen. Jos hintakatto ei olisi korkeampi kuin LNG:n globaali hinta, se voisi vaikuttaa kaasun saatavuuteen myös unionin tasolla.

Komission mukaan ehdotettu mekanismi edistäisi EU:n alueen likvidimmän johdannaismarkkinan optimaalista toimintaa. Sillä pyritäisiin välttämään Luoteis-Euroopan kaasuinfrastruktuurin pullonkauloista johtuva ylihinnointelu ja tämän liialliset vaikutukset kaasun hintaan ympäri EU:ia. Esitetty mekanismi vaikuttaisikin äärimmäisiä hintaesiintymiä rajoittavasti, mutta ei rakenteellisesti madaltaisi hintatasoja. Mekanismi vaikuttaisi kaasun tukkuhintaan riippumatta siitä, mihin käyttötarkoitukseen kaasu menisi.

Maksimihinnan asettamisella voi olla positiivisia vaikutuksia hintaodotusten kautta sen vähentäessä spekulatiivista markkinakäytöstä. Ehdotetun mekanismin riskinä kuitenkin on, että se saattaa nostaa hintoja, sillä se ohjaa helposti hinnoittelemaan kattohintaan tai sen lähelle. Riski nähdään erityisesti tilanteessa, jossa markkinatoimijat ennakoivat hintakaton aktivoitumisen olevan realistista lähitulevaisuudessa.

Komissio on toisaalta huomauttanut, että mekanismi voi estää sen, että pieni määrä marginaalisia markkinatoimijoita, joilla on poikkeuksellisen matala hintajousto, asettaisivat hinnan koko markkinoille.

Yleiseen hintakattoon verrattuna esitys huomioi paremmin toimitusvarmuuden. Ensinnäkin esityksen mukaan mekanismin peruuttaminen olisi mahdollista, jos epätoivottuja markkinavaikutuksia ilmenisi. Toiseksi, mekanismi säilyttäisi mahdollisuuden kahdenväliselle tai OTC-kaupankäynnille, joka voisi toimia markkinoita vakauttavana elementtinä ja turvata toimitusvarmuutta.

Koska nyt esitetty hintakatto on rajattu TTF:n kuukausituotteisiin ja se on kestoaltaan väliaikainen, haitallisten markkinavaikutuksien voidaan odottaa olevan rajallisia ja siedettäviä.

Hintakatto voisi kuitenkin luoda painetta sopimusten uudelleenneuvottelulle. Myyjät, jotka ovat tyytymättömiä hintakattoon, saattavat sopimusehtojensa rajoissa vaatia muutoksia sopimuksen hinnoitteluun tai irtisanoa sopimuksen ja yrittää neuvotella sen uudelleen paremmilla ehdoilla. Lisäksi hintakatolla voidaan olettaa olevan vaikutus uusien jälleenmyyntisopimusten ehtoihin.

Kaasun kuluttajien maksamaan hintaan esitetyllä hintakatolla ei olisi suoraa vaikutusta, mutta TTF-kuukausituotteen ollessa yleinen viitehintana, sen rajaamisella olisi kuitenkin laajoja vaikutuksia markkinoilla. Mitä suurempia vaikutuksia kuluttajahintoihin haluttaisiin, olisi hintakaton oltava hyvin matalalla. Tämä taas johtaisi kaasun toimitusvarmuuden riskeihin, energiankäytön tehostamisen ja säästämisen vähenemiseen sekä markkinahäiriöihin.

Futuurimarkkinoihin kohdistuva hintakatto johtaisi todennäköisesti vähäisempään tulevaisuuteen kohdistuvaan kaupankäyntiin. Tämä voisi lisätä painetta spot-markkinoilla ja lisätä hintojen vaihtelua kokonaisuudessaan. Hintakatto voisi myös johtaa kaasukaupan siirtymiseen vaihtoehtoisille markkinoille, mikä tekisi hintakatosta tehottoman. Mikäli tavoitteena ei olekaan suitsia TTF-futuurihintoja, vaan korjata nimenomaan niiden roolia benchmark-hintana, kyseisen sivuvaikutuksen merkitys on vähäisempi.

Mahdollinen riski on myös, että kaasukauppaa alettaisiin siirtää jopa Britannian NBP -hubiin, jota EU-sääntely ei koske. Myös maatieteellinen painottuminen olisi mahdollista, eli kaasukaupan siirtyminen kauemmas TTF:n vaikutusalueesta, esimerkiksi Välimeren maihin.

Lisäksi kaupankäynti voi siirtyä OTC-markkinoille, mikä voidaan nähdä negatiivisena kehityksenä. Vähemmän läpinäkyvään OTC-kaupankäyntiin siirtymä muodostaa osapuolille suurempia riskejä, ja saattaa olla mahdollista vain suurille ja vakavaraisille markkinatoimijoille. Siirtymä tarkoittaisi myös kaupankäynnin siirtymistä valvonnan ja sääntelyn ulkopuolelle.

Lisäksi toimitusvarmuus voisi heikentyä sen myötä, että toimittajan viivästyttäisivät toimituksia hintakaton ollessa käytössä.

Esityksellä ei arvioida olevan merkittäviä viranomaisvaikutuksia kansallisella tasolla. Komissio on arvioinut sen omien henkilöstöressurssitarpeiden lisääntyvän. Lisäksi mekanismi edellyttäisi lisäresursseja ACER:n toimintaan, sillä asetuksella säädettäisiin siihen kohdistuvista uusista tehtävistä liittyen kaasumarkkinoiden valvontaan ja komission avustamiseen.

Komissio on ehdotuksessaan huomauttanut, että esitetty markkinoiden korjausmekanismi olisi ennennäkemätön interventio Euroopan vapailla ja yhdentyneillä kaasu- ja rahoitusmarkkinoilla, ja että sillä voi olla ennakoimattomia vaikutuksia. Etukäteen

tunnistamattomien vaikutusten vuoksi esitys sisältää vahvat ehdot ja turvarajat sekä valvontamekanismin. Yleisellä tasolla esitetyn mekanismin vaikutuksia rajoittaa ehdotetun asetuksen lyhyt voimassaoloaika.

Muut asian käsittelyyn vaikuttavat tekijät

-

Asiakirjat

COM (2022) 668 final

Laatijan ja muiden käsittelijöiden yhteystiedot

Neuvotteleva virkamies Maria Kekki (TEM), 029 504 7108
Erityisasiantuntija Katariina Särkänne (TEM), 029 504 7440
EU-erityisasiantuntija Eero Karjalainen (VNK), 029 516 0670

VAHVA-tunnus

EU/1505/2022