

Ekonomiutskottet

Regeringens proposition till riksdagen om en tredje tilläggsbudget för 2022

Till finansutskottet

INLEDNING

Remiss

Regeringens proposition till riksdagen om en tredje tilläggsbudget för 2022 (RP 121/2022 rd): Ärendet har remitterats till ekonomiutskottet för utlåtande till finansutskottet.

Sakkunniga

Utskottet har hört

- avdelningschef, överdirektör Pauli Kariniemi, finansministeriet
- avdelningschef Riku Huttunen, arbets- och näringsministeriet
- industriråd Petteri Kuuva, arbets- och näringsministeriet
- avdelningschef Armi Taipale, Finansinspektionen
- direktör Pia Oesch, Försörjningsberedskapscentralen
- verkställande direktör Jukka Ruusunen, Fingrid Abp
- direktör för samhällsrelationer Esa Hyvärinen, Fortum Abp
- direktör Pekka Salomaa, Finsk Energiindustri rf
- professor Matti Liski, företrädare även Helsinki Graduate School of Economics
- professor Esa Vakkilainen.

Skriftligt yttrande har lämnats av

- Ålands landskapsregering
- Helen Ab.

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Propositionens bakgrund och syften

Bakgrunden till propositionen är behovet av att stabilisera elmarknadens funktion i en exceptionell situation där energipriset och särskilt kraven på säkerheter för de elproducenter som skyddar sin elproduktion med derivatprodukter och det belopp av driftskapital som behövs för utredning av derivathandeln har stigit till en exceptionellt hög nivå. När kraven fortsätter att öka finns det

Utlåtande EkUU 34/2022 rd

risk för att finansieringen på marknadsvillkor upphör och att elproducenterna råkar i en likviditetskris.

Om prisbildning på el och derivatmarknaden

Grossistmarknaden för el är sameuropeisk och elpriset bildas per timme. Partipriset bildas för varje timme i skärningspunkten mellan kurvorna för efterfrågan och utbud. Priset fastställs alltså av den dyraste produktionsformen på samma sätt som på andra varumarknader. Både elförbrukarna och elproducenterna har behov av en förutsägbar utveckling av elpriset. Prisutvecklingen kan säkerställas antingen fysiskt, till exempel genom kraftverksinvesteringar, eller på derivatmarknaden. Säkringar genom derivatmarknaden är rent finansiella produkter. De finländska elproducenterna skyddar vanligen cirka 70—80 procent av sin elproduktion på förhand. Problemet i dagens marknadsmiljö är att utvecklingen av derivatpriserna är förenad med stor osäkerhet och att derivatpriserna inte har någon övre gräns.

Bedömning av de viktigaste förslagen

I propositionen föreslås ett nytt moment och en fullmakt på sammanlagt högst 10 miljarder euro samt ett anslag för beviljande av lån och garantier till företag på derivatmarknaden för elektricitet som är kritiska med tanke på det finländska samhället, i syfte att trygga det likviditetsbehov som gäller kraven på säkerheter för de derivatavtal som företagen använder vid skydd av elavtal.

Lån och statsborgen ska beviljas enligt prövning och riktas till aktörer som är centrala med tanke på elmarknadens funktion och som har egna kraftverk eller ägarandelar motsvarande en elektrisk effekt på cirka 100 MW eller sådana bolag vars fortsatta verksamhet är kritisk med tanke på samhällets funktion. Ekonomiutskottet anser det vara viktigt att de föreslagna lånen och garantierna kan tillämpas på bolag som är kritiska med tanke på samhällets funktion.

Den nu föreslagna fullmakten har ansetts nödvändig, eftersom en omfattande våg av insolvens i praktiken skulle leda till att derivatbörsen eller dess centrala motpart upphör med sin verksamhet och elförbrukarna inte längre skulle ha ett enskilt offentligt ställe där de kan skydda sin eltillförsel. Det skulle leda till att elavtalen för fasta priser kraftigt minskar på detaljmarknaden och öka riskerna även för industrin. Omfattande konkursvågor kan också leda till försäljning av energibolag till dumpade priser och överföring av kraftverkens innehav till utlandet. Också det faktum att aktörerna i betydande grad övergått till bilaterala avtal kan bidra till systemrisker om motpartsriskerna realiserar.

Ekonomiutskottet understryker att tilläggsbudgeten är exceptionell och mycket omfattande. Sannolikheten för att den risk som är förenad med det omfattande arrangemanget ska realiseras fullt ut begränsas av de berörda företagens egen elproduktion. Ekonomiutskottet betonar att finansieringen ska utgå från marknadens villkor och att de lån och garantier som nu föreslås ska komma i sista hand. Enligt utredning till ekonomiutskottet kan den föreslagna fullmakten dock anses nödvändig i det rådande marknadsläget. Ekonomiutskottet noterar i detta avseende också att EU:s tillsynsförordning, som på ett bindande sätt reglerar kapitaltäckningskraven för finländska banker, begränsar beloppet av exponeringar som beviljats enskilda kunder. Bankens åtaganden i fråga om en kund eller grupp av kunder får inte överstiga 25 procent av institutets primärkapital. De

Utlåtande EkUU 34/2022 rd

säkerheter som krävs på marknaden för elderivat kan i nuläget i en exceptionell situation bli så höga för enskilda energibolag att denna gräns överskrids och hindrar banken från att finansiera energibolagen enligt säkerhetsbehovet, även om bolagets återbetalningsförmåga annars bedöms vara tillräcklig. Ekonomiutskottet ser det som nödvändigt att staten i första hand strävar efter att det ska ställas säkerhet för lånen i fråga och att de ska ha företräde i ordningen för indrivning.

Ekonomiutskottet fäster dock också uppmärksamhet vid riskerna med likviditetsfinansiering: på grund av den oförutsägbara prisbildningen på derivatmarknaden kan likviditetsbehoven snabbt öka till större belopp än beräknat oberoende av företagens eller statens åtgärder. Dessutom är det möjligt att frågan om det föreslagna programmet tillräcklighet kommer att bedömas i fortsättningen, och frågan om finansieringsbehovet aktualiseras också i fråga om andra företag än de som omfattas av den nu föreslagna regleringen. Sakkunniga har också fäst kritisk uppmärksamhet vid möjligheten att bevilja lån utan säkerhet eller motsäkerhet. Enligt utredning till ekonomiutskottet förutsätter lånet i enlighet med de allmänna lånevillkoren i regel en betryggande säkerhet. Avvikelse från detta kan göras av grundad anledning t.ex. i en situation där det inte är möjligt att genomföra en säkerhetsprocess i en akut krissituation.

Ekonomiutskottet betonar att riskerna i anslutning till derivatmarknaden och likviditetsfinansieringen och statens ökade totala åtaganden accentuerar vikten av prövning från fall till fall och strikta lånevillkor. Ekonomiutskottet anser att en central utgångspunkt är att den nu föreslagna finansieringen begränsas till vad som är absolut nödvändigt: statlig långivning och statsborgen ska vara en sista utväg för att säkerställa energibolagens funktionsförmåga vid undantagssituationen och trygga marknads funktion. Regleringen ska i första hand styra till användning av finansiering på marknadsvillkor, och de aktörer som nu föreslås få säkerhet eller lån kommer inte att omfattas av de aktörer som klarar av situationen också utan statlig finansiering.

Ekonomiutskottet noterar också att statens borgensansvar och skuld ökat kraftigt totalt under det senaste decenniet. Statens ökade åtaganden begränsar statens möjligheter att reagera på framtida kriser och stödja den ekonomiska tillväxten.

Ekonomiutskottet betonar dessutom att statsrådet bör sträva efter att säkerställa att finansieringen är förenlig med EU:s regler om statligt stöd.

Behovet av och möjligheterna till lösningar på EU-nivå

Problemen på derivatmarknaden är återspeglings av större problem med prismekanismen på energimarknaden i en exceptionell krissituation. Trots att ett sådant arrangemang som det som nu föreslås är nödvändigt i en akut kris är det av avgörande betydelse att finna metoder för att ingripa i de faktorer som ligger bakom problemen och minska systemriskerna på energimarknaden. På EU-nivå har det enligt utredning till ekonomiutskottet diskuterats flera principiella lösningsformer, såsom att ingripa vid alltför stora vinster (windfallskatter), att koppla bort gas- och elpriser och att införa ett pristak för grossistmarknaden för el. Ekonomiutskottet betonar vikten av aktiv och föregripande påverkan i EU.

Ekonomiutskottet anser att det är nödvändigt att nå en lösning på EU-nivå på prisbildningen på elmarknaden i det rådande exceptionella läget. Utskottet fäster samtidigt uppmärksamhet vid att

Utlåtande EkUU 34/2022 rd

lösningarna bör beakta särdragen hos medlemsstaternas energimarknader och betydelsen av olika produktionsformer samt Finlands nationella intressen. Viktiga alternativ är framför allt att kalkulera ett tekniskt pristak och att koppla bort prissättningen på el och gas. Dessa åtgärder skulle också kunna bidra till att stabilisera derivatmarknaderna.

Ekonomiutskottet anser också att det är viktigt att snabbt utreda möjligheten att ändra säkerhetskraven för centrala motparter enligt EMIR-förordningen, även om ändringarna i regleringen inte är en tillräckligt snabb lösning för att stabilisera marknaden i den nuvarande exceptionella situationen. I synnerhet bör lättnaderna i kraven på kontantsäkerheter bedömas i fråga om bolag som skyddar produktionen av el som produceras med egna kraftverk. Samtidigt måste man dock inse att syftet med regleringen av säkerhetskrav och central motpartsclearing är att göra marknaden säkrare för marknadsaktörerna genom att minska handlarnas motpartsrisk, vilket ur ett bredare perspektiv främjar den finansiella stabiliteten.

Sammanfattande synpunkter

Ekonomiutskottet betonar vikten av att säkerställa att elmarknaden fungerar under alla förhållanden för att trygga ekonomin, försörjningsberedskapen och samhällets funktion. Ekonomiutskottet anser att den föreslagna tilläggsbudgeten och dess arrangemang för säkerheter och lån i den akuta krissituationen på elmarknaden är nödvändiga för att stabilisera verksamheten på marknaden. Samtidigt anser ekonomiutskottet att det är viktigt att villkoren för detta exceptionella finansieringsarrangemang är marknadsmässiga och avgränsas till det absolut nödvändiga.

Åtgärderna i anslutning till prismekanismen på energimarknaden och derivatmarknaden förutsätter vid sidan av detta en ökning av produktionskapaciteten för energi samt kostnadseffektiva och rättvisa energisparåtgärder som riktas till olika grupper av elförbrukare. Utöver åtgärder på EU-nivå betonar ekonomiutskottet vikten av de åtgärder på nationell nivå som ekonomiutskottet tidigare granskat i olika sammanhang, såsom snabbare tillståndsgivning och möjliggörande av småskaliga kärnreaktorer. Ekonomiutskottet inskräpper att man bör sträva efter att hålla all befintlig elproduktionskapacitet i bruk för att trygga tillgången på el.

Problemen på derivatmarknaden begränsar sig inte till elmarknaden i Finland och förutsätter förutseende och samordnade förberedelser också på EU-nivå. Ekonomiutskottet betonar därför att nationella låne- och säkerhetsarrangemang av det slag som föreslås ska komma i sista hand och att enhetliga lösningar på EU-nivå som ingriper i de bakomliggande orsakerna till problemen ska prioriteras för att trygga prismekanismen på energimarknaden och marknadens funktion.

FÖRSLAG TILL BESLUT

Ekonomiutskottet föreslår

att finansutskottet beaktar det som sägs ovan.

Utlåtande EkUU 34/2022 rd

Helsingfors 9.9.2022

I den avgörande behandlingen deltog

ordförande Sanni Grahn-Laasonen saml
vice ordförande Hanna Kosonen cent
medlem Atte Harjanne gröna
medlem Mari Holopainen gröna
medlem Hannu Hoskonen cent
medlem Eeva Kalli cent
medlem Pia Kauma saml
medlem Raimo Piirainen sd
medlem Sakari Puisto saf
medlem Janne Sankelo saml
medlem Veikko Vallin saf
medlem Tuula Väättäinen sd
medlem Johannes Yrttiaho vänst
ersättare Kai Mykkänen saml
ersättare Juha Mäenpää saf.

Sekreterare var

utskottsråd Lauri Tenhunen.