

EOS Pakkala Tatu(TEM)

08.07.2022
JULKINEN

Asia

Komission tiedonanto: Energiamarkkinoihin kohdistuvat lyhyen aikavälin interventiot ja sähkömarkkinoiden markkinarakenteen parannukset pitkällä aikavälillä – toimintalinja

Kokous

U/E/UTP-tunnus

Käsittelyvaihe ja jatkokäsittelyn aikataulu

Komissio julkaisi tiedonannon energiamarkkinoihin kohdistuvat lyhyen aikavälin interventiot ja sähkömarkkinoiden markkinarakenteen parannukset pitkällä aikavälillä – toimintalinja 18.5.2022. Vaikka tiedonanto annettiin samaan aikaan kuin REPowerEU-ohjelman, ei sitä oltu sisällytetty ohjelmaan.

EU:ssa on käyty viime syksystä alkaen runsaasti keskustelua energian hinnoista ja toimitusvarmuudesta ja komissio on antanut tänä aikana useita tiedonantoja:

Komissio julkaisi 13.10.2021 (COM(2021) 660 final, E-kirje E112/2021 vp) tiedonannon energiahinnoista, jossa se ohjeisti jäsenvaltioita lyhyen aikavälin toimenpiteistä, joilla voidaan lieventää energiahintojen nousun vaikutuksia.

Komissio julkaisi 8.3.2022 REPowerEU –tiedonannon (COM(2022) 108 final, E-kirje E30/2022 vp) joka käsittelee energian hintaa ja toimitusvarmuutta. Tiedonantoa käsiteltiin alustavasti epävirallisessa Eurooppa-neuvostossa Versaillesissa 10.3.2022. Samassa kokouksessa päämiehet linjasivat, että EU tulee luopumaan venäläisestä fossiilisesta energiasta mahdollisimman pian.

Komissio julkaisi 23.3.2022 tiedonannon vaihtoehtoista lyhyen aikavälin toimiksi sähkön hinnasta ja seuraavaan talvikauteen valmistautumiseksi kaasun osalta (COM(2022) 138 final, E-kirje E42/2022 vp), jossa komissio esittää kaasupuolen toimiksi kaasun yhteishankintoja. Tiedonantoa käsiteltiin alustavasti Eurooppa-neuvostossa 24.-25.3.2022. Samaisessa tiedonannossa komissio nosti esille myös EU:n kaasuväylien täyttövelvoitteen ja antoi tiedonannon yhteydessä tästä myös asetusehdotuksen (COM(2022) 135 final, U-kirje U31/2022 vp).

Suomen kanta

Suomi pitää energiahintojen nousun vaikutuksia kuluttajille valitettavina. Mahdolliset jäsenvaltioiden toimenpiteet tilanteen helpottamiseksi tulisi kohdistaa haavoittuvassa asemassa oleviin kuluttajiin ja niiden olisi oltava tarkkarajaisia ja määräaikaista. Toimenpiteiden tulisi välttää negatiivisia vaikutuksia vihreään siirtymään tai energian toimitusvarmuuteen.

Lyhyellä aikavälillä Suomi pitää komission syksyllä esittelemää välineistöä riskialtimpien ryhmien suojelemiseksi hintojen nousulta kriisiaikana edelleen toimivana. Mahdolliset lyhyen aikavälin tukkumarkkinoihin kohdistuvat kriisitoimet tulisi pitää hyvin kohdennettuina ja ajaltaan rajallisena toimenpiteiden markkinoita vääristävien vaikutusten takia. Vähiten haitallisena puuttumisen muotona Suomi pitää kansallisesti toteutettavan windfall-verotuksen kaltaisia välineitä, jotka eivät suoraan vaikuta markkinoiden hinnanmuodostukseen.

Suomi suhtautuu suurella varauksella hintakaton asettamiseen kaasumarkkinoille tilanteessa, jossa kaasun toimitus Eurooppaan keskeytyy laaja-alaisesti. Hintakatto voi vaarantaa EU:n kyvyn hankkia kaasua vaihtoehtoisilta toimittajilta, esimerkiksi LNG:nä. Suomi suhtautuu varauksellisesti mahdolliseen suojeltujen asiakkaiden määritelmän laajentamiseen, sillä se lisää kaasukriisin leviämisen todennäköisyyttä muihin maihin. Lähtökohtaisesti kunkin jäsenvaltion tulisi huolehtia omien suojattujen asiakkaidensa kaasunsaannin varmistamisesta riittävällä varastointivelvoitteella.

Suomi tukee sähkömarkkinoiden pitkäjänteistä kehittämistä ACER:n raportin lähtökohdista nykyisen markkinamallin vahvistamiseksi. Suomi pitää tärkeänä, että EU-tason kehittämistyö keskittyy ennen kaikkea sähkön tukkumarkkinoihin. Vähittäismarkkinoiden ja heikossa asemassa olevien asiakkaiden aseman kehittäminen on tehokkainta toteuttaa kansallisella tasolla.

Suomi pitää ristiriitaisena komission tavoitetta lisätä samanaikaisesti kulutusjoustoja ja vähentää asiakkaiden kokemaa hintavaihtelua. Kulutusjouston edistäminen edellyttää asiakkaan altistumista sähkön hintavaihtelulle, mutta tärkeää on, että asiakkaalla on mahdollisuus suojautua hintavaihteluita vastaan kulutusjoustotoimin tai sopimuksin. Suomi pitää sekä kuluttajien suojelua ja kulutusjouston edistämistä tärkeänä ja katsoo, että niitä edistetään tehokkaimmin kansallisin toimin. Kuluttajien suojelussa tulee huomioida erityisesti mahdollisten toimenpiteiden kustannukset saavutettuihin hyötyihin nähden.

Suomi suhtautuu varauksellisesti sijaintipaikkakohtaiseen hinnoittelun lisäämiseen sähkömarkkinoilla. Sijaintipaikkakohtainen hinnoittelu voi lisätä epävarmuutta asiakkaiden sähkön hinnoitteluun ja lisätä näin riskiä ja vähentää mahdollisuuksia suojautua hintavaihteluilta.

Pääasiallinen sisältö

Komissio ehdottaa tiedonannossaan lyhyen aikavälin markkinainterventioita sähkö- ja kaasualalla korkeiden hintojen vaikutuksien hillitsemiseksi sekä toimenpiteitä venäläisen kaasun toimitushäiriöiden varalta. Tiedonanto esittää myös pidemmän aikavälin etenemistapaa Euroopan sähkömarkkinoiden rakenteen parantamiseksi, jotta sähkömarkkinat kestäisivät paremmin hintavaihteluita ja soveltuisivat vähähiiliseen energijärjestelmään, jossa vaihtelevaa sähköntuotantoa on enemmän. Tiedonannon taustalla on 8. maaliskuuta 2022 esitetty REPowerEU-tiedonanto, joka sisälsi toimenpiteitä energian hintojen nousuun vastaamiseksi, sekä Eurooppa-neuvoston komissiolle antama kiireellinen tehtävä selvittää energian hintoihin puuttumista.

Ennätyksellisen korkeiden sähkön ja kaasun hintojen taustalla ovat maailmantalouden elpymisen sekä Venäjän hyökkäys Ukraina. Markkinaodotuksien perusteella hinnat voivat pysyä normaalia korkeampina vielä 2024-2025 asti, tosin ennusteisiin sisältyy suuri epävarmuus geopoliittisesta tilanteesta. Päätökset venäläisen maakaasun tuonnin

asteittaisesta lopettamisesta luovat hinnoille lisää nousupainetta, mutta keskipitkällä aikavälillä toimet uusiutuvan energian, energiatehokkuuden sekä kulutusjousten edistämiseksi voivat alentaa hintoja. Korkeilla hinnoilla on merkittäviä negatiivisia vaikutuksia kotitalouksille ja teollisuudelle, ja komission mukaan tilanne korostaa fossiilisista polttoaineista irtautumisen tärkeyttä.

Tiedonannon taustalla on Eurooppa-neuvoston komissiolle antama kehoitus käydä keskusteluja energia-alan sidosryhmien kanssa ja ehdottaa toimenpiteitä energian hintoihin puuttumiseksi. Eurooppa-neuvosto toivoi toimenpiteiden silti kunnioittavan sisämarkkinoiden eheyttä ja sen tasapuolisia toimintaedellytyksiä, ylläpitävän vihreän siirtymän kannustimia, suojaavan energian toimitusvarmuutta sekä välttävän suhteettomat vaikutukset julkiselle taloudelle. Komission järjestämässä kuulemisessa sidosryhmät nostivat esiin myös huolen interventioiden aiheuttamista vääristymistä, jotka häiritsisivät hinnanmuodostusta, niukkojen resurssien tehokasta käyttöä sekä kannustimia suojautua korkeilta hinnoilta myös tulevaisuudessa. Hintainterventioiden kohdalla sidosryhmät kannattavat puuttumista mieluummin kaasu- kuin sähkömarkkinoihin.

Lyhyen aikavälin toimenpiteet

Komissio kehottaa jäsenvaltioita soveltamaan jo olemassa olevaa välineistöä, johon kuuluu rajoitettuja korvaus- ja tukitoimenpiteitä. Tiedonannossa korostetaan myös kysynnän vähentämisen tärkeyttä hintojen laskemiselle. Näiden toimien ohelle ehdotetaan muita kaasu- ja sähkömarkkinoilla toteutettavia interventioita seuraavan lämmityskauden ajaksi.

Kaasumarkkinat

Keskeisenä mekanismina toimii komission ja jäsenvaltioiden hiljattain perustama EU:n energiahankintafoorumi, joka kokoaa yhteen kaasun kysyntää luotettavan tarjonnan houkuttelemiseksi maailmanmarkkinoilta. Energiahankintafoorumi auttaa turvaamaan riittävän energiansaannin, hillitsemään hintoja ja edistämään venäläisestä kaasusta irtaantumista.

Tämän lisäksi komissio ehdottaa mahdollisina toimenpiteinä maakaasun vähittäisintojen sääntelyn laajentamista, kiireellisiä maksuvalmiustukitoimenpiteitä ja volatiliiteetin rajoittamista Euroopan kaasupörseissä.

Venäläisen kaasun toimitusten keskeytyminen

Komissio hahmottelee tiedonannossa mahdollisia toimenpiteitä Venäjän kaasutoimitusten laaja-alaisen tai täydellisen keskeytymisen varalta. Näitä olisivat jo olemassa olevat kansalliset yhteisvastuumekanismit ja toimitusvarmuusasetus, näiden päälle rakennetut lisätoimenpiteet sekä mahdolliset hintakatot kaasumarkkinoilla.

EU:lla on jo käytössään kansalliset yhteisvastuumekanismit ja toimitusvarmuusasetuksen nojalla laaditut hätäsuunnitelmat, joihin sisältyy sekä kansallisia että alueellisia toimenpiteitä, toimitusvarmuuteen liittyvää tehostettua alueellista yhteistyötä ja säännöllistä tietojenvaihtoa jäsenvaltioiden ja komission välillä kaasualan koordinoitiryhmässä. Asetuksessa säädetyt yhteisvastuusopimukset ja yhteisvastuumekanismi ovat myös osa nykyisiä toimitusvarmuutta koskevia sääntöjä.

Nämä mekanismit on kuitenkin tarkoitettu kansallista toimitusvarmuuskriisiä varten, joten useisiin jäsenvaltioihin samanaikaisesti osuva kriisi saattaisi vaatia koordinoituja

lisätoimenpiteitä. Nykyisiä välineitä voitaisiin täydentää koordinoitulla lähestymistavalla sellaisten keskeisten kuluttajien tunnistamiseksi, joita ei jo suojella nykyisen oikeudellisen kehyksen ja hätäsuunnitelmien mukaisesti Tilanne, jossa tarjonta ei riitä täyttämään kriittistä kysyntää, edellyttäisi kysynnän vähentämistä muissakin kuin niissä jäsenvaltioissa, joihin suurimmat vaikutukset kohdistuvat. Tiedonannon mukaan tulisi arvioida yhdenmukaistavien lakimuutosten tarpeellisuutta. Komissio myös kehottaa jäsenvaltioita nopeuttamaan valmiustoimenpiteiden hyväksymistä Venäjältä tulevien kaasutoimitusten mahdollisen keskeytymisen varalta.

Tämän lisäksi poikkeustilanteessa voisi komission mukaan olla tarpeellista säädellä kaasun hintaa asettamalla EU:n hintakatto julistetun hätätilan ajaksi. Hintakatto voitaisiin asettaa esimerkiksi Euroopan kaasupörsseille. Komissio kuitenkin ilmaisee huolen siitä, miten hintakatto saattaisi rajoittaa markkinoiden hintalähtöistä kaasunkysynnän vähentämistä sekä vaarantaa EU:n kaasunhankintaa, huonontaan tilannetta entisestään. Tämän tyyppinen interventio voisi myös tulla kalliiksi toteutustavasta riippuen.

Sähkömarkkinat

Komissio ehdottaa myös tiettyjä toimenpiteitä, joita on mahdollista soveltaa sähkön tukkumarkkinoilla.

Poikkeuksellisten hintaolojen luomia windfall- ja pullonkaulatuottoja voitaisiin verottaa ja rahoittaa niillä kohdennettuja ja väliaikaisia toimenpiteitä haavoittuvaisten kuluttajien ja yritysten tukemiseen. Vaikka pullonkaulatuloja tulisi ensisijaisesti käyttää verkkokapasiteetin varmistamiseen, niitä voitaisiin tietyissä tilanteissa käyttää rahoittamaan tukitoimenpiteitä.

Komissio ehdottaa mahdollisena tilapäisenä toimenpiteenä sähköntuotantoon käytettävän kaasun kustannusten tukemista alueille, joissa on hyvin rajallinen yhteenliittämiskapasiteetti, kaasulla suuri vaikutus hinnoitteluun ja kuluttajat erityisen alttiita sähkön tukkuhinnoille. Tämän toimenpiteen haasteina olisivat yhteensopivuus EU:n perussopimuksen kanssa sekä mahdollisesti merkittävät kustannukset.

Lisäksi säänneltyjen vähittäishintojen soveltamista väliaikaisesti myös pienille ja keskisuurille yrityksille voitaisiin väliaikaisesti jatkaa. Laajennukseen kuuluvien määrien tulisi olla rajoitettuja, jottei kulutus lisäänty.

Edellä mainittujen toimien lisäksi komissio kehottaa sähködirektiivin tehokkaaseen täytäntöönpanoon erityisesti kulutusjoustoja ja aktiivisia kuluttajia tukevien säännösten kohdalla.

Tulevaisuuden vaatimukset huomioon ottava sähkömarkkinarakenne

Komissio esittää energia-alan sääntelyviranomaisten yhteistyöviraston (ACER) raportin ja sidosryhmäkeskustelujen perusteella sähkömarkkinoita koskevia aiheita, joiden kautta arvioida tarvetta lainsäädäntötoimille tai jäsenvaltioiden ohjaukselle. Komissio toteaa, että nykyinenkin rakenne tuottaa tehokkaat ja yhdentyneet markkinat, mutta rakennetta voi yhä optimoida vastaamaan paremmin tuleviin kriiseihin ja uuteen toimintaympäristöön.

ACERin 29. huhtikuuta 2022 julkaistussa lopullisessa raportissa yksilöityjä haasteita ovat kasvavat hintavaihtelut sekä uusiutuvan energian ja uusiutuvan tuotannon vaihteluja paikkaavan tuotannon ja kulutusjoustojen edistäminen. Raportin tarjoamia vastauksia

näihin haasteisiin ovat kilpailukykyiset pitkän aikavälin markkinat, sähkönhankintasopimusten edistäminen, tukijärjestelmät uusiutuvan energian, kulutusjouston ja varastoinnin investoinneille sekä investointipäätösten tehostettu koordinointi ja markkinoiden yhdentymisen syventäminen.

Tiedonannossa esitellyn työn pohjalta komissio käynnistää vaikutustenarviointiprosessin ja tekee yhteistyötä jäsenvaltioiden ja monien eri sidosryhmien ja kansallisten sääntelyviranomaisten kanssa sähkömarkkinoiden rakenteen ja tarvittaessa lainsäädäntökehityksen mukauttamiseksi.

Sähkömarkkinoiden rakenteen optimoiminen

Komissio kuvailee sähköä kuluttajien perusoikeutena, joka pitää turvata myös poikkeusoloissa. Jäsenvaltiot voivat vaihtaa parhaita käytäntöjä haavoittuvia kuluttajia ja energiaköyhyyttä käsittelevässä koordinoitiryhmässä. Tiedonannossa myös todetaan, että sähkömarkkinoiden rakenteisiin voitaisiin sisällyttää keinoja varmistamaan, että kaikki saisivat tarvitsemansa energian.

Komissio korostaa myös pitkällä aikavälillä kuluttajien suojaamista korkeilta ja vaihtelevilta hinnoilta. Yhtenä keinona nähdään kiinteähintaiset sähkön toimitussopimukset, joita voitaisiin edellyttää olevan tarjolla. Kuluttajia tulisi myös suojella tilanteelta, jossa sähköntoimittajan konkurssin vuoksi kuluttaja joutuu valitsemaan epäsuotuisan sopimuksen esimerkiksi velvoittamalla myyjiä suojaamaan sähkönhankintaansa ja edellyttämällä tiettyä vakavaraisuutta myyjiltä. Lisäksi tulisi luoda sääntelytoimia johdannaismarkkinoiden toimivuuden parantamiseksi. Tiedonannon mukaan kuluttajia voitaisiin suojella hintariskeiltä myös erilaisilla sopimusperusteisilla vakuutuksilla.

Sähkömarkkinarakenteen tulisi tiedonannon mukaan myös varmistaa investoinnit puhtaaseen kapasiteettiin. Tätä varten tulee arvioida, tarvitaanko kapasiteettimekanismeja pitkäaikaisemmaksi osaksi sähkömarkkinoita. Kapasiteettimekanismien tulisi varmistaa kapasiteetin yhteensopivuus ilmastotavoitteiden kanssa, ja niihin voitaisiin sisällyttää kohtuuhintaisuusmekanismeja. Komissio myös ilmaisee huolensa tuottajien liiallisista tuotoista korkeiden markkinahintojen aikana ja nostaa esiin kaksisuuntaiset hinnanerosopimukset esimerkkitarkoituksena.

Tiedonanto mainitsee kulutusjouston ja varastoinnin lisäämisen olennaisena tapana alentaa hintavaihteluja ja mahdollistaa kuluttajia reagoimaan hintasignaaleihin. Unioni voisi myös tukea omista varoistaan joustavien teknologioiden, mm. älyverkkojen, kehittämistä. Lisää aiheeseen liittyviä toimenpiteitä ehdotetaan syyskuussa hyväksyttävässä energian digitalisointia koskevassa toimintasuunnitelmassa.

Tiedonannossa nostettiin sähkömarkkinoiden rakenteeseen liittyen sähkö- ja kaasuinfrastruktuuriin panostaminen, etenkin rajat ylittävän kapasiteetin lisääminen sekä infrastruktuuriin liittyvän innovoinnin mahdollistaminen ja edistäminen.

Lyhyesti mainittiin myös sähkömarkkinoiden paikallisempi hinnoittelu, joka ottaisi huomioon paikallisen tarjonta-kysyntä-tasapainon sekä siirtoyhteyksien saatavuuden. Sijainnista riippuvilla hinnoilla voitaisiin vähentää järjestelmäkustannuksia.

Markkinoiden läpinäkyvyyden ja valvonnan lisäämistä suositeltiin mahdollisten väärinkäytösten ehkäisemiseksi.

EU:n oikeuden mukainen oikeusperusta/päätöksentekomenettely

Komission tiedonanto ei ole oikeudellisesti sitova.

Käsittely Euroopan parlamentissa

-

Kansallinen valmistelu

Energia- ja EURATOM-jaoston kirjallinen menettely 1.-6.7.2022

Eduskuntakäsittely**Kansallinen lainsäädäntö, ml. Ahvenanmaan asema**

Komission tiedonanto ei ole oikeudellisesti sitova.

Taloudelliset vaikutukset

Tiedonannolla ei ole suoria taloudellisia vaikutuksia.

Muut asian käsittelyyn vaikuttavat tekijät

Etenkin Keski- ja Etelä-Euroopassa energian hintojen nousu on ollut hankala asia, sillä kaasun rooli yhteiskunnassa on esimerkiksi Pohjoismaita suurempi ja monin paikoin markkinahinnat siirtyvät vähittäishintoihin nopeasti. Riippuvuus venäläisestä putkikaasusta on myös merkittävää.

Osa jäsenmaista on tuonut esiin hintoihin puuttumista ja korostaneet yhteisessä kannanotossaan EU-tasoisten toimien tärkeyttä. Muun muassa sähkömarkkinoiden windfall-veroon ollut esillä. Kaasun osalta maat ehdottavat nykyisten kaasusopimusten tutkimista, uutta ohjeistusta kaasun varastointiin, koordinoitujen kaasuoistojen lisäämistä ja Euroopan riippuvuuden vähentämistä kaasunviejämaista uusiutuvia lisäämällä. Lisäksi päästöoikeuksien hintoihin on toivottu lisää ennustettavuutta.

Espanja ja Portugal ovat asettaneet kaasulle kattohinnan sähköntuotannossa ja tukevat kaasulla toimivia sähköntuottajia markkinahinnan ja kattohinnan erotuksen. Tilanne on johtanut sähköntuotannon kasvamiseen kaasuvoimalla ja sähkön viennin kasvamiseen Iberian niemimaalta.

Suomi on tehnyt yhteistyötä samanmielisten maiden kanssa ja liittynyt yhteiskirjeeseen sähkömarkkinamallin ja ilmastokunnianhimon säilyttämisen puolesta.

Asiakirjat

Komission tiedonanto: Energiamarkkinoihin kohdistuvat lyhyen aikavälin interventiot ja sähkömarkkinoiden markkinarakenteen parannukset pitkällä aikavälillä – toimintalinja, COM(2022) 236 final

Laatijan ja muiden käsittelijöiden yhteystiedot

Tatu Pahkala, TEM, tatu.pahkala@gov.fi, 0295 064 217

EUTORI-tunnus

EU/2022/0609

Liitteet**Viite**

Asiasanat	energia, sähkön sisämarkkinat, kaasun sisämarkkinat
Hoitaa	TEM
Tiedoksi	ALR, EUE, MMM, UM, VM, VNK, VTV, YM
