

Asia: VN/13206/2023

Luonnos hallituksen esitykseksi vetymarkkinalaiksi ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi

Lausunnonantajan lausunto

Voitte kirjoittaa lausuntonne alla olevaan tekstikenttään

Vetymarkkinalaki

1 Johdanto

Suomen vetymarkkinalainsäädäntö ja sen käytännön soveltaminen tulevat määrittämään keskeisesti paitsi kansallisen vetymarkkinan kehityksen myös Suomen aseman Euroopan energiamurroksessa. Nyt lausunnolla oleva kokonaisuus on tärkeä askel kohti toimivia, kilpailullisia ja investointeja mahdollistavia vetymarkkinoita. Sääntelyn onnistuminen ei kuitenkaan ratkaise pelkästään markkinan teknistä toimivuutta, vaan myös sen, miten Suomi pystyy hyödyntämään nykyiset vahvuutensa – erityisesti puhtaan sähkön saatavuuden ja teollisen kysynnän.

Gasgrid kiittää mahdollisuudesta lausua EU:n kaasupaketin toimeenpanoa koskevasta lainsäädäntökokonaisuudesta ja pitää esitystä kokonaisuudessaan oikeansuuntaisena. Gasgrid näkee sääntelykokonaisuuden keskeisinä tavoitteina investointien ennakoitavuuden tukemisen, markkinaehtoisuuden ja eurooppalaisen yhteensopivuuden. Kilpailu investoinneista on globaalia. Kansallisen lainsäädännön tulee siten olla paitsi juridisesti selkeää myös strategisesti kunnianhimoista ja tulevaisuuteen suuntaavaa. Gasgrid kiittääkin työ- ja elinkeinoministeriötä, sekä kaikkia muita lainvalmisteluun osallistuneita tahoja tiiviistä ja huolellisesta valmistelusta kansallisen vetymarkkinalainsäädännön osalta.

Vetymarkkinalainsäädäntö perustuu keskeisiltä osin vakiintuneisiin EU:n energiamarkkinasääntelyn peruseriaatteisiin. Tämä tekee sääntelykokonaisuudesta lähtökohtaisesti johdonmukaisen suhteessa voimassa olevaan maakaasumarkkina- ja sähkömarkkinalainsäädäntöön. Samanaikaisesti on kuitenkin tunnistettava, että vetymarkkinoiden toimintalogiikka poikkeaa olennaisella tavalla

fossiiliseen maakaasuun perustuvista markkinoista. Siinä missä maakaasumarkkinat ovat perinteisesti rakentuneet suhteellisen rajattujen tuontilähteiden ja niiden ympärille muodostuneen siirtoinfrastruktuurin varaan, vetymarkkinassa sekä tuotanto että kulutus voivat olla hajautuneita ja syntyä samanaikaisesti useissa eri pisteissä. Tämä tarkoittaa, että vetyä voi syöttää verkkoon useista tuotantolähteistä ja vastaavasti kuluttaa useissa eri käyttökohteissa ilman selkeää, keskitettyä syöttörakennetta. Lisäksi EU:n sähkö- ja maakaasusäätely on kehitetty olemassa olevan kypsän ei-sääriippuvaisen markkinan tilanteessa, kun taas vetymarkkina on kasvumarkkina ja kohtaa yhä voimakkaampaa sääriippuvuutta ja on vahvassa linkissä sähkömarkkinaan.

Näistä eroista seuraa, että maakaasumarkkinoita varten kehitetty säätelykehikko ei kaikilta osin välttämättä tue parhaalla mahdollisella tavalla vetymarkkinoiden kehitystä, erityisesti markkinoiden alkuvaiheessa, jossa infrastruktuuri ja markkinaroolit ovat vasta muodostumassa. Tämän vuoksi on tärkeää, että vetymarkkinallain soveltamisessa ja tulkinnassa jätetään riittävästi liikkumavaraa markkinoiden erityispiirteiden huomioon ottamiseksi ja vältetään ratkaisuja, jotka voisivat määrittää markkinarakenteen liian varhaisessa vaiheessa tai estää hajautuneen tuotannon tehokasta integroitumista verkkoon. Vetymarkkinasäätelyä tulisi soveltaa tavalla, joka tunnistaa vetymarkkinoiden rakenteelliset erityispiirteet. Tämä on keskeistä markkinoiden toimivuuden, investointien edistämisen sekä joustavan ja skaalautuvan vetyjärjestelmän rakentumisen kannalta.

Vetymarkkinan säätelyn tulee mahdollistaa uusien tuotantolaitos- ja vedyn käyttökohdeinvestointien sekä uuden infrastruktuurin tehokas kehittäminen ja käyttö ilman tarpeettomia hallinnollisia esteitä tai päällekkäisiä velvoitteita. Säätelyn tulee tarjota toimijoille selkeä kuva oikeuksista, velvollisuuksista ja vastuunjaosta. Epäselvä tai tulkinnanvarainen säätely heikentää investointivarmuutta ja kasvattaa hankeriskejä tilanteessa, jossa ensimmäiset suuret investointipäätökset ovat kriittisiä markkinan syntymiselle. Samanaikaisesti on varmistettava, että kansallinen säätely on johdonmukaisesti linjassa EU-tason säätelyn kanssa. Energiamarkkinat ovat luonteeltaan rajat ylittäviä, ja markkinoiden tehokas toiminta edellyttää yhteensopivia sääntöjä, erityisesti infrastruktuurin käyttöä, markkinoille pääsyä ja sertifiointia koskevissa kysymyksissä.

Ehdotus kansalliseksi vetymarkkinalaksi on Gasgridin näkemyksen mukaan lähtökohtaisesti johdonmukainen EU-lainsäädännön kanssa. Säätely jättää kuitenkin avoimeksi useita tulkintakysymyksiä, minkä vuoksi johdonmukaisuus eurooppalaisten soveltamiskäytäntöjen kanssa korostuu myöhemmin lainsäädäntöä sovellettaessa ja lainsäädäntöön perustuvan hallintokäytännön muodostuessa.

Vetymarkkinallain yhteydessä on korostettava myös säätelyn roolia investointisignaalin antajana. Vetytalouden kehitys perustuu pitkälti ennakoitavuuteen: toimijat tarvitsevat varmuutta siitä, millä ehdoilla infrastruktuuria rakennetaan, miten kustannuksia kohdennetaan ja millä aikataululla markkina kehittyy. Säätelyn tulee tässä suhteessa olla riittävän selkeää, vakaata ja pitkäjänteistä. Lisäksi säätelyn tulee mahdollistaa markkinamallien kehittyminen vaiheittain. Vetymarkkina ei synny hetkessä, vaan kehittyy asteittain alkuvaiheen pilottihankkeista kohti laajamittaista infrastruktuuria ja kansainvälistä kauppaa. Säätelyn tulee tukea tätä kehityspolkua ja mahdollistaa erilaiset liiketoimintamallit markkinan kypsyysaste huomioiden.

Gasgridin lausunnon keskeinen viesti on, että vetymarkkinalainsäädännön tulee:

- vahvistaa investointien ja sääntelyn ennakoitavuutta;
- varmistaa selkeä ja johdonmukainen vastuunjako eri toimijoiden välillä;
- tukea markkinaehtoisten ratkaisujen syntymistä ja infrastruktuurin tehokasta käyttöä;
- olla yhteensopiva EU-sääntelyn kanssa ja edistää rajat ylittävien markkinoiden kehittymistä; sekä
- mahdollistaa markkinan vaiheittainen kehitys ilman perusteettomia rajoitteita.

Gasgrid on sitoutunut aktiivisesti edistämään vetymarkkinoiden kehittämistä Suomessa ja koko Euroopassa. Lausunnossamme esitettyjen näkemysten tavoitteena on varmistaa, että sääntely paitsi mahdollistaa markkinan kehittymisen ja toiminnan myös vahvistaa Suomen asemaa yhtenä Euroopan vetytalouden edelläkävijöistä. Ehdotus vetymarkkinalainsäädännöksi vastaa moniin edellä kuvatuista tavoitteista, minkä vuoksi keskitymme seuraavissa luvuissa niihin osa-alueisiin, joihin lainsäädäntöehdotuksessa ja myöhemmin lainsäädännön soveltamisessa tulisi mielestämme vielä kiinnittää erityistä huomiota.

2 Verkon rakenne ja markkinamalli

Sääntelyn ulkopuolelle jäävät vetyputket

Vetymarkkinalain soveltamisalan (VML 2 §) mukaan lakia sovelletaan vetyjärjestelmää ja vetyverkkoja käyttäen tapahtuvaan vedyn kuljettamiseen, varastointiin, tuotantoon, toimitukseen, maahantuontiin ja vientiin. Tästä johtuen lakia ei sovelleta ns. point-to-point-putkiin ("P2P"), jotka ovat kahden toimijan (tuottajan ja käyttäjän) välille rakennettavia yksittäisiä putkilinjoja. Vaikka P2P-ratkaisuilla voi olla perusteltu rooli etenkin markkinan alkuvaiheessa, niiden jääminen luvanvaraisuuden ja siten verkonhaltijaa koskevien velvoitteiden ulkopuolelle voi johtaa vetyinfrastruktuurin hajautuneeseen kehitykseen, jossa siirto- ja jakeluverkot eivät pääse muodostumaan tehokkaasti eikä vedyn siirtokapasiteetti avaudu laajemmin markkinaosapuolten käyttöön.

Keskeinen riski lainsäädännön ulkopuolelle jäävien siirtoratkaisujen osalta liittyy siihen, että niihin ei sovelleta kolmannen osapuolen verkkoonpääsyä, eikä niiden laajentaminen osaksi alueellista tai kansallista verkkoa ole lainsäädännön velvoitteiden piirissä, vaan riippuu yksinomaan putken omistajan(-ien) liiketoiminnallisesta intressistä. Verkon kehitys kahdenvälisiin ratkaisuihin painottuen voisi hidastaa alueellisten vetylaaksojen sekä kansallisen siirtoverkon laajempaa kehitystä etenkin markkinan alkuvaiheessa.

Lainsäädännössä tulisi varmistaa, että myös sellaiset putkiratkaisut, joilla on tosiasiallisesti merkitystä laajemman verkon ja markkinan kehittämisen näkökulmasta, kuuluvat tarkoituksenmukaisessa laajuudessa luvanvaraisuuden ja verkon kehittämistä edistävien velvoitteiden piiriin. Näin voidaan tukea investointien koordinoitua toteutumista, mahdollistaa infrastruktuurin tehokas hyödyntäminen sekä varmistaa, että kehittyvä vetymarkkina rakentuu avoimelle, yhteenliitetylle ja skaalautuvalle vetyjärjestelmälle pikemminkin kuin rinnakkaisille, toisistaan eriytyville P2P -ratkaisuille. Samalla on toki tunnistettava, että tietyissä tilanteissa sääntelyn ulkopuolelle jäävät P2P-ratkaisut voivat myös edistää vetytalouden kehittymistä erityisesti tilanteissa, joissa P2P-putki jää selvästi yksittäiseksi siirtoratkaisuksi kahden eristyneellä alueella toimivan toimijan (yksittäisen vedyn tuottajan ja käyttäjän) välille. Tilanteissa, joissa vedyn siirron mahdollistava P2P-putki voisi kuitenkin hyödyttää alueellisia toimijoita laajemmin, säänneltä (tai vähintään neuvoteltua) verkkoonpääsyä P2P-putkeen tulisi vielä arvioida sekä markkinoiden toiminnan että laajempien kansallisten intressien näkökulmasta. Erityisesti huoltovarmuuden kannalta on ensiarvoisen tärkeää, että verkon kehityksen ja operoinnin intressit ovat yhteneväisiä laajempien kansallisten intressien näkökulmasta.

P2P-putkien ohella lain soveltamisalan ulkopuolelle jäävät ns. liittymisputket. Lakiehdotuksen 3 §:n 7 kohdan mukaan liittymisputkella tarkoitettaisiin liittymisen hallinnassa olevan lyhyen vetyputken ja muiden vetyverkkoon tai erilliseen vedyntuotantokokonaisuuteen liittämiseen tarvittavien laitteiden ja laitteistojen muodostamaa yhtenäistä kokonaisuutta, jolla a) vetyjärjestelmän käyttäjä liittyy vetyverkkoon; tai b) yksi tai useampi erillinen teollista tuotantoa harjoittava loppukäyttäjä liittyvät erilliseen vedyntuotantolaitokseen tai vedyntuotantolaitosten muodostamaan erilliseen kokonaisuuteen suoraan vedyn toimitusta varten. Kuten lainkohtaa koskevista yksityiskohtaisista perusteluista ilmenee, liittymisputki ei muodostaisi muutamaa loppukäyttäjää suurempaa joukkoa palvelevaa yleistä vetyverkkoa. Siten liittymisputken määritelmän kattava kokonaisuus ei voisi olla niin laaja, että se täyttäisi lain vetyverkon määritelmän. Gasgrid pitää tätä tarkennusta tärkeänä, sillä pelkän 3 §:n 7 kohdan sanamuodon perusteella rajanveto alueellisen vetyverkon ja teollisuusalueen välillä jäisi liian epäselväksi. Vetyverkon ja vetymarkkinoiden kehityksen kannalta on olennaista, ettei liittymisputken määritelmää käytetä perusteettomasti rajaamaan verkkoa sääntelyn ulkopuolelle. Yleiseksi vetyverkoksi katsottavan verkon tulee kuulua sääntelyn piiriin ja olla avoimesti alueen kaikkien markkinatoimijoiden käytettävissä.

Verkon määrittely siirto- ja jakeluverkoksi

EU:n kaasudirektiivi ((EU) 2024/1788) ei määrittele yksiselitteisesti siirtoverkon ja jakeluverkon eroa, vaan erottelee kyseiset verkot käyttötarkoituksen mukaan. Käytännössä rajanveto ei aina ole selvää, minkä vuoksi verkon tarkempi määrittely tulee oletettavasti muotoutumaan Energiaviraston soveltamiskäytännön mukaan, kun vetyverkkoa aletaan rakentamaan.

Gasgrid suunnittelee ja kehittää vedyn siirtoratkaisuja tulevan vedyn siirtoverkonhaltijan näkökulmasta. Verkon kehittämisen ja operoinnin näkökulmasta on tärkeää, että lainsäädäntö mahdollistaa Gasgridin kehittämän vetyinfrastruktuurin luokittelun siirtoverkoksi jo markkinan alkuvaiheessa, sen sijaan että sääntely tai sen soveltaminen tarpeettomasti johtaisi erillisten siirto- ja jakeluverkkojen muodostumiseen. Mikäli alkuvaiheen ratkaisuja ohjaava sääntely johtaa siihen, että

infrastruktuuri joudutaan luokittelemaan jakeluverkoksi, syntyy riski kahden päällekkäisen verkkotason muodostumisesta, mikä voi lisätä hallinnollista taakkaa, monimutkaistaa sääntelyn soveltamista sekä heikentää verkon kehittämisen tehokkuutta ja kustannustehokkuutta. Lisäksi tällainen kehityspolku voi rajoittaa mahdollisuuksia hyödyntää siirtoverkkotoimintaan liittyviä velvoitteita ja oikeuksia, kuten verkon kehittämistä kokonaisuutena, sekä kapasiteetin tehokasta allokointia.

Sääntelykehikon tulisi tukea infrastruktuurin kehittämistä kokonaisuutena siten, että tulevalle siirtoverkonhaltijalla on edellytykset suunnitella ja toteuttaa verkkoa siirtoverkon periaatteiden mukaisesti alusta alkaen – myös tilanteissa, joissa verkko rakentuu vaiheittain. Tämän vuoksi lainsäädännössä ja sen soveltamiskäytännössä tulisi varmistaa, että verkon luokittelussa voidaan ottaa huomioon infrastruktuurin pitkän aikavälin rooli osana siirtoverkkoa sekä sen suunniteltu liityntä muihin verkkoihin ja markkinoihin. Erityisesti tulisi varmistaa se, että vaiheittain rakentuva verkko voidaan katsoa siirtoverkoksi jo ennen sen täydellistä valmistumista, mikäli sen tarkoituksena on palvella siirtoverkkotoiminnan edellyttämällä tavalla useita markkinaosapuolia ja muodostaa osa laajempaa vetyjärjestelmää. Tämä tukisi sääntelyn tavoitteita avoimesta, yhteenliitetystä ja tehokkaasti toimivasta vetymarkkinasta sekä ehkäisisi kahden rinnakkaisen verkkotason syntymistä silloin, kun se ei ole tarkoituksenmukaista.

Vetyvarastot

Vetymarkkinalainsäädännössä vetyvaraston määritelmän ja soveltamisalan tulisi olla riittävän selkeitä sen arvioimiseksi, milloin varasto kuuluu sääntelyn piiriin ja milloin se jää sen ulkopuolelle. Lakiehdotuksessa soveltamisalan raja kytkeytyy keskeisesti siihen, onko varasto liitetty vetyjärjestelmään tai vetyverkkoon vai rajautuuko sen käyttö yksinomaan toimijan omaan käyttöön.

Epäselvyys sääntelyn piiriin kuuluvien ja sen ulkopuolelle jäävien varastojen välillä voi vaikuttaa suoraan siihen, missä määrin varasto voidaan liittää jakeluverkkoon tai osaksi muuta vetyinfrastruktuuria. Mikäli ei ole selvää, katsotaanko varasto osaksi sääntelyn alaista vetyjärjestelmää, syntyy epävarmuutta myös siihen sovellettavista velvoitteista, kuten mahdollisesta varaston käyttöoikeuksista, käyttöehdoista ja valvonnasta. Tällainen epävarmuus voi viivästyttää investointipäätöksiä ja vaikeuttaa verkon kokonaisvaltaista suunnittelua erityisesti markkinan alkuvaiheessa.

Varastojen rooli vetyjärjestelmässä on keskeinen erityisesti järjestelmän joustavuuden, kysynnän ja tarjonnan tasapainottamisen sekä toimitusvarmuuden näkökulmasta. Tämän vuoksi sääntelyn tulisi tukea varastojen tarkoituksenmukaista liittämistä osaksi kehittyvää verkkoa. Lainsäädännössä tulisi selkeyttää niitä kriteereitä, joiden perusteella varasto katsotaan osaksi vetyjärjestelmää, sekä varmistaa, että varastojen liittäminen verkkoon on mahdollista johdonmukaisin ja ennakoitavin perustein. Tällä hetkellä lainsäädäntö jättää tulkinnanvaraa mm. sen osalta, voiko pienen, helposti toisinnettavan varaston liittää siirtoverkkoon (jos se olisi teknisesti mahdollista), eli miten lainsäädännön näkökulmasta tulisi määritellä varastot, jotka eivät täytä lain määritelmää vetyvarastosta, mutta jotka olisi tarpeen liittää vetyverkkoon. Jokseenkin tulkinnanvaraiseksi jää

myös se, johtaisiko lain määritelmän täyttävän vetyvaraston liittäminen jakeluverkkoon siihen, että jakeluverkko luokiteltaisiin jatkossa automaattisesti siirtoverkoksi. Vetyjärjestelmän kehittämisen ja operoinnin kannalta mahdollisuus liittää varastoja sekä vedyn siirto- että jakeluverkkoon tulisi pitää mahdollisimman laajana ja rajoittaa vain sitä, mikä EU-lainsäädännön nojalla on välttämätöntä. Verkon ja markkinoiden kasvun alkuvaiheessa joustavuus paikallisten ehtojen sopimiseksi voi olla tärkeää investointien aikaansaamiseksi.

3 Siirtymävaihe ja markkinan kehittyminen

Siirtymävaihe täysin säänneltyyn markkinaan

Vetymarkkinalaki muodostaa perustan Suomen vetyinfrastruktuurin ja -markkinoiden kehitykselle sekä niihin tarvittaville investoinneille. Vetymarkkinoiden ja -verkon tehokas rakentuminen edellyttää, että EU:n kaasupaketin mahdollistamat joustot voidaan hyödyntää täysimääräisesti eikä kansallisessa lainsäädännössä aseteta EU-sääntelyä tiukempia vaatimuksia. Vetymarkkinaa ei tule rinnastaa liikaa maakaasumarkkinoihin, sillä vielä ei ole tiedossa, miten alun perin vakiintuneita maakaasumarkkinoita ja -verkkoja varten laadittu sääntely tukee käytännössä uuden vetytalouden ja -infrastruktuurin syntyä. Sääntely lähtee monilta osin oletuksesta, että vetymarkkinat ja -infrastruktuuri ovat jo olemassa, vaikka Suomessa ja koko Euroopassa ne ovat vasta kehittymässä. Vaikka EU-lainsäädäntö sallii sääntelyn täysimääräisen voimaantulon vasta vuoden 2033 alusta alkaen, siirtymävaihe vuoden 2032 loppuun ei todennäköisesti riitä sellaisen vetyinfrastruktuurin ja -markkinan muodostumiseen, jota varten sääntely on tarkoitettu. Siten EU-lainsäädännön vaatimuksia ei tulisi tiukentaa kansallisesti miltään osin, jotta vetymarkkinoiden ja -infrastruktuurin kehitykselle ei asetettaisi tarpeettomia esteitä.

Myös lainsäädännön mukaan vahvistettavien ehtojen, tariffien ja valvontamallin tulisi tukea mahdollisimman tehokkaasti vetymarkkinan ja -infrastruktuurin syntymistä. Käytännössä tämä edellyttää sitä, että alkuvaiheen hankkeille ja verkkoon liitynnöille mahdollistetaan joustavammat ehdot suhteessa niihin liittyjiin ja verkon käyttäjiin, jotka liittyvät verkkoon vasta sitten, kun markkina on kypsempi ja infrastruktuuri on kehittynyt pidemmälle. Verkonkäyttäjien tasapuolisen kohtelun ei siis pidä katsoa tarkoittavan sitä, että alkuvaiheen markkinaosapuoliin sovelletaan täsmälleen samoja vaatimuksia kuin myöhemmin markkinoille tuleviin markkinaosapuoliin. Alkuvaiheen markkinaosapuolet kantavat suuremman riskin markkinoille tulosta, mitä tulee voida tasapainottaa edullisimmilla verkkoonpääsyn ehdoilla. Tämä tavoite tulisi käydä selkeästi ilmi lainsäädännöstä, jotta se ohjaisi selkeästi myös lain myöhempää soveltamiskäytäntöä.

Lain soveltaminen verkonhaltijaan ennen infrastruktuurin valmistumista

Vetymarkkinalakia koskevan luonnoksen 2 §:n mukaan lain verkonhaltijaa koskevia säännöksiä sovelletaan luvanvaraista vetyverkkotoimintaa harjoittavaan elinkeinonharjoittajaan, jolla on hallinnassaan Suomessa sijaitsevaa vetyverkkoa. Käytännössä verkonhaltijaa koskevia säännöksiä tulee kuitenkin voida soveltaa jo ennen fyysisen vetyverkon valmistumista. Tämä on tarpeen erityisesti sen varmistamiseksi, että tuleva vedyn siirtoverkonhaltija voi hakea ennakoivasti siirtoverkonhaltijan sertifiointia ja verkkolupaa sekä tehdä investointeihin ja rahoitukseen liittyviä päätöksiä riittävän varhaisessa vaiheessa. Vetymarkkinalaissa, tai sen yksityiskohtaisissa

perusteluissa, tulisikin selkeästi todeta, että verkonhaltijaa koskevia menettelyjä voidaan soveltaa myös tilanteessa, jossa vetyverkko on vielä kehitys- tai valmisteluvaiheessa, edellyttäen että toimijalla on uskottava suunnitelma verkon toteuttamisesta. Tämä mahdollistaisi vaiheittaisen ja koordinoitun infrastruktuurin rakentamisen, tukisi rahoitettavuutta sekä varmistaisi, että sääntely ei muodosta tarpeetonta estettä vetyverkon kehittämisen alkuvaiheessa.

Gasgrid esittää, että vetymarkkinalain 2 §:n 2 momenttia täydennetään seuraavasti (lisäys lihavoituna): Lain verkonhaltijaa koskevia säännöksiä sovelletaan luvanvaraista vetyverkkotoimintaa harjoittavaan elinkeinonharjoittajaan, jolla on hallinnassaan Suomessa sijaitsevaa vetyverkkoa tai elinkeinonharjoittajaan, joka on esittänyt uskottavan suunnitelman vetyverkon rakentamisesta ja vetyverkkotoiminnan aloittamisesta Suomessa.

Maantieteellisesti rajatun vetyverkon verkkolupa

Ehdotetun vetymarkkinalain 9 §:ssä säädetään maantieteellisesti rajatun vetyverkon vetyverkkoluvasta. EU:n kaasudirektiivin 52 artikla mahdollistaa tällaisen maantieteellisesti rajatun vetyverkon vapauttamisen tietyillä edellytyksillä mm. eriyttämistä koskevista vaatimuksista. EU:n kaasupaketin kaasusetuksen 7 artikla antaa lisäksi mahdollisuuden olla soveltamatta syöttö- ja ottojärjestelmää niihin vetyverkkoihin, joihin sovelletaan maantieteellisesti rajatun vetyverkon verkkolupaa.

Vetymarkkinalainsäädäntöä valmistellut työ- ja elinkeinoministeriön asettama työryhmä totesi osana valmistelutyötään, että kyseistä poikkeusta ei olisi tarpeen säätää siirtoverkon osalta, sillä Gasgrid vetyverkot Oy tulevana vedyn siirtoverkonhaltijana täyttää eriyttämistä koskevat vaatimukset, eikä eriyttämistä koskevalle poikkeukselle olisi sen osalta tarvetta. Ottaen kuitenkin huomioon, että verkon luokittelu siirto- tai jakeluverkoksi on lainsäädännön perusteella vielä epäselvää (kuten olemme tuoneet esiin kappaleessa 2), Suomeen voisi ainakin teoriassa tulla myös muita siirtoverkonhaltijoita kuin Gasgrid vetyverkot Oy. Lisäksi maantieteellisesti rajatun vetyverkon vetyverkkolupa mahdollistaa pidemmän siirtymäajan syöttö- ja ottojärjestelmän käyttöönotolle, mikä voisi tietyissä, tässä vaiheessa ennakoinnissa, tilanteissa osoittautua hyödylliseksi vetymarkkinan ja -infrastruktuurin kehittymisen kannalta. Koska EU-lainsäädäntö mahdollistaa poikkeuksen myöntämisen sekä siirto- että jakeluverkolle, Gasgrid esittää 9 §:n laajentamista myös siirtoverkkoon ehdotetussa vetymarkkinalain 9 §:ssä ja kaasudirektiivin 52 artiklassa asetettujen reunaehtojen puitteissa.

4 Siirtoverkonhaltijan rooli markkinan edistäjänä

Toisin kuin vakiintuneilla energiamarkkinoilla, vetymarkkinoilla infrastruktuuri, tuotanto ja kysyntä kehittyvät samanaikaisesti ja keskinäisessä riippuvuussuhteessa. Vetymarkkinoiden kehitys nyt ja tulevien vuosien aikana eroaa siten merkittävästi esimerkiksi maakaasumarkkinoista, vaikka EU-tason lainsäädäntö ei tätä juurikaan tunnista alkuvaiheen lyhyttä siirtymäaikaa lukuun ottamatta. Tehokkaasti kehittyvän kansallisen vetymarkkinan, ja pidemmällä tähtäimellä myös rajat ylittävien vedyn sisämarkkinoiden, kehittyminen edellyttää kuitenkin kehittyvän vetymarkkinan

erityispiirteiden huomioimista. Pelkkä jo rakennetun verkon operointiin perustuva sääntelykehikko ei siten ole riittävä, vaan lainsäädännön tulisi lisäksi tunnistaa siirtoverkonhaltijan edellytykset toimia aktiivisena markkinan mahdollistajana erityisesti markkinan alkuvaiheessa.

Siirtoverkonhaltijan keskeinen tehtävä on varmistaa, että vetyjärjestelmä kehittyy teknisesti toimivaksi, kapasiteetiltaan riittäväksi ja markkinaosapuolille avoimeksi kokonaisuudeksi. Tämä edellyttää mahdollisuutta suunnitella ja toteuttaa infrastruktuuria kokonaisuutena sekä yhteensovittaa tuotannon ja kulutuksen sijoittumista verkon kehittämisen kanssa. Käytännössä tämä tarkoittaa muun muassa sitä, että siirtoverkonhaltija hyödyntää markkinan kehittämistä tukevia menettelyjä, kuten kapasiteetin ennakkovaraus- ja allokointimekanismeja sekä muita markkinavuorovaikutukseen perustuvia prosesseja, joilla voidaan varmistaa infrastruktuuri-investointien toteutuminen oikea-aikaisesti suhteessa kysynnän ja tarjonnan kehittymiseen. Tämän vuoksi on keskeistä, että lainsäädännössä tai vähintään sen esitöissä tunnistetaan siirtoverkonhaltijan rooli vetymarkkinoiden aktiivisena edistäjänä siirtoverkon operoinnin rinnalla. Näin varmistetaan, että lainsäädäntö tukee tarkoituksenmukaisesti markkinan syntymistä ja ohjaa kehitystä kohti lakiesityksessä jo määriteltyjä tavoitteita.

5 Verkon rahoitus

Kustannusten ajallinen jaksottaminen

Verkon rahoituksen ja hinnoittelun osalta lainsäädännön tulee tukea investointien toteutumista tilanteessa, jossa tuleva kysyntä ja käyttöasteet ovat epävarmoja. Tämä edellyttää riittävää joustavuutta siirtoverkon tariffirakenteessa sekä mahdollisuutta kohdentaa kustannuksia tavalla, joka huomioi markkinan vaiheittaisen kehityksen. Erityisesti tulisi varmistaa, että alkuvaiheen investointeihin liittyviä riskejä ei kohdenneta kohtuuttomasti yksittäisille markkinaosapuolille, vaan että kustannusten allokatio tukee markkinan syntymistä ja laajenemista pidemmällä aikavälillä. Rajat ylittävien hankkeiden osalta kustannusten kohdentamista koskevien periaatteiden tulee lisäksi olla yhteensopivia EU-tason mekanismien kanssa.

Edellä todetun mukaisesti hallituksen esityksen luvussa 6.1.6 ehdotetaan, että ”kansalliseen lainsäädäntöön sisällytetään säännökset, jotka mahdollistavat vetyverkonhaltijoille kustannusten ajallisen jakamisen siten kuin asetuksen 5 artiklan 3 kohdassa säädetään. Asetuksen 5 artiklan 3 kohdan nojalla jäsenvaltiot voivat kuitenkin sallia, että vetyverkonhaltijat jakavat vetyverkon kehittämiskustannuksia ajallisesti siten, että myös tulevat käyttäjät osallistuvat verkon rakentamisen alkuvaiheen kustannusten kattamiseen. Tällainen kustannusten jakaminen ajallisesti ja sen perustana oleva menetelmä edellyttävät sääntelyviranomaisen hyväksyntää.” Hallituksen esityksen perusteella on siten selvää, että verkon kustannusten ajallinen jaksottaminen sallitaan kansallisesti, mutta tätä ei selvästi tuoda esiin vetymarkkinalakia koskevassa esityksessä. Ottaen huomioon asian kriittinen merkitys verkon kehittämisen näkökulmasta, esitämme, että kustannusten ajallista jaksottamista koskeva mahdollisuus todetaan nimenomaisesti vetymarkkinaissa.

Sallitut varainsiirrot

Gasgrid pitää erittäin tärkeänä, että vetymarkkinalakia koskevassa hallituksen esityksessä selvennetään eroa kielletyn ristiinsubvention, sekä emoyhtiön ja tytäryhtiön välillä tapahtuvan sallitun varainsiirron välillä. Ehdotamme kirjattavaksi lukuun 6.1.6 seuraavan kappaleen:

”Sääntelyjärjestelmän mukaisia emoyhtiön tuottoja, jotka ovat syntyneet maakaasun siirrosta ja järjestelmäpalveluista, voidaan käyttää vetyverkkojen ja vetyjärjestelmän järjestelmäpalvelujen kehittämiseen, kunhan rahoitus tytäryhtiölle tapahtuu vastikkeellisesti esimerkiksi oman pääoman ehtoisena sijoituksena tai lainana. Tällainen rahoitus on sallittua, kun se toteutetaan normaalein sopimuksin osakeyhtiölain ja muun soveltuvan lainsäädännön mukaisesti, eikä kyse ole kielletyn ristiinsubvention muodosta.”

Ilman nimenomaista kirjausta kielletyn ristiinsubvention ja sallitun varainsiirron välillä syntyy riski oikeudellisesta epävarmuudesta, joka voi heikentää ennakoitavuutta ja viivästyttää vetyverkon kehittämiseen liittyviä rahoituspäätöksiä. Lisäksi selkeä sääntelylinjaus tukisi sitä, että olemassa olevia resursseja voidaan hyödyntää tehokkaasti energiajärjestelmän kokonaisvaltaisessa kehittämisessä EU:n energiamarkkinasääntelyn puitteissa.

Jakeluverkon etäisyysriippumattomat tariffit

Vetymarkkinalakia koskevan esityksen mukaan (hallituksen esityksen luonnos, s. 47) vedyn jakeluverkkojen hinnanmääräytyminen säädettäisiin vastaamaan sähkö- ja kaasumarkkinoilla vallitsevaa etäisyysriippumatonta hinnoittelua. Säädöksellä arvioidaan voivan olla vaikutuksia siihen, mihin vetymarkkinatoimijat tulevat tulevaisuudessa sijoittumaan maantieteellisesti. Lisäksi todetaan, että kyseessä on kansallinen sääntelyratkaisu, joka ei perustu suoraan EU-sääntelyyn.

Gasgrid huomauttaa, että etäisyysriippumattoman hinnoittelun vaatimusta ei ole selkeästi todettu ehdotetun vetymarkkinalain 20 §:ssä, jonka toisessa momentissa todetaan jakeluverkon hinnoittelusta seuraavasti: ”Jakeluverkonhaltijan on asetettava jakelumaksu kullekin jakeluverkkonsa ottopisteelle ja kullekin syöttöpisteelle.” Lainkohtaa koskevissa yksityiskohtaisissa perusteluissa kuitenkin todetaan, että jakeluverkossa tulisi myös huomioida etäisyysriippumattoman hinnoittelun vaikutukset syöttö- ja ottomaksujen määräytymiseen. Etäisyysriippumaton hinnoittelu ei vielä suoraan seuraa syöttö- ja ottokohtiin asetetuista maksuista, minkä vuoksi vaatimus ei Gasgridin näkemyksen mukaan käy selvästi ilmi 20 §:stä.

Gasgrid katsoo, että lakiesitykseen sisältyvä vaatimus etäisyysriippumattomasta hinnoittelusta jakeluverkossa ei ole nykytiedon valossa perusteltu vaatimus. Asiasta ei hallituksen esityksen luonnoksen perusteella ole tehty asianmukaista vaikutustenarviointia, eikä vielä kehittymättömiä vetymarkkinoita tai -infrastruktuuria voi suoraan verrata sähkö- ja maakaasumarkkinoihin. Koska EU-lainsäädäntökään ei edellytä etäisyysriippumatonta hinnoittelua jakeluverkossa, on täysin mahdollista, että etäisyyteen perustuva hinnoittelu voisi joissain tilanteissa myös tukea vetymarkkinaa luovia investointeja. Etäisyyteen perustuvaa hinnoittelua voisi käyttää ohjaamaan vedyn tuotanto- ja käyttölaitosten sijoittumista kustannustehokkaammin, mikä voisi laskea

markkinatoimijoiden sekä koko energiasysteemin kokonaiskustannuksia ja siten edistää investointien ja vetymarkkinoiden syntymistä. Vetymarkkinoiden alkuvaiheessa on haastavaa tunnistaa eri tekijöiden keskinäisiä vaikutuksia, minkä vuoksi lainsäädännössä tehtyjen valintojen vaikutukset eivät ole vielä tiedossa. Siten EU-lainsäädännön ylittäviä vaatimuksia ei Gasgridin näkemyksen mukaan tulisi tehdä varsinkaan tilanteissa, joissa niiden vaikutukset eivät tosiasiallisesti ole lainsäätäjän tiedossa.

6 Siirtoverkon kehittäminen

Vetymarkkinalakia koskevan luonnoksen 33 §:ssä säädetään siirtoverkon kehittämissuunnitelmasta ja verkon integroidusta kehittämisestä. Siirtoverkon kymmenvuotisessa kehittämissuunnitelmassa on 33 §:n mukaan huomioitava johdonmukaisuus kaasumarkkina-asetuksen 60 artiklassa tarkoitetun unionin laajuisen kymmenvuotisen vetyverkon kehittämissuunnitelman ("TYNDP") kanssa. Kansallisen kymmenvuotissuunnitelman ja TYNDP:n välinen johdonmukaisuus on lähtökohtaisesti looginen ja ymmärrettävä vaatimus, mutta johdonmukaisuutta arvioitaessa on olennaista tunnistaa seuraavat lakisääteisiin menettelyihin liittyvät haasteet ja eroavaisuudet.

TYNDP:n ja kansallisten kehittämissuunnitelmien yhteismitallisuus

TYNDP muodostaa kaikille verkonhaltijoille yhteisen ja metodologisesti harmonisoidun suunnittelukehikon, joka perustuu yhteisiin skenaarioihin ja yhtenäisiin arviointiperiaatteisiin. Kansalliset kehittämissuunnitelmat laaditaan kuitenkin vaihtelevista lähtökohdista: ne perustuvat erilaisiin oikeudellisiin kehyksiin ja heijastavat kansallisia sääntelykulttuureja, jotka voivat painottaa esimerkiksi varovaisempaan tai mahdollistavampaan lähestymistapaan. Tämä herättää kysymyksen siitä, ovatko kansalliset suunnitelmat riittävän yhdenmukaisia ja yhteismitallisia, jotta hankkeiden kohtelu EU-tasolla olisi aidosti tasavertaista. Siten on olemassa riski, että TYNDP ei käytännössä toimi täysin neutraalina vertailukehikkona, vaan heijastaa kansallisten sääntely-ympäristöjen välisiä eroja. Käytännössä tiukka kansallinen sääntely voi johtaa suppeampaan ja varovaisempaan hankeportfolioon, mikä saattaa heikentää hankkeiden asemaa Euroopan laajuisessa energiajärjestelmässä. Tämä on merkityksellistä, koska TYNDP toimii keskeisenä viitekehyksenä investointien legitimitetille ja EU-rahoituksen kohdentumiselle.

TYNDP:n ja kansallisen suunnittelun välinen rakenteellinen ero

TYNDP:n menetelmät ja metodologia määritellään yhteisesti eurooppalaisissa kattojärjestöissä, ja niiden keskeisenä tavoitteena on EU tason järjestelmäoptimointiskenaariot tavalla, mikä täyttää EU:n asettamat politiikkatavoitteet. Kansalliset kehittämissuunnitelmat puolestaan palvelevat ensisijaisesti kansallista sääntelyä, lupamenettelyjä ja toimitusvarmuuden arviointia, sekä huomioivat konkreettisemmin meneillään olevan kehityksen. Näistä lähtökohdista seuraa rakenteellisia haasteita: i) TYNDP ja kansallinen kehittämissuunnitelma eivät palvele identtistä tarkoitusta; ii) niiden menetelmät ja oletukset voivat poiketa toisistaan; ja iii) vaikka molemmat kokonaisuudet ovat itsenäisesti tarkoituksenmukaisia, niiden välinen johdonmukaisuus ei välttämättä toteudu käytännössä.

Tämä herättää kysymyksen siitä, syntyykö käytännössä paine käyttää TYNDP:tä yhä vahvemmin kansallisen suunnittelun lähtökohtana. Tällöin TYNDP voisi muodostua de facto -tason ”pääsuunnitelmaksi”, jota kansallinen kehittämissuunnitelma seuraa. Kehitys voi johtaa siihen, että kansalliset toimijat sitoutuvat TYNDP-prosessiin laajemmin kuin oikeudellinen kehikko edellyttää, mikä voi luoda uusia, jopa ristiriitaisia, velvoitteita kansallisen suunnittelun näkökulmasta. Lisäksi on todettava, että yksittäisten jäsenvaltioiden erityispiirteet eivät aina näydy optimaalisesti TYNDP:n mallinnusratkaisuissa. Tämä voi johtaa tilanteeseen, jossa joudutaan turvautumaan erillisiin, tapauskohtaisiin ratkaisuihin mallien soveltamiseksi eurooppalaiseen kehikkoon. Näiden ratkaisujen yhteensovittaminen kansalliseen kehittämissuunnitteluun, jossa sovellettavat vaatimukset ja velvoitteet poikkeavat, voi osoittautua käytännössä haastavaksi.

Hankkeiden aseman muuttumiseen liittyvä riski

Mikäli suunnittelukehikko kehittyy kohti sitovampaa tulkintaa, voi syntyä tilanne, jossa toisiinsa kytkeytyneet hankkeet sisältävät sekä TYNDP:hen että kansalliseen kehittämissuunnitelmaan, mutta osa hankkeista menettää myöhemmin asemansa TYNDP:ssä.

Koska TYNDP:llä on keskeinen merkitys hankkeiden hyväksyttävyyden ja EU-rahoituksen kannalta, tällainen kehitys voisi heikentää hankkeiden asemaa EU-tasolla ja johtaa rahoituspohjan katoamiseen. Samanaikaisesti kansallinen sääntely ja kehittämissuunnitelma voivat edelleen edellyttää hankkeiden toteuttamista. Tämä luo riskin niin sanotusta ”regulatorisesta väliinpuotoamisesta”, jossa kansalliset velvoitteet säilyvät, mutta EU-tason kannusteet ja legitimitetti heikkenevät.

Vaikutukset kansalliseen liikkumavaraan

Edellä kuvatut tekijät herättävät kysymyksen siitä, voiko TYNDP käytännössä kaventaa kansallista liikkumavaraa. Vaikka kansallinen kehittämissuunnitelma säilyy muodollisesti itsenäisenä instrumenttina, TYNDP:llä on merkittävä vaikutus investointien hyväksyttävyyteen, priorisointiin ja rahoitusmahdollisuuksiin.

Tämän seurauksena TYNDP voi ohjata investointipolkuja tavalla, joka tosiasiallisesti rajoittaa kansallista harkintavaltaa. Kansallisen lainsäädännön ja sen soveltamiskäytännön tulisi jättää siirtoverkonhaltijalle riittävästi liikkumavaraa toteuttaa kansallisesti perusteltuja hankkeita tilanteissa, joissa niihin liittyvä kokonaisuus ei sisälly TYNDP:hen.

Edellä mainittujen huomioiden ohella kiinnitämme huomiota vielä 33 §:n 4. momenttiin, jonka mukaan kehittämissuunnitelmaan ei saa sisällyttää vety-yhdysputki- tai vetyputkihanketta, jolta on eväty 10 §:ssä tarkoitettu hankelupa. Vaatimus on ymmärrettävä sen varmistamiseksi, että kehittämissuunnitelma sisältää vain toteuttamiskelpoisia hankkeita. Käytännössä kerran eväty 10 §:ssä tarkoitettu hanke voisi kuitenkin tulla arvioitavaksi myöhemmin uudelleen edellyttäen, että hankkeen toteuttamisen edellytykset olisivat kehittyneet muuttuneiden olosuhteiden ja positiivisen

markkinakehityksen vuoksi. Siten pykälässä tai vähintään sen yksityiskohtaisissa perusteluissa tulisi tunnistaa, että samankaltainen hanke voidaan myöhemmin sisällyttää kymmenvuotiseen suunnitelmaan, jos olosuhteet ja markkinakehitys sitä tukevat. Muutoin riskinä on, että vetytaloutta ja markkinakehitystä tukevaa hanketta ei hyväksytä kymmenvuotiseen kehittämissuunnitelmaan, vaikka se olisi verkon ja markkinoiden kehittymisen kannalta perusteltua.

7 Vetykaupan keskitetyn tiedonvaihdon palveluihin liittyvät tehtävät

Ehdotetun vetymarkkinalain 8 §:n 4 momentin mukaan järjestelmävastaava siirtoverkonhaltija voi antaa 2 momentin 2 kohdassa tarkoitetut vetykaupan keskitetyn tiedonvaihdon palveluihin liittyvät tehtävät sähkökaupan vastaavia tehtäviä Suomessa hoitavan toiminnanharjoittajan tehtäviksi, jos Energiavirasto myöntää siihen luvan. Gasgrid toteaa, että siinä missä keskitetyn tiedonvaihdon palveluihin liittyvien tehtävien siirto sähkökaupan vastaavia tehtäviä Suomessa hoitavalle toiminnanharjoittajalle voisi joissain tilanteissa tuoda synergiaetuja, pykälän sanamuoto jättää epäselväksi sen, millä edellytyksillä järjestelmävastaava siirtoverkonhaltija voisi tehtävien siirtoa Energiavirastolle ehdottaa. Siten molempien osapuolten kannalta olisi perusteltua täsmentää ko. lainkohtaan, että keskitetyn tiedonvaihdon palveluihin liittyvien tehtävien siirto edellyttäisi kummankin osapuolen suostumusta ennen kuin osapuolet voisivat esittää asiaa yhdessä Energiaviraston hyväksyttäväksi.

MAAKAASUMARKKINALAKI

1 Johdanto

Gasgrid kiittää työ- ja elinkeinoministeriötä sekä muita lainvalmisteluun osallistuneita tahoja maakaasumarkkinalain muutosten valmistelusta ja mahdollisuudesta lausua asiassa. Esitys on tärkeä osa EU:n kaasupaketin kansallista toimeenpanoa ja keskeinen toimivien, kilpailullisten ja investointeja mahdollistavien kaasumarkkinoiden sekä vähähiilisen kaasujärjestelmän kehittämiseksi Suomessa. Ehdotetut muutokset maakaasumarkkinalakiin ovat merkittävä askel kohti uusiutuvien ja vähähiilisten kaasujen osuuden lisäämistä kaasujärjestelmässä.

Gasgrid pitää tärkeänä, että kansallisessa sääntelyssä vältetään tarpeetonta EU-vaatimukset ylittävää sääntelyä tilanteissa, joissa se ei tuo selkeää lisäarvoa. Sääntelyn tulee olla selkeää, ennakoitavaa ja investointeja tukevaa sekä kohdentaa kustannukset ja verkonhaltijoiden velvoitteet oikeasuhtaisesti suhteessa saavutettaviin hyötyihin.

Gasgrid pitää maakaasumarkkinalakiin esitettäviä muutoksia kokonaisuutena perusteltuina ja oikeasuuntaisina, minkä vuoksi keskitymme seuraavissa luvuissa lähinnä niihin osa-alueisiin, joihin muutosehdotuksissa tulisi mielestämme vielä kiinnittää erityistä huomiota.

2 Määritelmät ja täsmennykset pykäliin

Kaasujärjestelmän vähähiilistämistavoitteiden ja kaasumarkkinoiden kehityksen kannalta myös lainsäädännössä olisi perusteltua siirtyä puhumaan yleisemmin kaasuista ja kaasujärjestelmästä maakaasun sijaan. Esimerkiksi lain soveltamisalaa koskevassa 2 §:ssä todetaan (voimassa olevan lain mukaisesti), että "[m]itä tässä laissa säädetään maakaasusta, sovelletaan myös sellaiseen uusiutuvista energialähteistä peräisin olevaan kaasuun ja muuhun kaasuun, jota voidaan teknisesti ja turvallisesti syöttää maakaasuverkkoon sekä siirtää ja jaella maakaasuverkossa." Kuitenkin myöhemmin useissa pykälissä tehdään ero maakaasun sekä uusiutuvien ja vähähiilisten kaasujen välillä. Kokonaisuutena viittaukset maakaasuun ja muihin kaasuihin eivät ole lakiesityksessä täysin johdonmukaisia, mikä herättää toisinaan kysymyksen siitä, onko ko. pykälässä tarkoituksenmukaista tehdä eroa uusiutuvien ja vähähiilisten, sekä fossiilisen maakaasun välillä.

Muokausehdotukset pykäliin (ISOILLA KIRJAIMILLA):

3 § 36 kohta: maakaasumarkkinoiden osapuolella luonnollista henkilöä tai oikeushenkilöä, joka ostaa, KÄYTTÄÄ, myy tai tuottaa maakaasua, UUSIUTUVAA TAI VÄHÄHIILISTÄ KAASUA tai tarjoaa varastointipalveluja, mukaan lukien kaupankäyntiä koskevien toimeksiantojen antaminen, yksillä tai useammilla maakaasumarkkinoilla, myös tasehallintamarkkinoilla;

15 § Pykälän viimeinen momentti: ...sekä kohtuullinen aika, jonka kuluessa SIIRTOverkonhaltija toteuttaa uusiutuvan ja vähähiilisen kaasun syöttämistä SIIRTOverkkoon palvelevat liittymät. (Pykälästä tai sen yksityiskohtaisista perusteluista ei käy ilmi, miksi tämä velvollisuus koskisi vain siirtoverkonhaltijaa, eikä jakeluverkonhaltijaa, minkä vuoksi pykälää ehdotetaan muokattavan kaikkia verkonhaltijoita koskevaksi siten, että SIIRTO-etuliite poistetaan edellä mainituista kohdista.)

42 a § 2 mom.: Kohdan mukaan maakaasun toimittajan tai maakaasumarkkinoiden osapuolen vaihtamiseen liittyvä tekninen prosessi saa kestää enintään 24 tuntia, ja sen on oltava mahdollinen kaikkina arkipäivinä. Enimmäisaika toimittajan vaihdolle on kuitenkin kolme viikkoa. Lainkohta jättää epäselväksi sen, mihin teknisellä prosessilla viitataan ja mistä alkaen teknisen prosessin määräajan katsotaan alkavan. Mikäli teknisellä tiedolla viitataan esimerkiksi siirtoverkonhaltijan tekemään shipper-tiedon päivittämiseen, nykyinen määräaika päivitykselle on huomattavasti pidempi, eikä 24 tunnin määräajan toimivuutta ole arvioitu. Pykälään tulisi siten täsmentää, mihin teknisellä prosessilla viitataan ja miten sitä tulkitaan suhteessa kolmen viikon määräaikaan.

3 Liittymisputket

Gasgrid pitää tärkeänä, että maakaasumarkkinalaissa liittymisputkia koskeva sääntely on selkeää ja johdonmukaista suhteessa siirto- ja jakeluverkkotoimintaan. Liittymisputken käsitteen muuttaminen käytännön tarpeita vastaavaksi on lähtökohtaisesti kannatettavaa. Sen soveltamisessa tulisi kuitenkin varmistaa, ettei liittymisputkiratkaisuja käytetä perusteettomasti kiertämään säänneltyä verkkotoimintaa tai siihen liittyviä velvoitteita, kuten kolmannen osapuolen verkkoonpääsyä.

Erityistä huomiota tulisi kiinnittää liittymisputkien pituuteen ja käyttötarkoitukseen. Mikäli liittymisputket voivat käytännössä muodostua laajoiksi putkilinjoiksi ilman sääntelyä, kannustimet siirtoverkon kehittämiseen voivat heikentyä ja markkinoille voi syntyä ratkaisuja, jotka eivät tue tehokasta ja avointa kaasuverkon käyttöä. Liittymisputken osalta ei ole määritelty enimmäisetäisyyttä, mikä käytännössä voi herättää kysymyksen siitä, kuinka pitkä liittymisputki voi käytännössä olla ja mihin kohtaan on perusteltua määrittää verkonhaltijan yhdysputken (verkonhaltijan omistuksessa ja operoinnissa oleva putki, jolla verkon käyttäjä liitetään verkonhaltijan laajempaan verkkoon) ja liittymisputken raja. Mikäli liittymisputki muodostuu perusteettoman pitkäksi, ja sen varrelle tulisi myöhemmin toinen verkonkäyttäjä, joka voisi liittyä säänneltyyn verkkoon saman liittymisputken kautta, liittymisputken omistajalla ei olisi velvollisuutta liittää kolmatta osapuolta liittymisputkeen (vrt. siirtoverkonhaltijan liittämisvelvollisuus yhdysputkeen).

Maakaasumarkkinalain 3 §:n yksityiskohtaisten perustelujen mukaan "[l]iittymisjohdon keskeinen tunnusmerkki on se, että se palvelee yhtä asiakasta, kuten esimerkiksi yksittäistä maakaasun käyttökohdetta, LNG-terminaalia tai uusiutuvan kaasun tuotantolaitosta. Liittymisputki yhdistäisi yksittäisen asiakkaan verkonhaltijan verkkoon." Gasgrid toteaa, että LNG-terminaalin rinnastamista tässä yhteydessä yksittäiseen maakaasun käyttökohteeseen tai tuotantolaitokseen ei ole arvioitu tarkemmin. Ehdotuksessa tulisi siten arvioida vielä tilannetta, jossa kaasun käyttäjä /-tuottaja liittyy liittymisputkella suoraan LNG-terminaaliin. Tällöin kyseinen käyttäjä/tuottaja ei osallistuisi koko kaasujärjestelmän kustannuksiin käyttäessään LNG-terminaalia, vaikka samalla liittyjällä voisi olla pääsy kaasuverkkoon eri liittymispisteen kautta. Siten ehdotuksessa tulisi vielä arvioida, asettaisiko tällainen asetelma verkonkäyttäjät eriarvoiseen asemaan ja onko liittymisputken määritelmää tarkoituksenmukaista soveltaa myös LNG-terminaalin yhteydessä.

Käytännössä verkkoon liittyvien asiakkaiden käyttöputkistot (lakiesityksessä tarkoitetut liittymisputket) ovat toistaiseksi olleet alennetun paineen (matalapaineisen maakaasuputken määritelmään kuuluvaa) putkea, jonka rakentamiseen ja käyttöön sovelletaan yleisiä matalapaineista putkistoa koskevia säännöksiä. Asiakkaiden vastuulle ei nykyisellään voi kuulua korkeapaineista putkistoa, vaan tällaiset putket kuuluvat aina siirtoverkonhaltijan omistukseen ja vastuulle. Katsomme, että korkeapaineisten maakaasuputkien operoinnin tulisi turvallisuussyistä myös jatkossa olla luvanvaraista ja valvottua. Tämän perusteella liittymisputken määritelmää ko. pykälässä olisi hyvä tarkentaa yksityiskohtaisen perustelujen ohella siten, että liittymisputki ei voisi olla korkeapaineista putkea.

Maakaasuverkon liitynnöissä olisi lisäksi tarpeen mahdollistaa matalapaineisen putkiosuuden jääminen siirtoverkonhaltijan omistukseen ja vastuulle asiakkaan tontin rajaan asti. Siirtoverkonhaltija voi jo nykyisellään operoida jossain määrin matalapaineisia putkia, mutta tulkintakäytäntö tämän osalta on jokseenkin epäselvä. Asiakkaan intressissä ei välttämättä ole rakentaa, omistaa ja operoida matalapaineistakaan liittymisputkea oman tonttinsa ulkopuolella, jolloin tällaisen "alennetun paineen siirtoputken" operoiminen olisi perusteltua mahdollistaa lainsäädännössä selkeästi siirtoverkonhaltijalle. Mallin etu olisi myös se, että alennetun paineen

putkeen voisi tarvittaessa liittyä myöhemmin myös muita verkon käyttäjiä (säännelty verkkoonpääsy).

4 Matalapaineisten putkien operointi

Kuten yllä liittymisputken määritelmää koskevassa yhteydessä toteamme, Gasgrid pitää tärkeänä, että maakaasumarkkinalaki mahdollistaa siirtoverkonhaltijalle riittävän joustavuuden verkon operointiin ja kehittämiseen myös tilanteissa, joissa putkiston paine- tai tekniset ominaisuudet poikkeavat perinteisestä siirtoverkosta. Matalapaineisen putken rakentaminen osaksi siirtoverkkoa voi joissain tilanteissa olla korkeapaineista teräsputkea kustannustehokkaampi ratkaisu ja siten koko maakaasujärjestelmän ja verkon asiakkaiden etu. Sääntelyssä tulisi selkeästi tunnistaa, että siirtoverkonhaltijan vastuulle voi joissain tilanteissa kuulua myös alemman paineen putkiston operointi ilman, että toimintaa tulkitaan jakeluverkkotoiminnaksi.

Sääntelyn tulisi siten mahdollistaa teknistaloudellisesti tarkoituksenmukaiset ratkaisut verkon rakenteen ja operoinnin osalta sekä varmistaa, ettei sääntelyn tulkinta rajoita verkon tehokasta kehittämistä tai johda epäselvyyksiin toimijoiden roolien välillä. Selkeä ja johdonmukainen rajanveto siirto- ja jakeluverkkotoiminnan välillä on keskeistä sekä sääntelyn ennakoitavuuden että markkinoiden toimivuuden kannalta.

5 Off-grid LNG-terminaalit

Gasgrid pitää tärkeänä, että LNG-terminaaleja koskeva sääntely on selkeää, tarkoituksenmukaista ja markkinoiden toimivuutta tukevaa. Sääntelyn tulee mahdollistaa tarkoituksenmukainen jousto tilanteissa, joissa terminaalitoiminta ei tosiasiallisesti muodosta osaa säännellystä maakaasuverkkotoiminnasta. Tämän perusteella Gasgrid katsoo, että ns. off-grid LNG-terminaalien jääminen lain soveltamisalan ulkopuolelle on perusteltua. Samalla on kuitenkin varmistettava, ettei soveltamisalan rajauksilla synny kilpailuvääristymiä eri terminaaliratkaisujen välillä tai heikennetä toimivien kaasumarkkinoiden edellytyksiä.

ENERGIAMARKKINOIDEN VALVONTAA KOSKEVA LAKI

1 Yleistä

Gasgrid pitää tärkeänä, että energiamarkkinoiden valvonnasta annettu laki (jäljempänä valvontalaki) muodostaa selkeän ja ennakoitavan kehyksen energiamarkkinoiden sääntelyn toimeenpanolle. Valvonnan tulee perustua johdonmukaiseen ja läpinäkyvään sääntelymalliin, joka tukee energiamarkkinoiden tehokasta toimintaa ja mahdollistaa investointien pitkäjänteisen suunnittelun.

Vety- ja kaasumarkkinoiden ja -infrastruktuurin tehokas, kustannusvastaava ja suunnitelmallinen kehittäminen edellyttää, että verkonhaltijoilla ja muilla toiminnanharjoittajilla on riittävä ja

ennakollinen näkyvyys Energiaviraston toimivaltaan kuuluviin sääntelyratkaisuihin ja tulkintakäytäntöihin. Siten Gasgrid pitää erittäin tärkeänä, että Energiavirasto kehittää aktiivisesti ja ennakoitavasti ohjeistuksia ja tulkintalinjauksia erityisesti vetyverkkotoiminnan sääntelyä, hinnoitteluperiaatteita sekä infrastruktuurin kehittämistä koskevissa kysymyksissä. Näiden ohjeistusten tulee olla oikea-aikaisia siten, että ne ovat toiminnanharjoittajien käytettävissä riittävän varhaisessa vaiheessa investointien suunnittelua ja toteutusta ajatellen. Ennakoitavuuden puute heikentäisi investointiympäristön vakautta ja voisi tarpeettomasti viivästyttää vetymarkkinoiden ja -infrastruktuurin kehittymistä.

Ennakoitavuutta lisäisi merkittävästi valvontalakiin kirjattavat Energiavirastoa koskevat enimmäiskäsittelyajat. Käsittelyaikojen enimmäiskestojen määrittäminen lakiin parantaisi sääntelyn ennakoitavuutta ja lisäisi toiminnanharjoittajien mahdollisuuksia suunnitella hankkeitaan kokonaisvaltaisesti. Erityisesti infrastruktuuri-investointien pitkät suunnittelu- ja toteutusajat korostavat tarvetta selkeälle aikataulunäkymälle siitä, missä ajassa tarvittavat vahvistuspäätökset, hyväksynnot ja tulkinnot ovat saatavilla. Viranomaisista velvoittavien enimmäiskäsittelyaikojen kirjaaminen lakiin olisi myös johdonmukaista suhteessa useisiin muihin lupamenettelyjä koskeviin kansallisiin ja EU-tason säädöksiin.

2 Energiaviraston vahvistamat ehdot ja menetelmät (15 §)

Ehdot, edellytykset ja tariffit, jotka koskevat oikeutta käyttää nesteytetyn maakaasun käsittelylaitteistoa

Gasgrid puoltaa valvontalakiin ehdotettua uudistusta (15 § 1 mom.), jonka mukaan nesteytetyn maakaasun käsittelylaitteiston ehtoja, edellytyksiä ja tariffeja koskeva vahvistuspäätös olisi jatkossa voimassa toistaiseksi. Muutos vastaa aiempaa paremmin LNG-markkinoiden käytäntöjä, kuten pitkäkestoisia kapasiteettivaroja, ja mahdollistaa ennakoitavat sekä kestoaltaan tarkoituksenmukaiset käyttöehdot. Tämä tukee toimitusvarmuutta ja investointien kannattavuutta. Samalla on tärkeää varmistaa, että LNG-terminaaliehtoja ja hinnoittelua voidaan jatkossakin päivittää tosiasiallisen tarpeen perusteella. Ehtojen ja hinnoittelun muuttaminen on edellytys toiminnan kehittämiseksi nopeasti muuttuvassa toimintaympäristössä, minkä vuoksi vahvistuspäätöksen muuttamisen kynnystä ei tule asettaa liian korkeaksi.

Energiaviraston mahdollisuus poiketa valvottavan esittämistä ehdoista

Valvontalain 15 §:n 2 momenttia koskevan ehdotuksen mukaan Energiavirasto voi vahvistuspäätöksessään poiketa 1 momentissa tarkoitetuista valvottavan esittämistä ehdoista, järjestelmäteknisistä vaatimuksista, menetelmistä, edellytyksistä ja tariffeista, jos nämä eivät täytä 18 §:ssä säädettyjä vahvistuspäätöksen aineellisoikeudellisia perusteita.

Gasgrid toteaa, että yhteistyö Energiaviraston kanssa ehtojen ja menetelmien vahvistamisen osalta on ollut toimivaa ja mahdolliset epäselvyydet ehtojen aineellisoikeudellisista perusteista on tarvittaessa pystytty selvittämään yhteistyössä ilman että Energiaviraston olisi yksipuolisesti tarvinnut poiketa Gasgridin esittämistä ehdoista. Olemme kokeneet Energiaviraston kanssa käydyn

yhteistyön erittäin tehokkaaksi tavaksi saavuttaa sekä lain että verkkotoiminnan käytännön vaatimukset.

Valvontalain 15 §:n 2 momenttiin ehdotettu lisäys Energiaviraston mahdollisuudesta poiketa valvottavan esityksestä ilman että lainkohdassa edellytetään yhteistyötä valvottavan kanssa ennen esityksestä poikkeamista luo riskin siitä, että Energiaviraston vahvistuspäätös ei huomioi verkkotoiminnan operatiivisia tai muita käytännön näkökulmia tai vaatimuksia. Gasgrid ehdottaa, että kyseistä lainkohtaa täydennetään markkinoiden toimivuuden varmistamiseksi seuraavasti (lisäysehdotus ISOILLA KIRJAIMILLA):

”Energiavirasto voi vahvistuspäätöksessään poiketa 1 momentissa tarkoitetuista valvottavan esittämistä ehdoista, järjestelmäteknisistä vaatimuksista, menetelmistä, edellytyksistä ja tariffeista, jos nämä eivät täytä 18 §:ssä säädettyjä vahvistuspäätöksen aineellisoikeudellisia perusteita JA VALVOTTAVA EI OLE ENERGIIVIRASTON VAATIMUKSESTA HUOLIMATTA MUUTTANUT EHDOTUSTAAN SITEN, ETTÄ SE TÄYTTÄÄ SOVELLETTAVAT AINEELLISOIKEUDELLISET PERUSTEET. Energiavirasto voi vahvistuspäätöksessään asettaa ehtoja, jotka varmistavat vahvistuspäätöksen tai sen perusteena olevan aineellisoikeudellisen lainsäädännön noudattamista.”

3 Vahvistuspäätöksen aineellisoikeudellinen perusta (18 §)

Valvontalain 18 §:n 3 momenttia koskevan ehdotuksen mukaan vahvistuspäätöksessä voidaan huomioida valvottavaan kohdistuvat velvoitteet, joista säädetään ko. momentissa tarkemmin mainituissa laeissa. Pykälän sanamuoto ”voidaan huomioida” herättää kysymyksen pykälän 1 momentin velvoittavuudesta, minkä vuoksi ehdotamme 3 momentin sanamuodon täsmentämistä lainkohtaa koskevien yksityiskohtaisten perustelujen mukaisesti. Esitämme myös, että pykälässä huomioitaisiin myös muu toimijoita koskeva lainsäädäntö siten, että vahvistuspäätös ei voisi olla ristiriidassa muualta lainsäädännöstä tulevien velvoitteiden tai vaatimusten kanssa.

Lisäksi pyydämme tarkistamaan, tulisiko pykälän 3 momentissa viitata pykälän 1 momentin lisäksi myös pykälän 2 momenttiin.

4 Energiaviraston tiedonsaantioikeus sähkökaupan, maakaasukaupan tai vetykaupan keskitetyn tiedonvaihdon yksiköltä (45 §)

Valvontalain luonnoksen 45 §:n 2 momentin mukaan Energiavirastolla olisi oikeus saada keskitetyn tiedonvaihdon yksiköltä seuranta- ja tilastointitehtäviensä hoitamiseksi tarpeellisia aggregoituja tietoja. Gasgrid toteaa, että tietojen toimittamista koskevien vaatimusten tulee olla perusteltuja, tarkkarajaisia, ja teknisesti toteutuskelpoisia. Lisäksi tietopyyntöjen ja Energiaviraston antamien lisämäärysten tulee olla riittävän ennakoivia tiedon tuottamiseksi oikea-aikaisesti.

LAKI KAASUNSIIRTOVERKONHALTIJAN ERIYTTÄMISESTÄ

Siirtoverkonhaltijan oikeus hankkia ja toimittaa maakaasua tai vetyä (14 §)

Lain 14 §:ää koskeva ehdotus tunnistaa vedyn siirtoverkonhaltijan tarpeen hankkia ja toimittaa vetyä erikseen määritellyissä tilanteissa. Gasgrid pitää tätä lähtökohtaa kannatettavana. Vetymarkkinoiden alkuvaiheessa vedyn hankkiminen markkinoilta vetyverkon tasehallintaa ja järjestelmäpalveluja varten ei kuitenkaan välttämättä ole kustannustehokasta eikä kaikissa tilanteissa käytännössä edes mahdollista. Tämän vuoksi Gasgrid katsoo, että pykälän tulisi vedyn hankkimisen ja toimittamisen lisäksi mahdollistaa siirtoverkonhaltijalle myös vedyn tuottaminen pykälässä mainittuihin järjestelmävastuun toteuttamisen kannalta välttämättömiin tarkoituksiin. Tämä varmistaisi, että siirtoverkonhaltijalla on riittävät keinot hoitaa järjestelmävastuuseen kuuluvat tehtävänsä tehokkaasti myös muuttuvassa ja vasta kehittyvässä markkinaympäristössä.

Lisäksi Gasgrid katsoo, että siirtoverkonhaltijalle tulisi mahdollistaa vedyn käyttö tasehallinnan edellyttämässä tilanteissa. Vetymarkkinan alkuvaiheessa voi syntyä tilanteita, joissa vedyn tuotanto ylittää merkittävästi kulutuksen eikä putkilinjarastointi yksin riitä järjestelmän tasapainottamiseen. Tällöin siirtoverkonhaltijan mahdollisuus toimia väliaikaisesti vedyn tuottajana tai käyttäjänä olisi perusteltu järjestelmän tasapainon ja toimitusvarmuuden turvaamiseksi.

Gasgrid korostaa, että edellä kuvattu toiminta olisi luonteeltaan selkeästi järjestelmävastuuseen liittyvää ja väliaikaista. Siirtoverkonhaltija ei toimisi markkinatoimijana, vaan toteuttaisi vedyn tuotantoa, hankintaa, toimitusta tai käyttöä ainoastaan siinä laajuudessa kuin se on välttämätöntä järjestelmän tasapainon ja toimitusvarmuuden varmistamiseksi. Tämän vuoksi kyseistä toimintaa ei tulisi pitää eriyttämissääntelyn näkökulmasta elinkeinotoimintana, vaan osana siirtoverkonhaltijan lakisääteisten tehtävien hoitamista siihen asti, kunnes markkinaperusteiset ratkaisut ja työkalut järjestelmätasapainon hallintaan ovat riittävästi kehittyneet.

YHTEENVETO

Gasgrid pitää ehdotettua vetymarkkinalainsäädäntöä oikeansuuntaisena kokonaisuutena ja korostaa, että sen vaikuttavuus edellyttää investointien ennakoitavuutta, markkinan alkuvaiheen joustavuutta sekä johdonmukaisia tulkintakäytäntöjä EU:n tasolla. Gasgrid jatkaa mielellään proaktiivista ja tiivistä yhteistyötä ministeriön ja Energiaviraston kanssa sääntelyn kehittämiseksi siten, että se parhaalla mahdollisella tavalla tukee investointien toteutumista ja vetymarkkinan kehittymistä Suomessa.

Pyhäranta Meri-Katriina
Gasgrid Finland Oy