

Asia: VN/20253/2024

Lausuntopyyntö: Fossiilittoman jouston työryhmän loppuraportti

Lausunnonantajan lausunto

Voitte kirjoittaa lausuntonne alla olevaan tekstikenttään

Työryhmä on muodostanut ehdotuksen sähkömarkkina-asetuksen mukaisen fossiilittoman jouston tukimekanismiksi. Mekanismilla jaetaan tukea investoinneille kapasiteettiin, joka asetuksessa mainittujen edellytysten lisäksi täyttää erinäisiä teknisiä, esimerkiksi huoltovarmuuteen liittyviä vaatimuksia. Tuettavan kapasiteetin valmistumisaikataululle ja sen osallistumiselle vuorokausimarkkinalle on asetettu velvoitteet, joiden noudattamatta jättäminen sanktioitaisiin. Tuki ehdotetaan kohdennettavan tarjouskilpailussa, jossa haettavan tuen määrän lisäksi pisteitä saisi sijainnista sekä vähimmäisvaatimuksen ylittävästä kyvykkyydestä osallistua vuorokausimarkkinalle. Arviolta satojen miljoonien eurojen tuki rahoitettaisiin valtion budjetista ja maksettaisiin tuensaajille vuosittain.

Mitä tahansa mekanisme tulisi aina arvioida suhteessa tavoitteeseen, jota mekanismin toivotaan edistävän. Kun kyse on tukimekanismista, tavoitteen tulisi olla tunnistetun markkinahäiriön korjaaminen. Raportilla joustavan kapasiteetin tarve on sidottu tehovajeen odotusarvoon (LOLE), jonka odotetaan ylittävän kansallisen tavoitetaso ilman lisäinvestointeja joustavaan kapasiteettiin. Tehovajetta syntyy hetkinä, joina sähköjärjestelmässä kulutusta on tuotantokapasiteettia enemmän. Tällainen tilanne voi syntyä esimerkiksi, jos vuorokausimarkkinan hintojen jo määräytyttyä tuotannossa tai kulutuksessa tapahtuu odottamaton muutos esimerkiksi sääennusteen pettäessä tai voimalan vikaantuessa. Myös sähkönsiirron pullonkaulat voivat johtaa paikalliseen tehovajeeseen, vaikka hinta valtakunnallisella hinnanmuodostusalueella tasapainottaisi tarjonnan ja kysynnän.

Kapasiteetin tarjoaja ei yksinomaisesti vastaa tuottamansa tehovajeen kustannuksista kuten kuluttajien kokemasta haitasta. Näiden ulkoisvaikutusten myötä markkinoilla saattaisi syntyä esimerkiksi väärään paikkaan tai liian sääherkkää kapasiteettia, jolloin joustokykyisen kapasiteetin investointien tukeminen tehovajeen odotusarvon madaltamiseksi olisi kansantaloudellisesti perusteltua. Sen sijaan esimerkiksi hallitusohjelmassa mainittu sähkön hinnan voimakas vaihtelu voi kieliä vähittäismarkkinan epäonnistumisesta siinä missä tukumarkkinoiden tehokkaasta toiminnastakin. Mikäli markkinalla ei ole korjattavaa häiriötä tai häiriötä korjataan väärällä

instrumentilla, puuttuminen johtaa markkinan vääristymiseen. Jos esimerkiksi kuluttajalla ei ole valittavanaan riittävästi sähkön hintariskiltä suojaavia sopimustyyppisiä, häiriö tulisi ratkaista lähtökohtaisesti vähittäismarkkinalla eikä puuttamalla kapasiteetti-investointeihin.

Koska kyse on julkisista varoista, mekanismin tulisi korjata tunnistettu häiriö mahdollisimman kustannustehokkaasti. Parhaassa tapauksessa tuki kohdennettaisiin vain niukasti kannattamattomille investoinneille; kannattavat investoinnit syntyvät markkinaehtoisestikin ja kannattamattomimmat vaatisivat toteutuakseen runsaasti tukea. Raportissa esitetyssä mekanismissa vähiten tukea investoinnilleen pyytävä osallistuja saa eniten pisteitä, mikä antaa kannattavammille investoinneille etulyöntiaseman. Mitä tarkemmin kannattavimmat ja sen myötä markkinaehtoisestikin syntyvät investoinnit saadaan esimerkiksi teknologiarajauksin suljettua mekanismista, sitä kustannustehokkaampi mekanismista tulee. Mekanismin kustannuksiin olennaisesti vaikuttaa myös kilpailun määrä. Jos potentiaalisia mekanismeihin osallistujia ja investointikohteita tunnistetaan niukasti suhteessa hankittavaan kapasiteettiin, mekanismiin olisi tarjoajien kirittämiseksi syytä harkiten asettaa katto haettavan tuen määrälle.

Myönnettyä tukea peritään mekanismissa takaisin, mikäli kapasiteettia ei tarpeeksi aktiivisesti tarjota vuorokausimarkkinalle. Tehovajetta esiintyy tyypillisesti vuorokausimarkkinan hinnan ollessa korkeimmillaan, jolloin myös kannustin tarjota kapasiteettia vuorokausimarkkinalle on voimakkain ilman sanktioitakin. Tämä pätee kuitenkin vain toimijaan, jolla ei ole markkinavoimaa. Markkinavoima voi luoda toimijalle kannustimen pidättäytyä tarjoamasta osaa kapasiteetistaan nimenomaan siksi, että markkinalle syntyy näin niukkuutta ja markkinahinta nousee. Tältä suojaa kuitenkin vain toimijan koko portfolioon kohdistuva valvonta. Mikäli olemassa olevaa markkinavalvontaa voidaan kiertää, ei ongelmaa korjaa vain mekanismilla hankitulle kapasiteetille annettu lisähuomio. Sanktioita täydentävä ja vähemmän valvontaa vaativa tapa luoda kannustimet kapasiteetin tarjoamiselle olisi huomioida markkinavoima mekanismissa esimerkiksi pisteyttämällä tarjoajan olemassa olevaa kapasiteettia siten, että pienet toimijat saisivat etulyöntiaseman.

Työryhmän ehdotuksessa haettavan tuen määrä pisteytetään käänteisesti suhteessa edullisimpaan tarjoukseen. Raportti jättää eksaktin laskukaavan suhteen hieman tulkinnanvaraa, mutta oletetaan hakijan pisteiden P määräytyvän kaavalla $P(X;L)=80 L/X$, jossa L on edullisin mekanismiin jätetty tarjous ja X hakijan oma tarjous. Edullisin tarjous $X=L$ saa raportissa mainitut maksimipisteet, 80 pistettä. Muista pisteytettävistä tekijöistä, sijainnista ja ajoaikavykkyydestä, myönnetään ennalta määrättyllä tavalla kummastakin enintään 10 pistettä.

Vaikka sisällytettyjen tekijöiden huomioimiselle on perustelut, pisteytyksen toteutus on ongelmallinen. Mitä korkeampia tukimääriä haetaan, sitä vähemmän haettavan tukimäärän nostaminen laskee hakijan saamia pisteitä (Pisteet vähenevät X :n kasvaessa, $P'(X;L)=-80 L/X^2 <0$, mutta pistemenetys on sitä pienempi, mitä korkeampi X on, $P''(X;L)=160 L/X^3 >0$). Jos sekä L :n että X :n esimerkiksi kaksinkertaistaa, X :n vaikutus pisteytykseen puolittuu verrattuna edelliseen: $P^A(2X;2L)=-40 L/X^2 =P'(X;L)/2$). Tällöin sijainti- ja ajoaikavykkyyden merkitys korostuu, sillä näiden pisteytystä ei ole suhteutettu mihinkään. Mekanismi on myös altis manipulaatiolle. Jos ääriesimerkkinä mekanismiin jätetään yksittäinen, erittäin edullinen hakemus $L \approx 0$, tukahduttaa se

hintakilpailun muiden tarjousten välillä: nämä saavat haettavan tuen määrästä $P(X;0)=0$ pistettä riippumatta siitä, kuinka paljon nolaa suurempaa tukea hakevat, jolloin vain sijainnilla ja ajoaikavykykyydellä on pisteytyksen kannalta merkitystä. Ongelmien juurisyy ei ole tietty laskentakaava pisteille vaan haettavan tuen määrän painoarvon määräytyminen mekanismin sisällä.

Ongelmat voidaan ratkaista määrittämällä pisteytystekijöille euromääräiset arvot pisteiden asemesta. Tehovajeen vähenemisen synnyttämä ylijäämä esimerkiksi siirrettäessä megawatti kapasiteettia Lapista Etelä-Suomeen ei ole 10 pistettä vaan esimerkiksi satatuhatta euroa. Tätä lukua voidaan suoraan verrata haettavan tuen määrään, ja vastaavasti voidaan toimia myös ajoaikavykykyuden suhteen. Kun kaikki pisteytystekijät ovat euromääräisiä, poistuu tarve muuntaa haetun tuen määrä pisteiksi suhteuttamalla sitä muiden hakemiin summiin.

Mekanismissa ei pisteytetä kapasiteetin aktivointikustannusta, joskin vaatimus kapasiteetin tarjoamisesta markkinalle pitää sisällään ylärajan aktivointikustannukselle. Sikäli kuin mekanismin tavoite on vain tehovajeen välttäminen, tämä ei liene ongelmallista. Kustannuksen huomiotta jättäminen johtaa kuitenkin siihen, että mekanismilla tuettaneen aktivointikustannuksiltaan tarpeettoman kallista kapasiteettia. Mikäli toimijalla on markkinavoimansa myötä kannustin kapasiteetin pidättämiseen, on sillä myös kannustin tarjota mekanismiin aktivointikustannuksiltaan mahdollisimman kallista, ei edullista kapasiteettia.

Kapasiteettia hankitaan mahdollisesti usealla perättäisellä hankintakierroksella. Mikäli jälkimmäisille hankintakierroksille mekanismia muutetaan aiempien perusteella, on olemassa riski mekanismin manipulaatiolle etenkin, jos potentiaalisia tarjoajia on vähän: jos tarjoaja esimerkiksi tietää myönnettävälle tukimäärälle asetettua kattoa nostettavan, mikäli ensimmäisellä hankintakierroksella ei saada tarpeeksi kapasiteettia, voi syntyä kannustin olla tarjoamatta ensimmäisellä hankintakierroksella. Näin sama kapasiteetti saadaan markkinoille myöhemmin ja kalliimmalla. Tarjouksille asetettuja vaatimuksia tulisi siis jälkimmäisille hankintakierroksille höllentää hyvin harkiten.

Tuen vaikutuksista ei ole tehty vaikutusarviointia, vaikka kyseessä on satojen miljoonien eurojen tukisumma. Ennen mekanismin toteutusta tehtävien selvitystoimenpiteiden tulisi kohdistua korjattavien markkinahäiriöiden aiheuttamien hyvinvointitappioiden arviointiin, jotta varmistuttaisiin tuen tarkoituksenmukaisuudesta ja tuen määrän oikeasuhtaisuudesta häiriön aiheuttaman vahingon määrään.

Virtanen Valtteri
Kilpailu- ja kuluttajavirasto