

Asia: VN/20253/2024

Lausuntopyyntö: Fossiilittoman jouston työryhmän loppuraportti

Lausunnonantajan lausunto

Voitte kirjoittaa lausuntonne alla olevaan tekstikenttään

Energiavirasto kiittää mahdollisuudesta lausua fossiilittoman jouston työryhmän loppuraportista.

1 Yleistä loppuraportista ja ehdotuksesta

Työ- ja elinkeinoministeriön asettama fossiilittoman jouston työryhmä on loppuraportissaan käsitellyt ehdotusta kesäkuussa 2024 voimaan tulleen EU:n sähkö-markkinauudistuksen mahdollistamaksi nk. fossiilittoman jouston tukimekanismiksi Suomeen.

Työryhmä ehdottaa loppuraportissaan, että tuen tulisi olla tarjouskilpailuun perustuva investointituki. Ehdotuksen mukaan tukea voisi saada mikä tahansa teknologia, joka kykenee täyttämään tekniset vaatimukset, kuten valmiuden säästä riippumattomaan tuotantoon. Raportissa on myös käsitelty tuen takaisinperinnän mahdollistavaa vähimmäisvelvoitemallia, tarjouskilpailun pisteyttämistä sekä mekanismin rahoitusta. Ehdotuksessa työryhmä esittää, että tukijärjestelmällä pyritäisiin varmistamaan pidempiaikaiseen joustoon kykeneviä resursseja.

Energiavirasto toteaa työryhmän ehdotuksesta kokonaisuutena, että siinä fossiilittoman jouston tukijärjestelmä on määritelty varsin yleisellä tasolla ja monet tukijärjestelmän käytännön toimeenpanoon liittyvät yksityiskohdat ovat ehdotuksessa vielä määrittämättä. Ehdotus edellyttää vielä merkittävää jatkovalmistelua, ja sitä koskevan lainsäädännön valmistelussa on vielä täsmennettävä useita yksityiskohtia ennen kuin tukijärjestelmä on otettavissa käyttöön. Energiavirasto korostaa, että säädösten tukijärjestelmä tulisi määritellä mahdollisimman yksiselitteisesti, jotta käytännön toimeenpano olisi mahdollisimman toimivaa eikä järjestelmän hallinnoinnista vastaava taho joutuisi omilla tulkinnoillaan ratkaisemaan asioita, jotka ovat sääntelyssä määritetty puutteellisesti, epäselvästi tai pahimmillaan jopa ristiriitaisesti. Epäselvyydet

ja tulkintatilanteet johtavat osapuolien merkittävien taloudellisten intressien takia helposti valituskierteeseen, mikä osaltaan hidastaa suunnitellun järjestelmän toimeenpanoa ja tarvittavien joustoon kykenevien resurssien syntymistä. Energiavirasto pitää tärkeänä, että ehdotuksen jatkovalmistelu tehdään huolellisesti. Huolelliseen sääntelyn valmisteluun käytettävä hieman pidempi aika säästää merkittävästi toimeenpanossa tarvittavia resursseja.

Työryhmä toteaa raportissaan, ettei sillä ollut mahdollisuutta arvioida ehdotusten valtioneuvoston vaikutuksia tai -sopivuutta perusteellisesti, vaikka joissain kohdissa se aihetta sivuaakin. Tukiin liittyviä kysymyksiä on työryhmän mukaan selvitettävä jatkovalmistelussa sekä Euroopan komission kanssa käytävissä valtioneuvoston keskusteluissa. Energiavirasto toteaa, että tukimallissa on kyse valtioneuvostusta, jolloin sen on oltava yhteensopiva Unionin valtioneuvoston sääntelyn kanssa.

2 Tukijärjestelmällä ratkaistavien ongelmien tunnistaminen

Energiavirasto toteaa, että tukijärjestelmällä on toteutuessaan väistämättä aina jonkinlaisia vaikutuksia sähkömarkkinoiden toimintaan. Työryhmän ehdotukseen ei sisällynyt arvioita ehdotusten markkinavaikutuksista. Ehdotusten jatkovalmistelussa on tärkeää, että ehdotettavien tukimekanismien vaikutusarviointit tehdään riittävän kattavasti, kuten markkinaehtoisiin investointeihin ja markkinaosapuolten toimintaan.

Energiavirasto korostaa, että tukimekanismin on oltava tarkkarajainen ja sen tulee kohdistua nimenomaan ratkaisemaan etukäteen tunnistettua ongelmaa, jota ei voida ratkaista muulla tavoin, kuten markkinasääntöjen muuttamisella tai muilla markkinaehtoisilla toimenpiteillä. Tukijärjestelmä tulisi nähdä viimesijaisena keinona kyseisen ongelman ratkaisemiseksi. Kuten Unionin sääntely edellyttää, ennen tukijärjestelmien ja kapasiteettimekanismien käyttöönottoa on selvitettävä ja poistettava muut mahdolliset esteet, jotka rajoittavat ongelman ratkaisemista muutoin kuin tukijärjestelmällä.

Keskeinen osa fossiilittoman jouston tukijärjestelmän määrittämisessä on kattavasti ja laadukkaasti tehty joustontarpeen arviointi. Koska työryhmän käytössä ei ollut kattavaa joustontarpeen selvitystä, on haastavaa nähdä, mikä on varsinainen ongelma, jota ehdotetulla mekanismilla halutaan nimenomaisesti ratkaista. Loppuraportissa on esitetty ratkaisuja pitkän aikavälin joustontarpeen haasteisiin sekä pyritty hakemaan keinoa laskea sähkön hintapiikkejä. Energiavirasto korostaa, että tukimekanismi on tärkeää kohdistaa vain sellaiseen ongelmaan, jota ei muilla keinoilla voida ratkaista. Kapasiteettia ei myöskään tule ylittää, jotta minimoidaan mahdolliset markkinavääristymät.

Energiavirasto toteaa myös, että Unionin sähkömarkkinasääntely (Euroopan Parlamentin ja Neuvoston Asetus (EU) 2024/1747 asetusten (EU) 2019/942 ja (EU) 2019/943 muuttamisesta unionin sähkömarkkinoiden rakenteen parantamisen osalta (jäljempänä sähkökauppa-asetus)) edellyttää, että jäsenvaltiot voivat soveltaa fossiilittoman joustavuuden tukijärjestelmiä, jos investoinnit fossiilittomaan joustavuuteen eivät riitä sähkökauppa-asetuksen 19 f artiklan mukaisesti

määritettyjen ohjeellisten kansallisten tavoitteiden tai asianmukaisissa tapauksissa alustavien ohjeellisten kansallisten tavoitteiden saavuttamiseen. Sääntelyn nojalla tukijärjestelmän on siten perustuttava kansallisesti määritettyyn fossiilitonta joustavuutta koskevaan ohjeelliseen kansalliseen tavoitteeseen, jonka taustalla on asetuksen 19 e artiklassa kuvattu joustotarpeen arviointi ja sitä koskeva raportti. Energiavirasto korostaa, että työryhmän raportissa esitettyä Fingrid Oyj:n mallinnuksella laskemaa arviota joustotarpeesta (noin 800 MW) voidaan pitää vain hyvin alustavana arviona eikä sitä voida sellaisenaan käyttää mahdollisen tukijärjestelmän mitoituksen perusteena.

3 Tukijärjestelmän hallinnointi

Energiavirasto nostaa esiin keskeisenä jatkovalmistelussa ratkaistavana kysymyksenä myös tukijärjestelmän hallinnoinnin. Loppuraportissa ei ole esitetty rooleja tulevien joustotarpeen arviointien tekemisessä ja mahdollisten tarjouskilpailujen järjestämisessä.

Energiaviraston näkemys on, että luonteva taho joustotarpeen arvioinnin tekemiseen olisi järjestelmävastaava kantaverkkoyhtiö Fingrid Oyj, kuitenkin niin, että Energiavirasto vahvistaisi Fingridin laatimat arviot joustotarpeesta seuraaviksi 5–10 vuodeksi ennen kuin niiden pohjalta valtioneuvosto vahvistaisi fossiilitonta joustoa koskevan kansallisen tavoitteen, mikä edelleen toimisi mahdollisen fossiilitonta joustoa koskevan tukijärjestelmän mitoituksen perusteena.

Fingrid voisi järjestää myös tarjouskilpailun ja tukien maksatukset, jolloin tosin täytyisi selvittää Fingridin toimivaltuuksien riittävyys ja tarvitaanko joissain asioissa viranomaisen toimivaltaa. Tällöin Fingridin tulisi toimittaa Energiaviraston hyväksyttäväksi tarjouskilpailun ja tukien maksatuksen ehdot.

Työryhmän ehdotuksen mukaan fossiilitoman jouston tukimekanismi tulisi rahoittaa yleiskatteellisesti valtion budjetista eikä korvamerkityllä tariffilla. Hallituksen puoliväliriihen kirjauksissa 23.4.2025 puolestaan esitetään, että mekanismi rahoitettaisiin mahdollisuuksien mukaan sähkömarkkinoiden sisältä. Jatkovalmistelussa on määritettävä, millä tavoin tukijärjestelmä rahoitettaisiin ja vaikuttaisiko valittu tapa siihen, voisiko ja olisiko myös tarkoituksenmukaista, että Fingrid hoitaa tukien maksatukset.

4 Tukijärjestelmän kilpailutus ja osallistuminen

Energiaviraston näkemyksen mukaan tarjouskilpailuun osallistumisen ehtojen tulee olla riittävän tarkkarajaiset. Esimerkiksi työryhmän loppuraportin mukaan investointitukea voisi saada täysin uusien investointien lisäksi tehonkorotuksille sekä käyttöiän pidennyksille. On määriteltävä tarkasti esimerkiksi se, mitä käyttöiän pidennyksillä tarkoitetaan, jotta tarjouksen hylkäys-

/hyväksymisperusteet ovat selkeät. Jos taas tarjouskilpailun ehtoja ei kirjata tarkasti lakiin, tulee tarjouskilpailun järjestäjälle antaa selkeä mandaatti yksityiskohtaisten tarjouskilpailun ehtojen määrittelylle.

Energiavirasto katsoo, että loppuraportissa on käsitelty tuen piirissä olevan kapasiteetin markkinoille osallistumisen minimivaatimuksia ja tuen takaisinperinnän ehtoja selkeästi. Ehdot tulee kirjata selkeästi myös lakiin, koska valtiontuen takaisinperintä ei voi perustua viranomaisen tai muun tahon omaan harkintaan ilman tarkkaa lakisäätelistä perustetta. Lain laatimisvaiheessa tulisi lisäksi tarkastella ehtojen soveltumista erilaisiin skenaarioihin nykyistä kattavammin. Esimerkiksi investoinnin kohdistuessa vesivoimalaitoksen tehonkorotukseen, tulisi täsmentää, miten vähimmäisvelvoitteen noudattamista valvotaan. Esimerkiksi olisi täsmennettävä, riittäisikö tällöin pelkän tehonkorotuksen mukaisen tehon tarjoaminen vuo-rokausimarkkinoille.

Työryhmän loppuraportissa hankittavan kapasiteetin maksimitehoksi on asetettu 150 MW. Koska perusteluna on käytetty maantieteellistä hajauttamista, on huomioitava, että maksimiteho on riippuvainen hankittavan kapasiteetin kokonaismäärästä. Nyt ehdotettu 150 MW:n yläraja voi olla liian suuri, jos kapasiteetin kokonaistarve olisi vain joitain satoja megawatteja.

5 Tukijärjestelmän valvonta

Energiavirasto pitää tärkeänä, että tukijärjestelmän valvonnan on oltava tehokasta ja uskottavaa ja sitä varten valvojalta on käytettävissään riittävät resurssit ja valtuudet.

Valvonnan kannalta on oleellista, että tukijärjestelmää valvova viranomainen saa käyttöönsä valvonnassa tarvittavat riittävät dokumentit. Esimerkiksi Energiavirasto ei voisi nykyisin käytössään olevan tukumarkkinoita koskevan markkinavalvontadatan avulla valvoa fossiilittoman jouston tukimekanismin toimintaa, vaan tukijärjestelmän valvonnassa tarvitaan tiedot yksittäisen laitoksen tekemistä tarjouksista. Kuten työryhmän loppuraportissa mainitaan, markkinaosapuolet voivat tehdä markkinoille ns. portfoliotarjouksia, joihin sisältyy useamman laitoksen tarjoamista markkinoilla. Valvonnan kannalta portfoliotarjouksen toimittaminen valvovalle taholle ei riitä, koska siitä ei voi todentaa yksittäisen tukijärjestelmään kuuluvan laitoksen markkinoille tarjoamista. Vaikka tietojen saanti ratkaistaisiin ja myös valvontamallista saataisiin rakennettua käytännössä toimiva, tulee valvonta todennäköisesti kuitenkin olemaan työlästä.

Energiavirasto korostaa, että ehdotusten jatkovalmistelussa on turvattava, että Energiavirastolle osoitetaan myös riittävät lisäresurssit, mikäli järjestelmän valvontaan, toimeenpanoon tai hallinnointiin liittyen osoitetaan tehtäviä viraston hoidettavaksi. Energiavirasto toteaa, että tukijärjestelmään liittyvä merkittävää työpanosta edellyttäviä tehtäviä, jotka olisivat virastolle uusia eikä virastolla ole ny-kysisellään henkilöstöä tai muita resursseja niiden suorittamiseen.

Energiavirasto ei voi tässä vaiheessa vielä esittää mitään arviota lisäresurssien tarpeesta, koska tukijärjestelmän yksityiskohdat ja erityisesti sen hallinnointi ovat vielä täysin ratkaisematta.

Hämäläinen Henri
Energiavirasto