

Asia: VN/20253/2024

Lausuntopyyntö: Fossiilittoman jouston työryhmän loppuraportti

Lausunnonantajan lausunto

Voitte kirjoittaa lausuntonne alla olevaan tekstikenttään

Helen Oy kiittää mahdollisuudesta lausua työ- ja elinkeinoministeriön fossiilittoman jouston työryhmän loppuraportista. Pidämme tärkeänä tavoitetta kehittää sähköjärjestelmän joustoa tavalla, joka jatkaa siirtymää kohti hiilineutraalia energiantuotantoa. Pidämme kuitenkin välttämättömänä tuoda esiin eräitä työryhmän työn perustavanlaatuisia puutteita, jotka liittyvät sekä varsinaisen ongelman määrittelyyn että ehdotettujen toimenpiteiden vaikutusarviointiin.

I. YLEISTÄ

1. Mitä ollaan ratkaisemassa ja millä seurauksilla? - Mekanismin tarkoituksenmukaisuus ja markkinavaikutukset

Helen arvostaa työryhmän pyrkimystä edistää sähköjärjestelmän joustoa ja toimitusvarmuutta, mutta näkee, että loppuraportti ei vielä tuo riittävää selkeyttä moniin näkökohtiin, minkä johdosta lisäselvityksiä tarvitaan. Raportissa ei ole riittävästi konkretisoitu, mitkä ovat ne keskeiset haasteet, joita ehdotetuilla toimenpiteillä pyritään ratkaisemaan. Onko kyse ensisijaisesti varautumisesta äärimmäisiin sääilmiöihin, kuten pitkäkestoiisiin tuulettomiin pakkasjaksoihin, vai laajemmasta sähkömarkkinoiden rakenteellisesta joustotarpeesta, joka ei välttämättä ole sidottu vuodenaikoihin? Vai onko tavoitteena vaikuttaa sähkön hintakehitykseen ja hintapiikkeihin?

Ongelman asettelu vaikuttaa suoraan siihen, millaisia ratkaisuja on perusteltua harkita. Mikäli kyse on mahdollisesti vakavasta tehopulasta, olisi loogista tarkastella järjestelmätason riskienhallintamekanismeja, kuten strategista reserviä tai kysyntäjoustoa. Jos taas ongelmana nähdään markkinamekanismien riittämättömyys uusien investointien ohjaamiseen, tulisi analysoida nykyisten markkinarakenteiden pullonkauloja, ei pelkästään ehdottaa uutta tukimekanismia ilman vaikutusten arviointia.

2. Vaikutusten arviointi on lainvalmistelun velvoite – ei valinnainen vaihe

Työryhmän raportissa todetaan suoraan, että vaikutusarvioita ei ole tehty kattavasti, eikä valtioneuvoston päätöksien vaikutuksia ole arvioitu perusteellisesti:

”Työryhmällä ei ollut mahdollisuutta arvioida ehdotusten valtioneuvoston päätöksien vaikutuksia tai -sopivuutta perusteellisesti, vaikka joissain kohdissa se aiheuttaisivatkin. Valtioneuvostoon liittyviä kysymyksiä on selvitettävä jatkovalmistelussa sekä Euroopan komission kanssa

käytävissä valtioneuvoston keskusteluissa. Työryhmä ei tehnyt vaikutusarviota tukimekanismin muistakaan vaikutuksista.” (s.11)

Valtioneuvoston lainvalmisteluohjeiden mukaan vaikutusarviointit ovat keskeinen osa lainvalmistelua. Erityisesti markkinoihin vaikuttavissa, valtioneuvostoa sisältävissä ehdotuksissa vaikutusten laaja-alainen arviointi – mukaan lukien EU-oikeudellinen arvio – on välttämätöntä jo valmistelun varhaisessa vaiheessa.

3. Tukimekanismin vaikutukset markkinoihin ja investointisignaaleihin

Raportissa ehdotetaan toteutettavaksi markkinapohjainen investointituki kilpailutuksen kautta, mutta mekanismin vaikutuksia sähkömarkkinoihin ja investointien ohjautumiseen ei ole arvioitu. Myöskään kysyntäjoukon, energiavarojen tai hajautetun tuotannon roolia ei käsitellä kattavasti vaikutusten näkökulmasta.

Tämä on merkittävä puute, kun otetaan huomioon sähkömarkkinoiden monimutkainen dynamiikka ja tuen mahdollinen vaikutus markkinakäyttäytymiseen. Ehdotettu malli voi heikentää olemassa olevien markkinamekanismien, kuten eurooppalaisen tukku-, säätösähkö- ja reservimarkkinoiden, ohjausvoimaa. Nostamme esille myös huolen, että mikäli tuki kohdistetaan ainoastaan uudelle kapasiteetille, on todennäköistä, että tämä kiihdyttää olemassa olevan, ei-sääriippuvaisen tuotannon alasajoa.

Mikäli osa markkinatoimijoista saa investointiinsa julkista tukea, ne voivat toimia eri kustannusrakenteella kuin markkinaehtoiset toimijat, mikä vaikuttaa hinnoitteluun ja tarjontakäyttäytymiseen – sekä suoraan että epäsuorasti.

4. Kulutusjousto etusijalle – sähkön hinnanmuodostukseen ei tule puuttua

Fossiilittoman jouston tukimekanismin ei tule olla väline sähkön hinnan muokkaamiseen. Hinta on sähkömarkkinoiden keskeinen ohjaussignaali, jonka kautta järjestelmä tasapainottuu ja investoinnit ohjautuvat sinne, missä niille on todellista tarvetta. Mikäli hintavaihteluun pyritään puuttumaan – suoraan tai epäsuorasti – vaarannetaan koko sähkömarkkinan toiminta, investointiympäristön ennakoitavuus ja siirtyminen kohti nykyistä joustavampaa, päästötöntä ja jatkossakin kustannustehokasta järjestelmää.

Nykytilanteessa ei ole perusteltua horjuttaa markkinaperusteista sähkömarkkinoiden toimintaa ja hinnanmuodostusta, vaan antaa markkinoiden toimia ja ohjata investoinnit sinne, missä niille on aitoa tarvetta. Sähkön keskihinta on Suomessa jo pitkään ollut Euroopan halvimpien joukossa, ja markkinat tuottavat tarvittavat investointikannusteet silloin, kun kapasiteetille on todellista tarvetta – eikä julkista tukea tällöin tarvita. Hintasignaalien häiritseminen keinotekoisella hinnan vakauttamisella tai kapasiteettituen kautta voi johtaa tilanteeseen, jossa muuten kannattavat kysyntäjoustoinvestoinnit, energiavarastot ja uusiutuvan energiantuotannon projektit jäävät toteutumatta tai muuttuvat pysyvästi tukiriippuvaisiksi.

On täysin kestäväntöntä, että tukijärjestelmä ohjaisi joko julkisia varoja tai asiakkailta kerättäviä maksuja investointeihin, joiden ensisijainen vaikutus kohdistuu sähkön markkinahintaan – eikä aidosti lisää järjestelmän joustoa tai toimitusvarmuutta. Tällainen lähestymistapa ei ratkaise ongelmaa vaan siirtää sen eteenpäin ja luo perusteettomia tukikierteitä. Tukimekanismia ei saa rakentaa niin, että se tekee markkinoista tehottomia ja vähentää investointihalukkuutta kehittämään joustoratkaisuja tai teollisuuden sähköistymistä.

Mahdollisen tukimekanismin tulisi keskittyä nimenomaan kulutusjoustoedistäviiin ratkaisuihin – erityisesti suurten kuluttajien ja energiaintensiivisen teollisuuden osalta. Juuri näissä kohteissa julkinen tuki voi mahdollistaa sellaisia järjestelmätasoisia vaikutuksia, joita markkina ei vielä itsenäisesti tuota. Kulutusjouston edistämiseen voitaisiin ottaa mallia energiatehokkuuspalvelumalleista, jossa etsitään lyhyen takaisinmaksuajan kulutusjoustomahdollisuuksia ja kohdistetaan tukia joustoinvestoinneille. Tällaisia voivat olla esimerkiksi sähköistetyn teollisuusprosessin rinnalle rakennetut energiavarastot tai vararatkaisut, jotka tuovat teollisuuden tarvitsemää hyödykettä silloin, kun sähköstä on niukkuutta ja teollisuustuotantoa ei vielä kannata ajaa alas. Tämä on oikea, vaikuttava ja markkinoita tukeva tapa käyttää julkisia varoja – ei markkinahinnan manipuloiminen.

II. MUITA HUOMIOITA MAHDOLLISEN INVESTOINTITUEN JATKOVALMISTELUUN

1. Tuen muoto ja markkinoiden toimivuus

Työryhmä esittää tukimuodoksi investointitukea, joka myönnettäisiin tarjouskilpailun perusteella valitulle, fossiilittomalle joustokapasiteetille. Tuotantotuki (EUR/MWh) hylättiin työryhmässä nimenomaan sen markkinoita vääristävän vaikutuksen vuoksi.

"...työryhmä katsoo, että maksettavan tuen tulee olla muotoa euroa per tukimekanismiin tarjottavan ja hyväksyttävän sähkötehon yksikkö, kuten EUR/kW tai EUR/MW." (s.15)

Helen pitää perusteltuna, että tuotantotukea ei esitetä. Emme kannata mitään energian tuottamiseen kohdistuvia tuotantotukia, koska ne vääristävät sähkön markkinahintaa ja ohjaavat toimintaa pois markkinaehtoisista ratkaisuista. Tällainen tuki loisi keinotekoista riippuvuutta valtiontuesta ja vaarantaisi energiamarkkinoiden pitkäjänteisen kehittymisen.

2. Tuen kohdentaminen vain markkinaehtoisesti syntyneeseen kapasiteettiin

Työryhmä toteaa, että tuen ei tule kohdistua investointeihin, jotka toteutuisivat markkinaehtoisesti. Tämä tunnistetaan haasteena erityisesti lyhyen aikavälin joustoratkaisuissa. Tukeen liittyvien vaikutusten arviointia tai mekanismeja kohdentamisen varmistamiseksi ei kuitenkaan ole yksityiskohtaisesti esitetty.

"Tarjouskilpailussa tulisi olla mahdollisuus rajata myös muita teknologioita ulos, mikäli myöhemmin havaitaan, että tuki uhkaa kohdistua jo markkinaehtoisesti toteutuville teknologiatyypeille." (s. 18)

Helen pitää erittäin tärkeänä, että tuki ei kohdistu kapasiteettiin, joka rakentuu ilman julkista tukea. Verovarjoilla tai asiakkailta kerättävillä lisämaksuilla ei tule rahoittaa kapasiteettia, jonka investointipäätökset syntyvät jo nykyisten markkinasignaalien perusteella. Tällainen tukien myöntäminen ei ole kustannustehokasta eikä tarkoituksenmukaista, vaan voi pahimmillaan syrjäyttää aidosti lisäkapasiteettia synnyttäviä hankkeita.

3. Markkinaehtoisuuden ensisijaisuus tehon riittävyyden ratkaisijana

Raportti lähtee siitä, että Suomi tarvitsee uutta, fossiilitonta kapasiteettia vuoden 2030 LOLE-tavoitteen (2,1 h/vuosi) saavuttamiseksi. Kyseessä on viranomaisen määrittämä sähköjärjestelmän suunnittelutavoite. Vaikka mallinnus osoittaa tehovajetta erityisesti kylminä talvina, ei ole arvioitu, voisiko tarvittava kapasiteetti syntyä markkinaehtoisesti, eikä markkinaehtoisten investointien nykyisiä esteitä ole käsitelty. Helenin mielestä tehon riittävyyden lähtökohtana tulee olla

markkinaehtoisesti syntyvä joustokapasiteetti. Tukitoimia voidaan arvioida vain, jos markkinat eivät selvästi tuota tarvittavaa kapasiteettia – ja silloinkin niiden on oltava rajattuja, väliaikaisia ja markkinaa mahdollisimman vähän vääristäviä.

Lisäksi näemme tarpeellisena, että tehovajeen riskistä laaditaan riippumaton, kattava analyysi, joka huomioi mm. kulutuksen jouston, varastojen kehittymisen ja eri talousskenaariot. Nykyisen kaltainen yksittäiseen mallinnukseen perustuva arvio ei näkemyksemme mukaan ole riittävä tuettavan joustokapasiteetin määrän arviointiin.

4. Kysyntäjouston ensisijaisuus ja teknologianeutraalisuus

Kysyntäjousto sisältyy tuettavien teknologioiden joukkoon, mutta työryhmä ei aseta sitä ensisijaiseksi keinoksi tehovajeen ratkaisuun. Tuen kohdentamisen osalta ei myöskään erikseen painoteta kulutusjouston potentiaalia.

Helen pitää markkinaehtoista kysyntäjoustoja ensisijaisena ratkaisuna tehovajeeseen. Kysyntäjousto on usein nopeammin käyttöönotettavaa, se ei aiheuta ylikapasiteetin riskiä eikä vääristä hintasignaaleja samalla tavalla kuin tuotannon tukeminen. Jos tukea kuitenkin kohdistetaan, sen tulee painottua nimenomaan sellaisiin investointeihin, jotka mahdollistavat uutta kysyntäjoustoja.

Helen yhtyy Fingridin esittämään näkemykseen siitä, että sähköjärjestelmän käyttötilanteet edellyttävät yhä useammin jouston nopeaa aktivoitumista, eikä työryhmän esityksessä ole riittävästi huomioitu tätä kehitystä. Fingrid on eriävässä mielipiteessään tuonut esiin, että kapasiteetille ei ole asetettu aktivoitumisajan vaatimuksia, mikä estää nopean jouston tehokkaan hyödyntämisen esimerkiksi päivänsisäisillä markkinoilla, reservimarkkinoilla tai siirtojenhallinnassa.

5. Hintavaikutusten ja tukikierteiden riski

Työryhmä ei ole tehnyt vaikutusarviota siitä, miten tukimekanismi vaikuttaisi sähkön markkinahintaan tai muuhun markkinakäyttäytymiseen. Myöskään riskiä tukien laajenemisesta muihin sähköjärjestelmän osiin ei käsitellä.

Toteamme, että tukitoimien vaikutus markkinahinnan muodostumiseen tulee minimoida. Mikäli yksittäistä teknologiaa tuetaan merkittävästi, voi tämä heikentää muiden toimijoiden investointihalukkuutta ja johtaa paineeseen tukijärjestelmien laajentamiseen – niin sanottuun tukikierteeseen. Tällainen kehitys olisi vastoin markkinaehtoisen ja kustannustehokkaan sähköjärjestelmän tavoitteita.

6. Tuen rahoituslähde: läpinäkyvyys ja oikeudenmukaisuus tärkeää

Pidämme tärkeänä, että mahdollinen tukijärjestelmä rahoitetaan suoraan valtion budjetista, ei piilotettuna sähkönkäyttäjien maksettavaksi esimerkiksi siirtomaksujen tai verkkotariffien kautta. Rahoituksen tulee olla läpinäkyvää, oikeudenmukaista ja poliittisesti vastuullista, jotta tukijärjestelmän kustannukset ja tehokkuus voidaan arvioida avoimesti.

Mekanismin rahoitus on suunniteltava huolellisesti. Mikäli mekanismi on tarkoitus rahoittaa niillä kuluttajilla, joka jouston tarpeen aiheuttaa, tiettyyn kiinteään aikaan kohdistettu tariffi (kuten verkkopalvelumaksujen talviarkipäivä vs. muu aika) ei täytä tätä tavoitetta, sillä sääriippuvassa sähköjärjestelmässä sähköpula voi uhata silloin, kun sähköjärjestelmässä on merkittäviä epäkäytettävyyksiä ja/tai kun uusiutuvaa sähköä ei ole tarjolla kysyntää vastaavasti. Kumpikaan näistä ei ole kellonaika- tai päivämääräsidonnainen tilanne.

7. Toimintavelvoitteen kesto ja tukeen sitoutumisen joustavuus

Ehdotettu 10 vuoden toimintavelvoite voi rajoittaa osallistumishalukkuutta erityisesti sellaisissa kohteissa, joissa kyse on korvausinvestoinneista tai rajatusta käyttöiästä. Pidämme perusteltuna, että tarjouskilpailussa sallitaan myös lyhyemmät sitoutumisjaksot – esimerkiksi 5 vuotta – sekä mahdollisuus maksaa tukea lineaarisesti vuosittain toteutuneelle kapasiteetille. Tämä lisäisi järjestelmän joustavuutta ja voisi tuoda mukaan kustannustehokkaita ratkaisuja.

8. Teknologianeutraalisuus ja arviointikriteerien tasapuolisuus

Tukikelpoisuuden ja tarjouskilpailun valintakriteerien tulee olla teknologianeutraaleja, mutta samalla varmistaa, että tuettava kapasiteetti on teknisesti ja toimitusvarmuuden kannalta käyttökelpoista. Esimerkiksi vaade viiden päivän yhtäjaksoisesta ajokyvystä voi rajata kohtuuttomasti sellaisia ratkaisuja, jotka olisivat muuten hyödyllisiä ja kustannustehokkaita. Laadullisten arviointikriteerien tulee mahdollistaa kokonaistarkastelu, joka huomioi eri teknologioiden erityispiirteet.

9. Innovatiiviset teknologiat mukaan tukikelpoisuuteen

Jatkokehityksessä tulee varmistaa, että tukijärjestelmä ei rajaudu vain nykyteknologioihin. On tärkeää mahdollistaa myös uusien ratkaisujen osallistuminen, kuten sähköä tuottavat lämpövarastot (esim. hiekka-akut), vetyvarastot tai pumppuvoimalaitokset. Nämä voivat muodostaa tulevaisuudessa merkittävän osan sähköjärjestelmän joustosta ja varautumisesta.

Kysyntäjoustoa mahdollistavat investoinnit muutenkaan eivät välttämättä näy sähkömarkkinoilla suoraan kapasiteettina, vaan voivat kohdistua esimerkiksi teollisuusprosessien muutoksiin, kaukolämpövarastoihin tai vetyinfraan. Tällaiset ratkaisut voivat mahdollistaa sähkönkulutuksen ohjautumista tai vähenemistä kriittisillä hetkillä, vaikka itse teknologia ei varsinaisesti toimi sähköä tuottavana tai kuluttavana yksikkönä.

Helenin näkemyksen mukaan tukikelpoisuutta määriteltäessä tulee huomioida myös tällaiset epäsuorat järjestelmätason joustoratkaisut, jotka eivät ole suoraan sähkömarkkinoilla näkyviä, mutta joilla on merkittävä vaikutus sähköjärjestelmän joustavuuteen.

III. YHTEENVETO

1. Sähkömarkkinoiden peruseriaatteisiin ei tule puuttua. Markkinaehtoinen hinnanmuodostus on sähköjärjestelmän keskeinen ohjausmekanismi, jonka häiritseminen – suoraan tai epäsuorasti – vaarantaa investointiympäristön ja sähköjärjestelmän pitkän aikavälin kehityksen.

Tukimekanismin ensisijaisena tavoitteena tulee olla sähköjärjestelmän joustavuuden parantaminen ja toimitusvarmuuden vahvistaminen tavalla, joka tukee puhtaan tuotannon kasvua – eli ei sähkön hinnan vakauttaminen tai hintavaihtelun rajoittaminen.

2. Jos julkista tai muuta tukea katsotaan tarpeelliseksi, sen on kohdistuttava tarkasti niihin kohteisiin, joissa markkinaehtoinen ohjaus ei vielä yksin riitä. Erityisesti suurten sähkönkäyttäjien mahdollisuudet investoida kulutusjoustoan tulee asettaa tuen ensisijaiseksi kohteeksi.

Kulutusjousto vahvistaa sähköjärjestelmää ilman, että se horjuttaa markkinahintaa tai tukee jo kannattavia investointeja. Tuki on tällöin paitsi perusteltua myös vaikuttavaa – se vähentää tehovajeen riskiä, parantaa huoltovarmuutta ja tukee koko energiajärjestelmän kestävästä kehityksestä.

Eksymä Riku
Helen Oy