energiavirasto
energimyndigheten

Tämä on Energiaviraston sähköisesti allekirjoittama asiakirja.		Asiakirjan päivämäärä on:	10.11.2021
Detta är ett dokument som har signerats elektroniskt av Energimyndigheten.		Dokumentet är daterat:	10.11.2021
This is a document that has been electronically signed by the Energy Authority.		The document is dated:	10.11.2021

Esittelijä / Föredragande / Referendary

Nimi / Namn / Name:	Henri Hämäläinen
Pvm / Datum / Date:	10.11.2021

Ratkaisija / Beslutsfattare / Decision-maker

Nimi / Namn / Name:	Simo Nurmi
Pvm / Datum / Date:	10.11.2021

Tämä asiakirja koostuu seuraavista osista:

- Kansilehti (tämä sivu)
- Alkuperäinen asiakirja tai alkuperäiset asiakirjat Allekirjoitettu asiakirja alkaa seuraavalta sivulta. >

Detta dokument består av följande delar:

- Titelblad (denna sida)
- Originaldokument Det signerade dokumentet börjar på nästa sida. >

This document contains:

- Front page (this page)
- The original document(s) The signed document follows on the next page >

energiavirasto
energimyndigheten

Lausunto

10.11.2021 3435/010/2021

Lausunto hallituksen esityksestä Eduskunnalle laiksi sähköntuotannon ja -kulutuksen välistä tasapainoa varmistavan tehoreservilain muuttamisesta

Eduskunnan talousvaliokunta on 28.10.2021 pyytänyt Energiaviraston asiantuntijaa kuultavaksi ja kirjallista asiantuntijalausuntoa hallituksen esityksestä Eduskunnalle laiksi sähköntuotannon ja -kulutuksen välistä tasapainoa varmistavan tehoreservilain muuttamisesta (HE 199/2021vp).

Energiavirasto lausuu hallituksen esityksestä seuraavaa:

1 Yleistä esityksestä

Energiavirasto toteaa, että hallituksen esitys perustuu pääosin EU:n sähkömarkkina-asetuksen (EU 2019/943) edellyttämiin muutoksiin nykyiseen tehoreservilakiin (117/2011). Sähkömarkkina-asetus asettaa jäsenvaltioissa käytettäville kapasiteettimekanismeille vaatimuksia, joita ei ole ollut nykyistä tehoreservilakia säädettäessä.

EU:n sähkömarkkina-asetus asettaa reunaehdot mm. tehoreservin määrän määritykselle ja reservin aktivoinnille. Energiavirasto katsoo, että esitys noudattaa näitä reunaehtoja, eikä kansallista liikkumavaraa juuri ole.

2 Tehoreservin käyttö

Energiavirasto katsoo, että EU:n sähkömarkkina-asetus korostaa entisestään tehoreservin luonnetta toimia strategisena reservinä, jota käytetään vain siinä tapauksessa, mikäli markkinaehtoisesti ei kyetä saavuttamaan sähköntuotannon ja -kulutuksen tasapainoa sähkönkulutuksen huippujen ja merkittävien sähköntuonnin ja -tuotannon häiriöiden aikana. Vaatimusten mukaisesti tehoreservin aktivointi olisi viimesijainen keino välttää sähkönkäytön rajoittamistoimenpiteet, kun kaikki muut markkinaehtoiset resurssit tasapainon saavuttamiseksi ovat jo käytetty.

Tehoreservin tarkoituksena ei ole hillitä sähkön hintapiikkejä, vaan päinvastoin tehoreservin vaikutus markkinoiden toimintaan on pidettävä mahdollisimman vähäisenä. Energiavirasto pitää tärkeänä, että tehoreservillä ei vaikuteta sähkön tarjontaan ja sähkön hinnan muodostumiseen markkinoilla myöskään niukkuustilanteissa. Asetuksen perusteella tehoreserviä aktivoitaessa tasesähkön hinnaksi muodostuu vähintään toimittamatta jääneen sähkön arvo tai arvo, joka on päivänsisäisen markkinan teknistä kattohintaa korkeampi – eli tällä hetkellä vähintään 9 999,99 EUR/MWh.

3 Sähköjärjestelmän resurssien riittävyyden ja tehoreservin tarpeen arviointi

3.1 Tehoreservin tarpeen määritys

Esityksen 3a §:ssä esitetään, että Energiaviraston tehtävänä olisi laatia kansallinen sähköjärjestelmän resurssien riittävyysarviointi sähkömarkkina-asetuksen 24 artiklan mukaisesti vähintään joka toinen vuosi. Lisäksi 4 §:ssä esitetään, että

tehoreservin tarpeen määrittäminen sidottaisiin 3a ja 3b §:ien mukaiseen kansalliseen riittävyysarviointiin sekä valtioneuvoston päätökseen sähkön toimitusvarmuuden tavoitetasosta, jolloin myös tehoreservin tarve tulisi määrittää vähintään joka toinen vuosi.

EU:n sähkömarkkina-asetuksen 24 artikla ei määrittele tarkemmin, minkä tahon on laadittava kansallinen resurssien riittävyysarviointi ja kuinka usein kyseinen arviointi on tehtävä. Energiavirasto pitää ottaen huomioon esityksessä virastolle määritellyt tehoreserviin liittyvät muut tehtävät perusteltuna, että Energiaviraston tehtäviin lisätään myös sähkömarkkina-asetuksen 24 artiklan mukaisten kansallisten resurssien riittävyysarviointien laatiminen.

Esitys edellyttää tehoreservin tarpeen määrittämistä nykyistä tiheämmin, sillä nykyisen tehoreservilain mukaan tarvittavan tehoreservin määrä on määritettävä vähintään neljän vuoden välein. Aikaisemmin Energiavirasto on arvioinut tarvittavan tehoreservin määrää noin 2–3 vuoden välein.

3.2 Toimitusvarmuuden tavoitetaso

Uutena säännöksenä luonnoksen 3b §:ssä esitetään, että Energiaviraston tehtävänä olisi laatia työ- ja elinkeinoministeriölle suositus sähköntoimitusvarmuuden tavoitetasoksi sähköjärjestelmässä ja että valtioneuvosto päättäisi sähkömarkkina-asetuksen 25 artiklan mukaisesti sähkön toimitusvarmuuden tavoitetasosta sähköjärjestelmässä Energiaviraston suosituksen pohjalta. Sähkön toimitusvarmuuden tavoitetaso on keskeinen tekijä määritettäessä tehoreservin tarvetta, joten Energiavirasto pitää hyvänä, että valtioneuvosto viimekädessä vahvistaa Suomessa tarvittavan sähköntoimitusvarmuuden tason viraston suosituksen pohjalta. Tässä kohdin on huomattava, että asetuksen perusteella viraston suosituksen on kuitenkin perustuttava energia-alan sääntelyviranomaisten yhteistyövirasto ACER:n vahvistamaan menetelmään, joten suosituksen laatimisessa Energiaviraston harkintavara on rajallinen.

4 Tehoreservin hankinta

4.1 Varastojen ja kulutusjouston osallistuminen sekä osallistuminen aggregoituna

Esityksen 5 §:ssä esitetään, että tehoreservijärjestelmään voitaisiin kilpailutuksen perusteella hyväksyä vaatimukset täyttävien voimalaitosyksiköiden ja sähkönkulutuksen joustoon kykenevien kohteiden lisäksi myös sähkövarastoja. Lisäksi 5 §:n yksityiskohtaisissa perusteluissa todetaan, että kaikkea kapasiteettia eli sekä tuotantokapasiteettia, sähkövarastokapasiteettia että sähkönkulutuksen joustoon kykenevää kapasiteettia voisi tarjota järjestelyyn myös aggregoituna. Lisäksi tarjottavan kapasiteetin minimikokoa ollaan laskemassa 1 MW:iin.

Energiavirasto katsoo muutosten lähtökohtaisesti parantavan kilpailua kapasiteetin tarjonnassa.

Tuotantokapasiteetin aggregoinnin osalta Energiavirasto haluaa kuitenkin nostaa esille mahdollisen kilpailuvääristymäriskin. Esimerkiksi taho, jolla on hallinnassaan useampia merkittäviä sähköntuotantoyksiköitä, voisi tarjota nämä yksiköt tehoreserviin vain yhtenä aggregoituna kapasiteettina, mikä voisi aiheuttaa tehoreservin hankintaan kilpailuvääristymiä ja lisätä mahdollisuutta käyttää markkinavoimaa

kapasiteetin tarjonnassa. Tämä yksittäinen aggregoitu tuotantokapasiteetti voisi myös olla kooltaan merkittävän suuri suhteessa tehoreservikapasiteetin tarpeeseen ja muodostaa yksistään erittäin suuren osuuden koko tehoreserviin tarjotusta kapasiteetista.

4.2 Rajat ylittävä osallistuminen

Esityksen 5 §:ssä esitetään, että jatkossa myös Ahvenanmaan maakunnassa, Ruotsissa, Virossa ja Norjassa sijaitsevat kohteet voisivat osallistua tehoreservin kilpailutukseen, jos Energiavirasto arvioisi, että sähkömarkkina-asetuksen 26 artiklan edellyttämä rajat ylittävä osallistuminen tehoreserviin olisi teknisesti mahdollista. Energiavirasto katsoo, että rajat ylittävän osallistumisen mahdollistaminen on linjassa sähkömarkkina-asetuksen 26 artiklan kanssa, mutta näkee rajat ylittävässä osallistumisessa useita haasteita, jotka käytännössä tekevät osallistumisen hyvin vaikeaksi.

Ensiksi käytännössä muualla kuin Manner-Suomessa olevien resurssien hyödyntäminen tehoreservinä edellyttää, että tehoreservin aktivointia vaativissa sähköjärjestelmän tehopulatilanteissa olisi oltava käytettävissä vapaata rajat ylittävää siirtokapasiteettia tuoda tarvittavaa lisätehoa Manner-Suomen sähköjärjestelmään.

Toiseksi Energiaviraston toimivalta rajoittuu Manner-Suomeen, jolloin viraston mahdollisuus tehdä tehoreservilain mukaisia valvontatoimenpiteitä muualla sijaitsevia tehoreservikohteisiin tulisi vielä varmistaa.

Kolmanneksi esitetyn tehoreservilain 3 §:n 1 momentin mukaan sähkömarkkinalaissa tarkoitettu järjestelmävastaava kantaverkonhaltija määrää tehoreservissä olevan yksikön ajoon tehoreservin käyttösääntöjen mukaisesti. Mikäli kyseinen yksikkö sijaitsee muualla kuin Manner-Suomessa, tulisi vielä varmistaa, voisiko Manner-Suomen järjestelmävastaavana kantaverkonhaltijana toimiva Fingrid määrätä kyseistä yksikköä ajoon esityksen 3 §:n 1 momentin puitteissa.

Lisäksi esityksen perusteluiden perusteella viraston olisi tehtävä ennen kilpailutusta valituskelpoinen päätös muualla kuin Manner-Suomessa olevien kohteiden osallistumismahdollisuudesta. Energiavirasto huomauttaa, että päätöstä annettaessa virastolla ei ole tiedossa yksilöytyjä asianosaisia, joita päätös voisi koskea ja jotka voisivat päätöksestä valittaa. Asian valmistelun vaatimat toimenpiteet ja päätöksen tiedoksianto mahdollisille ulkomaisille asianosaisille jäävät Energiaviraston näkemyksen mukaan esityksen perusteella hallintolain yleistiedoksiantoa koskevien säännösten varaan. Edellä mainitun lisäksi jää epäselväksi mikä on ennen kilpailutusta vaadittavan valituskelpoisen päätöksen merkitys asiassa ottaen huomioon, että kilpailutus tulee toteuttaa vuosittain, markkinaoikeuden käsittelyajat ovat tavallisesti yli vuoden mittaisia ja päätös voidaan panna täytäntöön muutoksenhausta huolimatta. Lisäksi valitusprosessi päätöksestä voi pahimmillaan estää tai hidastaa tehoreservikapasiteetin hankintaa, jos tuomioistuin keskeyttäisi edellä mainitun päätöksen täytäntöönpanon.

5 Vaikutuksista Energiaviraston resursseihin

Energiavirasto toteaa esityksen lisäävän Energiaviraston työmäärää. Osa tehtävistä on tehtävä aiempaa tiheämmällä syklillä ja osa tehtävistä on uusia.

Uusi tehtävä on toimitusvarmuuden tavoitetasoa koskevan suosituksen laatiminen ja päivitys

Aiempaa useammin tehtäviä asioita ovat kansallisen riittävyysarvioinnin laatiminen ja tehoreservin tarpeen määrittäminen vähintään joka toinen vuosi sekä tehoreservin hankinta vuosittain aiemman 2–3 vuoden välein tehdyn sijaan.

Myös osallistumismahdollisuuden laajentaminen pienempiin ja muualla kuin Manner-Suomessa oleviin kohteisiin sekä mahdollisuus tarjota kohteita aggregoituina lisäävät Energiaviraston työmäärää hankintaprosessissa. Lisäksi mm. kansallisen riittävyysarvioinnin ja toimitusvarmuuden tavoitetason määrittämisessä on noudatettava varsin yksityiskohtaista ja työlästä ACER:n vahvistamaa menetelmää.

Esityksessä on arvioitu esityksen lisäävän Energiaviraston työmäärää keskimäärin seitsemällä henkilötyökuukaudella. Energiavirasto katsoo, että mahdolliset lisääntyvät valitusprosessit voivat todellisuudessa lisätä viraston työmäärää selvästi tätä suuremmaksi. Energiavirastolle olisikin osoitettava riittävät henkilöresurssit, jotta virasto voisi myös jatkossa tehokkaasti toimeenpanna tehoreservin hankinnan.