HELSINKI
GRADUATE SCHOOL
OF ECONOMICS

Lausunto koskien: Ehdotus: neuvoston asetus korkeisiin energianhintoihin liittyvistä hätätoimenpiteistä

Matti Liski
professori
Aalto-yliopisto ja Helsinki GSE

Oskari Nokso-Koivisto
Aalto-yliopisto

Iivo Vehviläinen
Aalto-yliopisto ja Helsinki GSE

27.9.2022

1. Sähköalan hätätilanväline

Komission ehdotus tunnustaa välttämättömän tarpeen puuttua normaaliolojen markkinan toimintaan pikaisesti. Euroopassa on käynnissä sota, jonka laajenemisen uhka on mm. Venäjän liikekannallepanon seurauksena lisääntynyt. Samanaikaisesti sähköntuotannossa on laajoja ongelmia ydinvoiman (Ranska, Ruotsi, Suomi) ja vesivoiman (Keski-Eurooppa, Norja) luotettavan saatavuuden kanssa.

Energiamarkkinan lisäksi kriisin vaikutukset voivat laajentua koskemaan muita sektoreita. Mikäli korkeat hinnat tekevät taloudellisesta toiminnasta kannattamatonta, voi seurauksena olla kerrannaisvaikutuksia lomautuksien ja työpaikkojen menetyksen kautta.

Komission mukaan ehdotetut väliaikaiset ja poikkeukselliset toimet ovat oikeasuhtaisia. Yleisellä tasolla yhdymme tähän näkökantaan. Käymme tässä lausunnossa läpi mahdollisuuksia saavuttaa haluttuja vaikutuksia suuremmalla varmuudella ja paremmalla taloudellisella tehokkuudella.

Komission esityksen lisäksi kiinnitämme jälleen huomiota välittömään ja kriittiseen tarpeeseen varautua tilanteen pahenemisen taloudellisiin vaikutuksiin Suomessa. Komission esitys ei suoraan ratkaise näitä ongelmia eikä vähennä tarvetta kansalliselle varautumiselle. Meillä on voitu ajatella, että energian saatavuuteen liittyvät huolet eivät koske meitä. Jo viimeaikainen markkinatilanteen ja -odotuksien muutos osoittaa, että tämä ei pidä paikkaansa. Euroopan energiatilanne heijastuu meille suoraan yhteismarkkinan kautta, mutta lisäksi on arvioitava mahdollisuus Venäjän erilaisiin toimiin myös Suomessa. *Teknisesti olemme Fingridin johdolla varautuneet hyvin, mutta tämän lisäksi tulee kiireisesti valmistella taloudelliset toimenpiteet pitkäkestoista hyvin korkeiden markkinahintojen aikaa tai markkinan tosiasiallista romahtamista varten.*

2. Sähkön kysynnän vähentäminen: -5 % huippujen aikaan

EU hintahuippuaikojen määrien sääntelyllä pyritään alentamaan sähkön hintoja kaikkein kalleimpina tunteina. Tavoitteen toteuttamiseksi EU ehdottaa pakottavaa velvoitetta kullekin jäsenvaltioille erikseen leikata vähintään 5 % kokonaiskulutusta hintahuippuaikoina. Periaate on oikea: ainoa keino tosiasiallisesti sopeutua tuotannon rajuun vähentämiseen on vähentää kulutusta tai vaihtoehtoisesti

lisätä muuta tuotantoa. Sen sijaan valittu toteutustapa on EU:n tasolla selvästi puutteellinen sekä tavoiteltavien vaikutusten saavuttamisen että taloudellisen tehokkuuden näkökulmasta:

- Suora määräsääntely vaikuttaa hintoihin, mutta vaikutuksen suuruutta on etukäteen vaikea arvioida koko yhteismarkkina-alueella.
- Suora määräsääntely ei kohdista säästöjä tehokkaasti ajallisesti tai alueellisesti: osalla tunneista säästöt voivat olla riittämättömiä joidenkin maiden osalta, osalla tunneista säästöt voivat olla liian suuria suhteessa säästöillä saavutettavaan hyötyyn osalle maista.
- On epäselvää, miten toimenpide voidaan toteuttaa uskottavasti koko EU:n alueella.

Hintahuippuaikojen määrien sääntely informaatiokampanjalla

Suomessa esillä ollut malli EU hintahuippuaikojen määrien sääntelyyn (TEM/Kuuva, MTV Uutiset, 20.9.2022):

1. Fingrid määrittää odotettavissa olevat huippukulutustunnit ilman säästötoimia
2. Informoidaan kuluttajia tunneista, joilla tarvitaan säästöjä
3. Spot-markkinalla allokoidaan tuotanto vastaamaan kysyntää: tätä kautta määrittyvät hinnat
4. Tarkistetaan jälkikäteen, onko sähkönkulutus vähentynyt keskimäärin viidellä prosentilla

Tämänkaltaisen mallin toteuttamisella ei ole takeita päästä haluttuun lopputulokseen Suomessa:

- EU:n esityksessä viitataan 5 % vähennykseen hintahuippuaikoina. Etukäteen ei kuitenkaan ole takeita mitkä tunnit toteutuvat kalleimpia.
- Malli ei ota huomioon rajasiirtojen kautta tulevia hintavaikutuksia.
- Ei ole takeita mallin vaikuttavuudesta eli siitä kuinka paljon hinnat laskevat informaatiokampanjan seurauksena, toteutuu 5 % säästötavoite tai ei.
- Malli ei kohdista säästöjä tehokkaasti: osalla tunneista säästöt voivat olla riittämättömiä, osalla tunneista säästöt voivat olla liian suuria.
- Yksittäisten tuntien valinnalla vaikutetaan markkinaan: kulutusta saattaa siirtyä ulkopuolisille tunneille, mikä voi johtaa kohonneisiin hintoihin näillä tunneilla.
- Yksittäisten tuntien valinnalla vaikutetaan markkinaan: tuotantoa saattaa siirtyä ulkopuolisille tunneille, mikä voi vesittää säästökampanjan vaikutusta.
- Vaikutuksien jälkikäteinen arviointi uskottavasti on vaikeaa.

Pelkän informaatio-ohjauksen varjolla ei tule jättää toteuttamatta varmemmin toimivia ja taloudellisesti tehokkaita toimenpiteitä.

Ensisijainen vaihtoehto: Hintahuippujen suora sääntely

Huippuhintojen alentamiseksi ainoa varmasti toimiva keino on alentaa markkinan hintakattoa nykyisestä 4000 €/MWh tasolta markkinatilanteen mukaan muuttuvalle yhteiskunnallisesti tehokkaalle tasolle tai muulle yhteiskunnallisesti soveltuvalle tasolle. Hintakaton alentamisen seurauksena:

1. Spot-markkinalta havaitaan suoraan, milloin niukkuutta on eniten: hinnat kertovat juuri tämän.
2. Markkinatulemien jälkeen voidaan kiistatta todeta tunnit, joita mahdollinen säännöstelytarve koskee sekä määrät, joita tarvitaan tasapainon palauttamiseksi.

3. Markkinatulemien jälkeen voidaan antaa varoitus uhkaavasta tehopulasta ja tehdä tarvittavat toimenpiteet tehotasapainon palauttamiseksi.

Alemman hintakaton malli ei poista mahdollisuutta ja tarvetta informoida kuluttajia etukäteen säästötoimien tarpeellisuudesta.

Kuten aiemmin on käynyt esille, on alemman hintakaton malli tarkoituksenmukaisinta toteuttaa koko EU:n tasolla, kuten Suomi aiemmin onkin ehdottanut. Mallin toteutus olisi mahdollista järjestää myös kansallisesti tai alueellisesti, esimerkiksi Pohjoismaissa ja Baltiassa. Hintakattomallin määrittämä enimmäishinta voi olla muuttuva riippuen järjestelmän tilasta. Jos hinnan leikkaaminen ei juurikaan vaikuta vientiin ja tuontiin eikä myöskään alueelliseen kysyntään ja tarjontaan, niin tällöin hintaa tulisi leikata. Tämä tulkinta mallista tarkoittaa, että järjestelmävastaavalle tulisi laaja hintakontrollimandaaatti.

Hintakaton vaikutus investointeihin ei poikkea komission ehdotuksen suorasta interventiosta määriin. Ehdotettu hätätilaväline tekee selväksi, että nykyisen kaltaista kriisiä ei yhteiskunnan toimesta jätetä pelkästään markkinan ratkaistavaksi. Ehdotetut toimet puuttuvat suoraan pakottavana sääntelynä määriin markkinoilla. Toteutuessaan interventio on perustavaa laatua oleva siirtyminen pois markkinaehtoisesta järjestelmästä kriisitilanteessa.

Toissijainen vaihtoehto: Tarjouskilpailu kysyntäjouston hankkimiseksi

Alemman hintakaton lisäksi tai ohella -5 %:in määrätavoitteen toteutumista voidaan tavoitella hankkimalla lisää kysyntäjoustoa markkinalle tarjouskilpailun kautta. Komission ehdotus antaa tähän suoran mandaatin:

> ”Jäsenvaltioiden olisi voitava vapaasti valita asianmukaiset toimenpiteet kysynnän vähentämistavoitteiden saavuttamiseksi, ja niiden olisi erityisesti harkittava taloudellisesti tehokkaita ja markkinapohjaisia toimenpiteitä, kuten kysyntäjoustoa tai kuluttamatonta sähköä koskevia huutokauppoja tai tarjouskilpailujärjestelmiä. Tähän voi sisältyä olemassa olevien järjestelmien tai kansallisten kannustimien laajentaminen kysyntäjouston kehittämiseksi. Siihen voi sisältyä myös taloudellisia kannustimia tai korvauksia osallistuville markkinaosapuolille tapauksissa, joissa se maksetaan ylimääräisestä sähköstä, jota ei kuluteta, verrattuna kyseisen tunnin odotettuun kulutukseen ilman tarjouskilpailua.”

3. Sähkön kysynnän vähentäminen: yleinen -10%

Tätä tavoitetta voidaan toteuttaa informaatio-ohjauksen ja markkinahintojen kautta. Tämän tavoitteen yhteydessä on hyvä huomata ristiriita Suomessa budjettiriihessä päätettyjen toimien ja komission esityksen välillä. Olisi tärkeä välttää toimenpiteitä, jotka ohjaavat kysyntää vastakkaiseen suuntaan esimerkiksi hintoja alentamalla (ALV-tuki) tai jakamalla tukea, joka perustuu suoraan kulutetun sähkön määrään (sähkövähennys ja sähkötuki), ks. alla.

4. Markkinatulojen yläraja inframarginaalisilla teknologioilla tuotetulle sähkölle

Markkinatulojen ylärajan asettaminen ylipäätään on oikeudenmukaisuuskysymys ja siten poliittisen harkinnan piirissä. Markkinatulojen ylärajan tasoa on puolestaan mahdollista tarkastella analyyttisesti. Markkinatulojen yläraja on komission ehdotuksessa asetettu tasolle 180 euroa/MWh. Komission ehdotuksessa todetaan

> ”säädetty tulokatto olisi asetettava tasolle, joka kattaa suurimman osan inframarginaalisista tuottajista EU:ssa ja jolla ei vaaranneta olemassa olevien laitosten saatavuutta ja kannattavuutta eikä uusia inframarginaalisia tuotantolaitoksia koskevia tulevia investointipäätöksiä.”

Sekä

> ”tammikuun ja elokuun 2022 välisenä aikana havaittuihin hintoihin perustuvat simulaatiot osoittavat, että 180 euroon megawattitunnilta asetettu yläraja olisi vakauttanut keskimääräiset tulot noin 150 euroon/MWh.”

Suomessa uudet lähiajan tuotantoinvestoinnit ovat tuulivoimaa tai aurinkovoimaa. Esimerkiksi vuoden 2020 marraskuussa tuulivoimahankkeita on ollut vireillä 70 GW edestä eli moninkertaisesti Suomen nykyisen tuotantokapasiteetin verran (lähde: Fingrid). Vallitseva markkinahintataso on tuolloin ollut noin 30 €/MWh. Tuulivoiman tuotantokustannukset viimeaikaisissa investoinneissa olleet 30–40 €/MWh. Ehdotuksen mukainen hintakatto mahdollistaisi siis moninkertaisen wind fall -voiton vanhoille ja uusille investoinneille.

5. Kuluttajien kohtaamiin ongelmiin puuttuminen

Komission ehdotuksessa nostetaan esiin kansallisen tason tukitoimenpiteet kotitalouksille ja pk-yrityksille. Ehdotuksessa todetaan:

> ”Kuluttajille annettavalla tuella on mahdollisuuksien mukaan tuettava myös kysynnän vähentämistä̈.”

Suomessa valmistellaan sähkövähennystä tuloveroon, sähkötukea ihmisille, jotka eivät voi hyödyntää verovähennystä täysmääräisesti sekä sähköenergian arvonlisäveronkannan alentamista. Nämä toimet kannustavat lisäämään sähkönkulutusta, eivät vähentämään sitä.

Kotitalouksien tukemiseen paremmin soveltuva malli perustuisi historialliseen kulutukseen. Näin varmistetaan, että kulutusvalinnat eivät vääristy tukimekanismin seurauksena. Poliittisen harkinnan piirissä on, miten tuet halutaan kohdentaa: kaikille kuluttajille tasaisesti vaiko esimerkiksi pienituloisia kotitalouksia painottaen.

6. Toimenpidesuositukset

1. Vaikutetaan EU-tasolla sähkömarkkinan hintakaton alentamiseksi
2. Kansalliset toimet:
    a. Säädösmuutokset, jossa määritellään normaalitilanteesta poikkeavat toimintavastuut taloudellisten haittavaikutuksien minimoimiseksi
    b. Valmistellaan ja otetaan tarvittaessa pikaisesti käyttöön tarjouskilpailumenettely, jossa valtion toimesta hankintaan lisää sähkön kysyntäjoustoa markkinoiden käyttöön
    c. Tuetetaan kuluttajia ja yrityksiä suorilla historialliseen käyttöön perustuvilla tulonsiirroilla budjettiriihen esitysten sijaan
3. Perustetaan energiakriisin seurantaan koronapandemian aikana toimineen Tilannehuone-hankkeen kaltainen yksikkö