



11.10.2019

1/3

YRITYSTUKINEUVOTTELUKUNNAN LAUSUNTO

Sähkön riittävyttä varmistava tehoreservi

1 Lausuntopyyntö ja tuen kuvaus

Työ- ja elinkeinoministeriö on 13.9.2019 ja 26.9.2019 päivitetyllä lausuntopyynnöllä pyytänyt yritystukineuvottelukunnalta lausuntoa siitä, täyttääkö *Sähkön riittävyttä varmistava tehoreservi* Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen (SEUT) 107 artiklan 1 kohdan mukaiset valtiontuen kriteerit ja siitä, mitä valtiontukisääntöjen mukaista menettelyä tukiohjelman osalta tulisi noudattaa (lausuntopyyntö täydennyksineen liitteenä).

Tuen tavoitteet ja sisältö

Tehoreservijärjestelmä turvaa sähkön toimitusvarmuuden Suomessa tilanteissa, joissa sähkön markkinaehtoinen tarjonta ei riitä kattamaan sähkönkulutusta. Järjestelmä on ollut käytössä vuoden 2007 alusta ja sillä taataan riittävä sähköntoimitusvarmuuden taso erityisesti talvikauteen ajoittuvan sähkön huippukulutuskauden aikana lyhytkestoisen tehopulan riskiä vähentämällä. Tehoreservi käynnistettäisiin tehopulatilanteessa vuorokausimarkkinoiden jälkeen. Tehoreservin aktivointi tapahtuisi säätosähkömarkkinoilla tilanteessa, jossa kysyntä ja tarjonta eivät kohta vuorokausimarkkinoilla.

Nykyinen tehoreservijärjestelmä perustuu sähköntuotannon ja -kulutuksen välistä tasapainoa varmistavasta tehoreservistä annettuun lakiin (117/2011, jäljempänä tehoreservilaki), jota tullaan muuttamaan EU:ssa kesällä 2019 voimaan tulleiden lainsäädäntömuutosten¹ myötä. Tehoreserviyksikkö on liitetty Suomen sähköjärjestelmään ja kantaverkonhaltija tekee käyttösopimuksen tehoreservijärjestelmään hyväksytyjen yksiköiden haltijoiden kanssa. Energiavirasto vahvistaa käyttösäännöt tehoreserville. Nykymuotoinen tehoreservi on perustunut julkisen palvelun veloitteen antami-

¹ Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (2019/943) sähkön sisämarkkinoista, jäljempänä "sähkö-markkina-asetus", ja Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi (2019/944) sähkön sisämarkkinoita koskevista yhteisistä säännöistä ja direktiivin 2012/27/EU muuttamisesta, jäljempänä "sähkö-markkinadirektiivi".

seen eli toisin sanoen palvelu on tuotettu SGEI-palveluna tehoreservijärjestelmän täyttäessä Altmark-kriteerit, eikä siihen ole sovellettu valtiontuki-sääntöjä. Julkisen palvelun velvoite on Euroopan unionin toiminnasta annetun sopimuksen 106 artiklan 2 kohdan mukainen yleiseen taloudelliseen tarkoitukseen liittyvä palvelu. Altmark Trans -tuomiossa (C-280/00) määriteltyjen kriteerien täytyessä julkisen palvelun veloitteeseen ei sovelleta valtiontukisääntöjä.

Euroopan unionin kesällä 2019 voimaantullut sähkömarkkina-asetus (943/2019) luo eurooppalaisen prosessin tehon riittävyyden arvioimiseksi, joka edellyttää jäsenvaltioita yhdenmukaistamaan kansallisia prosessejaan. Asetus myös sääntelee kapasiteettimekanismien käyttöönottoa ja arviointia luomalla yhteiset suunnittelu- ja laatukriteerit kapasiteettimekanismeille. Tehoreservi on EU:n sähkömarkkina-asetuksen mukainen kapasiteettimekanismi, kun resurssien riittävyydestä on niukkuutta. Tehoreservin on oltava avoin toisessa jäsenvaltiossa sijaitsevien kapasiteetin tarjoajien suoralle rajat ylittävälle osallistumiselle, mikäli se on teknisesti mahdollista. Tehoreservistä säädetään kansallisella muutettavalla lailla, jonka on määrä tulla voimaan vuoden 2020 alusta. Asetus myös edellyttää kapasiteettimekanismien notifointia valtiontuen komission antamilla suuntaviivoilla valtiontuesta ympäristönsuojelulle ja energia-alalle vuosina 2014–2020.

Tuen määrä ja myöntäminen

Tukiohjelman vuosikustannukset vaihtelevat tehoreservin tarpeen ja hinnan mukaan jokaisen hankintajakson välillä. Hankinta perustuu julkiseen hankintaan, jolloin sekä hankittavan kapasiteetin määrä, että hinta eivät ole tiedossa etukäteen. Jos tehoreservin määrän arvioidaan pysyvän samalla hintatasolla kuin tällä hetkellä olisi järjestelmän kokonaiskustannus 15 miljoonaa euroa vuodessa. Jos hintataso nousee, voi tehoreservikustannukset nousta nykyisestä tasosta. Tämän hetkisen tiedon mukaan tehoreservin tarpeen arvioidaan vähenevän jatkossa. Tällöin myös järjestelmän kokonaiskustannukset todennäköisesti laskevat, vaikka yksikköhinta nousisi. Järjestelmän kustannukset rahoitetaan sähköjärjestelmän ja kantaverkonkäyttöön perustuvilla, sähkökulutukselle kohdistuvilla erillisillä maksuilla, joita järjestelmävastuuseen määrätty kantaverkonhaltija kerää siirtopalveluiden käyttäjiltä. Tehoreservijärjestelmässä tukia on maksettu hankintajaksosta riippuen 1–5 laitokselle.

Tehoreservistä säädetään kansallisella lailla, jonka muutosten on määrä tulla voimaan vuoden 2020 ensimmäisellä puoliskolla. Järjestelmä olisi voimassa 31.12.2026 saakka.

2 Ennakkoarviointi

2.1 EU:n lainsäädännön mukaisten valtiontuen edellytysten täyttyminen

Tehoreservijärjestelmän voidaan arvioida täyttävän Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen (SEUT) 107 artiklan 1 kohdan mukaiset valtiontuen kriteerit.

Lausuntopyynnön mukaan tuki myönnetään sähköverkkoon liitetyn sähkön tuotantoon ja siihen liittyvään kulutusjoustoon voimalaitoksille. Kyseessä on tavaroiden ja palvelujen tarjonta markkinoilla, mikä on taloudellista toimintaa.

Kokonaisuudessaan vuosittainen 15 milj. euron tuki katsotaan myönnettäväksi valtion varoista, koska tehoreservijärjestelmän kustannukset rahoitetaan sähköjärjestelmän ja kantaverkon hyödyntämiseen perustuvilla, sähkökulutukselle kohdistuvilla erillisillä maksuilla, joita järjestelmävastuuseen

määrätty kantaverkonhaltija kerää siirtopalveluiden käyttäjillä. Energiavirasto perii lisäksi tehoreservin kilpailutukseen liittyvät maksut maksuasetuksen (869/2016) nojalla. Valtion tuen käsitteestä annetun tiedonannon mukaan (2016/C 262/01, kohta 50) valtion ei tarvitse rahoittaa tukitoimenpidettä suoraan valtion varoista vaan toimenpide voidaan katsoa valtion varoin rahoittamaksi kun se rahoitetaan kokonaan tai osittain viranomaisen yrityksille määräämillä ja niiltä kantamilla maksuilla. Tuen voidaan katsoa täyttävän tämän edellytyksen.

Lausuntopyynnön mukaan tuki on myös valikoiva. Tukijärjestelmään voivat hakea kaikki kansallisen lainsäädännön tekniset edellytykset täyttävät voimalaitokset, mutta näiden joukosta Energiavirasto valitsee tekniset edellytykset täyttävät toimijat tehoreservin tuottajiksi siten, että tarvittu etukäteen määritetty kapasiteetin määrä (MW) saadaan hankittua. Valtiontuen valikoivuus-edellytyksen voidaan katsoa täyttyvän.

Tuki vaikuttaa jäsenvaltioiden väliseen kauppaan ja kilpailuun. Tuki on omiaan parantamaan tuensaajan kilpailuasemaa suhteessa muihin voimalaitoksiin, jotka eivät kuulu tehoreservijärjestelmän piiriin. Tehoreserviin kuuluville laitoksille korvataan varallaolosta kiinteät ja muuttuvat kustannukset sekä kohtuullinen korvaus. Tuki hyödyttää yrityksen taloudellista toimintaa tai ainakin vapauttaa yrityksen kustannuksia muuhun kun tuki kattaa syntyvien kustannusten lisäksi myös erillisen korvauksen. Suomen ja Ruotsin kantaverkonhaltijat ovat tehneet jo aiemmin yhteistyötä tehoreservin käytössä ja lisäksi potentiaalisia tehoreservin tuottajiksi hakeutuvia laitoksia voi olla Viron, Ruotsin ja Norjan alueella. Näin ollen tuella on todennäköisesti vaikutuksia jäsenvaltioiden väliseen kauppaan. Näiltä osin tuki täyttää valtioneuvoston säädetty edellytykset kilpailun vääristymisestä ja kauppaan kohdistuvasta vaikutuksesta.

2.2 Valtiontukea koskeva menettelytapa

Lausuntopyynnössä on arvioitu, ettei suunniteltuun tukitoimenpiteeseen soveltuisi de minimis –asetuksen (*komission asetus (EU) N:o 1407/2013*) mukainen tuki eikä myöskään yleisen ryhmäpoikkeusasetuksen (*komission asetus EU 651/2014 muutoksineen*) mukainen tuki. Kyseessä on tukimäärältään (15 milj. euroa vuodessa) merkittävä tukiohjelma ja toiseksi tuki ei täytä yleisen ryhmäpoikkeusasetuksen mukaisia soveltamisedellytyksiä. Valtiontuille tulee sada komission hyväksyntä ennen niiden täytäntöönpanoa (SEUT 108 artikla 3 kohta) eli mikäli tuet eivät kuulu de minimis- tai yleisen ryhmäpoikkeusasetuksen soveltamisalaan, tulee niistä ilmoittaa komissiolle etukäteen.

Lausuntopyyntöön on liitetty alustava valtioneuvoston tiedonantoon muistio. Tukijärjestelystä olisi tarkoitus toimittaa komissiolle etukäteisilmoitus komission suuntaviivoista valtioneuvoston ympäristönsuojelulle ja energia-alalle vuosina 2014–2020 annetun tiedonannon (2014/C 200/01, jäljempänä ympäristönsuojelu- ja energia-alan suuntaviivat) mukaisesti. Komissio on ilmoittanut jatkavansa suuntaviivojen voimassaoloa vuoden 2022 loppuun saakka. Ympäristönsuojelu- ja energia-alan suuntaviivojen mukaan tuki tuotannon riittävyyttä koskeville toimenpiteille voi soveltua sisämarkkinoille (SEUT 107 artikla 3 kohta) täyttäessään em. suuntaviivojen sääntelyn.

Suuntaviivat sallivat tuen, joka maksetaan sähköntuottajille vastikkeeksi pelkästä tuotantokapasiteetin saatavilla pitämisestä (3.9 Tuotannon riittävyyttä edistävä tuki). Tiedonannossa on lueteltu yleiset arviointiperusteet tuen hyväksyttävyydelle kuten yhteisen edun mukaisuus, valtioneuvoston tarpeeseen liittyvät vaatimukset, tuen tarkoituksen mukaisuus, tuen kannustava vaikutus, tuen oikeasuhteisuus sekä kilpailuun ja kauppaan kohdistuvien kohtuuttomien kielteisten vaikutusten välttäminen. Esimerkiksi tulee määrittellä selkeästi tavoite, milloin ja missä sähköntuotannon riittävyyttä koskeva ongelma on odotettavissa, tuki tulee palkitsee ainoastaan käytettävässä olemisesta eikä se saa sisältää korvausta sähkön myynnistä, tuoton tulee pysyä kohtuullisena, kun tarjotun kapasiteetin odote-

taan riittävän täyttämään kapasiteetin kysyntää tulee hinnan laskea automaattisesti nolleen sekä jäsenvaltion tulee osoittaa syyt, joiden vuoksi markkinat eivät pysty tarjoamaan riittävästi kapasiteettiä ilman valtion toimenpiteitä. Näiden tehoreserviä koskevien sääntöjen lisäksi suuntaviivat sisältävät sääntelyä yleisistä arviointiperusteista ja sisämarkkinoille soveltuvuutta koskevista yleisistä säännöksistä (mm. tuen tarve, tarkoituksenmukaisuus, kannustava vaikutus, tuen enimmäisintensiteetit, tuen kasautuminen).

3

Esitys yritystukineuvottelukunnan lausunnoksi

Yritystukineuvottelukunta puoltaa ennakoarvioinnissa esitettyä ja toteaa, että sähkön tehoreserviä koskeva tuki täyttää EU:n lainsäädännön mukaiset valtiontuen edellytykset.

Tehoreservijärjestelmässä markkinoiden puutteellinen toiminta ja viranomaisten halu turvata ja varmistaa sähkön riittävyys täyttää sinällään yleisiin taloudellisiin tarkoituksiin liittyvien palveluiden eli SGEI –palvelujen määritelmän ja tuen yhteensovittamisessa olisi todennäköisesti mahdollista hyödyntää SGEI-sääntelyä.

Uudistunut EU:n sähkömarkkinoita koskeva lainsäädäntö edellyttää kuitenkin, että sähkön tuotannon riittävyyttä koskevat tukijärjestelmät notifioidaan Euroopan komissiolle. Komissio arvioi tuen sisämarkkinoille soveltuvuuden ympäristönsuojelu- ja energia-alan suuntaviivojen nojalla, eikä tukea saa laittaa täytäntöön ennen komission antamaa valtiontukipäätöstä. Yritystukineuvottelukunta toteaa, että notifiointivaiheessa tulee varmistua niin suuntaviivojen yleisten kuin tuotannon riittävyyttä edistävän tuen yksityiskohtaisten vaatimusten täyttymisestä.

Tukiohjelman on tarkoitus olla voimassa vuoden 2026 loppuun saakka. Yritystukineuvottelukunta kiinnittää huomiota siihen, että tukiohjelman sovellettavat nykyiset EU:n valtiontukisäännöt ovat näillä näkymin voimassa 31.12.2022 asti ja että tarvittaessa tukiohjelmaa tulee mukauttaa valtiontukisääntöjen muutosten edellyttämällä tavalla sääntöjen mukaisen siirtymäajan puitteissa.

Esittelijä: Johtava asiantuntija Niina Puolusmäki

LIITTEET

Työ- ja elinkeinoministeriön lausuntopyyntö 13.9.2019 (täydennetty 26.9.2019)