



Bryssel 13.4.2016
C(2016) 2107 final

KOMISSION KERTOMUS

Kapasiteettimekanismeja koskevan toimialatutkinnan väliraportti

{SWD(2016) 119 final}

KOMISSION KERTOMUS

Kapasiteettimekanismeja koskevan toimialatutkinnan väliraportti

1. Johdanto

Komissio käynnisti 29. huhtikuuta 2015 toimialatutkinnan rahoitustuesta, jota EU:n jäsenvaltiot myöntävät sähkön tuottajille ja kuluttajille sähkön toimitusvarmuuden turvaamiseksi (kapasiteettimekanismit). Se on huolissaan siitä, että kapasiteettimekanismit saattavat suosia aiheettomasti tiettyjä tuottajia tai teknologioita ja luoda esteitä rajat ylittävälle sähkön kaupalle.¹

Näiden huoltenaiheiden testaamiseksi komissio on viime vuoden aikana kerännyt suuren määrän tietoa nykyisistä ja suunnitelluista kapasiteettimekanismeista yhdessätoista eri jäsenvaltiossa. Se on tutkinut, miksi jäsenvaltiot ottavat käyttöön kapasiteettimekanismeja, miten nämä mekanismit on suunniteltu ja miten ne vaikuttavat kilpailuun ja kauppaan sähkön sisämarkkinoilla.

Komission hyödyntää tutkimuksessa kerättyjä tietoja arvioidessaan, ovatko kapasiteettimekanismit unionin valtioneuvoston mukaisia.²

Tutkinta antaa panoksen komission energiaunionistrategiaan erityisesti tukemalla EU:n sähkömarkkinoiden uutta rakennetta koskevan säädösehdotuksen laadintaa. Eurooppa-neuvosto muistutti 18. maaliskuuta 2016 täysin toimivien ja yhteenliitettyjen energiemarkkinoiden tärkeydestä.³ Toimialatutkinnan kautta saadut tiedot auttavat kehittämään alueellisempia lähestymistapoja toimitusvarmuuteen. Kun kapasiteettimekanismeja käytetään, ne on yhä suuremmissa määrin avattava osallistumiselle yli kansallisten rajojen.

Tässä väliraportissa ja siihen liittyvässä komission yksiköiden valmisteluasiakirjassa esitetään komission alustavat havainnot ja tutkinnasta tehdyt alustavat päätelmät.

Komissio kehottaa EU:n jäsenvaltioita, sähköalan sidosryhmiä ja yleisöä **toimittamaan huomautuksia** väliraportista ja siihen liittyvästä komission yksiköiden valmisteluasiakirjasta seuraavien 12 viikon aikana.

Komissio julkaisee toimialatutkinnan loppuraportin myöhemmin tänä vuonna.

¹ http://europa.eu/rapid/press-release_IP-15-4891_fi.htm

² Suuntaviivat valtioneuvoston ympäristönsuojelulle ja energia-alalle vuosina 2014–2020 (EUVL C 200, 28.6.2014, s.1).

³ Eurooppa-neuvoston päätelmät, 17.–18.3.2016, <http://www.consilium.europa.eu/press/press-releases/2016/03/18-european-council-conclusions/>.

2. Komission politiikka sähkömarkkinoiden rakenteen alalla

Euroopan sähköalalla on tapahtumassa ennennäkemätön siirtymä. Markkinoiden vapauttamiseen ja hiilen vähentämiseen tähtäävät toimet ovat muuttaneet perusteellisesti sitä, miten sähköä tuotetaan, kaupataan ja kulutetaan Euroopan unionissa. Uusiutuvat energialähteet ovat kasvaneet nopeasti. EU:n sähköstä 26 prosenttia tuotetaan uusiutuvista energialähteistä, ja 10 prosenttia kokonaissähköstä on peräisin vaihtelevasti saatavilla olevista lähteistä (esim. tuuli- ja aurinkoenergia).⁴

Uusiutuvien energialähteiden laajamittainen käyttöönotto yhdessä kysynnän yleisen vähenemisen kanssa on laskenut perinteisten tuottajien kannattavuutta ja vähentänyt kannustimia ylläpitää nykyisiä voimalaitoksia tai investoida uusiin. Monissa jäsenvaltioissa tämä kehitys on lisännyt huolta toimitusvarmuudesta. Jäsenvaltiot ovat huolissaan siitä, että sähkömarkkinat eivät tuota tarvittavia investointisignaaleja sellaisen sähköntuotantoyhdistelmän varmistamiseksi, joka pystyy vastaamaan kysyntään kaikkina aikoina.

Eräät jäsenvaltiot ovat reagoineet tähän toteuttamalla toimenpiteitä, joilla pyritään tukemaan investointeja lisäkapasiteettiin, jonka ne katsovat tarpeelliseksi hyväksyttävän toimitusvarmuuden tason varmistamiseksi. Näillä kapasiteettimekanismeilla maksetaan nykyisen ja/tai uuden kapasiteetin tarjoajille siitä, että ne asettavat kapasiteettia käytettäväksi.

Jos kapasiteettimekanismit otetaan käyttöön enneaikaisesti määrittelemättä kunnolla ongelmaa tai koordinoimattomasti sekä ottamatta huomioon rajat ylittävien resurssien panosta, vaarana on, että kapasiteettimekanismit vääristävät rajat ylittävää sähkön kauppaa ja kilpailua. Ne saattavat esimerkiksi palkita uusia investointeja vain tietyn tyyppiseen tuotantoon tai kysynnän ohjaus voi jäädä niiden ulkopuolelle. Ne voivat myös kannustaa investointeja vain maan rajojen sisällä, vaikka olisi tehokkaampaa vahvistaa verkkojen yhteenliittämistä ja tuoda tarvittaessa sähköä.

Komissio on ilmaissut huolensa sähkön toimitusvarmuudesta energiaunionin puitteissa⁵ ja ilmoittanut suunnitelmista ehdottaa sähkömarkkinoiden rakennetta ja sähkön toimitusvarmuutta koskevaa lainsäädäntöä. Lainsäädäntöehdotuksessa laadittaisiin toimituskatkosten hyväksyttävien riskitasojen vaihteluväli sekä EU:n laajuinen, tosiasioihin perustuva ja puolueeton toimitusvarmuuden arviointi. Komissio on käynnistänyt kaksi julkista kuulemistä saadakseen sidosryhmien näkemyksiä asiasta.⁶ Kapasiteettimekanismeja koskeva toimialatutkinta on osa tätä laajempaa aloitetta.

⁴ Euroopan komissio, ”Uusiutuvan energian tilannekatsaus”, 15.6.2015, COM(2015) 293.

⁵ Komission tiedonanto ”Joustavaa energiaunionia ja tulevaisuuteen suuntautuvaa ilmastonmuutospolitiikkaa koskeva puitestrategia”, 25.2.2015, COM(2015) 80.

⁶ COM(2015) 340 final.

https://ec.europa.eu/energy/sites/ener/files/documents/DG%20ENER_ConsultationPaperSoSelectricity14July.pdf

3. Kapasiteettimekanismeja koskeva toimialatutkinta

Komissio voi suorittaa erityisiä toimialoja koskevia tutkintoja, jos se epäilee, että yksityisten yritysten tai viranomaisten toimet vaikuttavat kilpailuun. Tämä on ensimmäinen valtioneuvostoa koskeva toimialatutkinta.⁷

Komissio käynnisti tutkinnan, koska huolena oli, että olemassa olevat tai suunnitellut sähköntuotantokapasiteetin tukijärjestelmät uhkaavat vääristää kilpailua ja heikentää energian sisämarkkinoita.

Toimialatutkinnassa kerättyjen tietojen avulla komissio voi ymmärtää paremmin,

- onko tarpeen – ja missä määrin –, että jäsenvaltiot myöntävät valtiontukea sähkön toimitusvarmuuden takaamiseksi
- minkä tyyppiset kapasiteettimekanismit soveltuvat parhaiten sähkön toimitusvarmuuden takaamiseen ja missä olosuhteissa kapasiteettimekanismit uhkaavat vääristää kapasiteetin tarjoajien välistä kilpailua⁸ ja rajat ylittävää kauppaa
- miten kapasiteettimekanismit voivat täydentää energian sisämarkkinoita sen sijaan, että ne heikentävät niiden toimintaa
- millainen on toimitusvarmuutta edistävien kapasiteettimekanismien ja vähähiilisyttä koskevien tavoitteiden välinen vuorovaikutus
- miten valtioneuvostokäytäntöjen noudattaminen voidaan varmistaa jäsenvaltioiden suunnitellessa ja ottaessa käyttöön kapasiteettimekanismeja.

Tätä varten komissio on ensimmäisenä toimenpiteenä tarkastellut kapasiteettimekanismien käyttöönoton taustalla olevia syitä ja niiden rakenteellisia ominaisuuksia. Se on tutkinut useita olemassa olevia mekanismeja samoin kuin useita jäsenvaltioissa suunnitteilla olevia mekanismeja. Se on tarkastellut näitä mekanismeja laajemmassa markkinoiden viitekehysessä ottaen huomioon erityisesti uusiutuvien energialähteiden osuuden kasvun.

Tässä väliraportissa komissio esittää alustavat havaintonsa ja kerätyistä tiedoista tehdyt alustavat päätelmät. Se pyytää esittämään havainnoista ja päätelmistä huomautuksia, joita se aikoo käyttää myöhemmin tänä vuonna julkaistavan loppuraportin perustana.

Tässä väliraportissa ei arvioida, ovatko jäsenvaltioissa olemassa olevat tai suunnitellut kapasiteettimekanismit EU:n valtioneuvostokäytäntöjen mukaisia. Suuntaviivat valtiontuesta ympäristönsuojelulle ja energia-alalle vuosina 2014–2020 sisältävät erityisiä sääntöjä

⁷ Valtioneuvostoa koskevan menettelyasetuksen vuonna 2013 toteutetun tarkistuksen jälkeen komissio voi suorittaa toimialatutkintoja, jos valtioneuvostokäytännöt voivat vääristää kilpailua useissa jäsenvaltioissa tai jos olemassa olevat valtioneuvostokäytännöt eivät enää sovellu energian sisämarkkinoiden toimintaan.

⁸ Esimerkiksi sähköntuottajien ja kysynnänohjausorganisaatioiden välistä kilpailua.

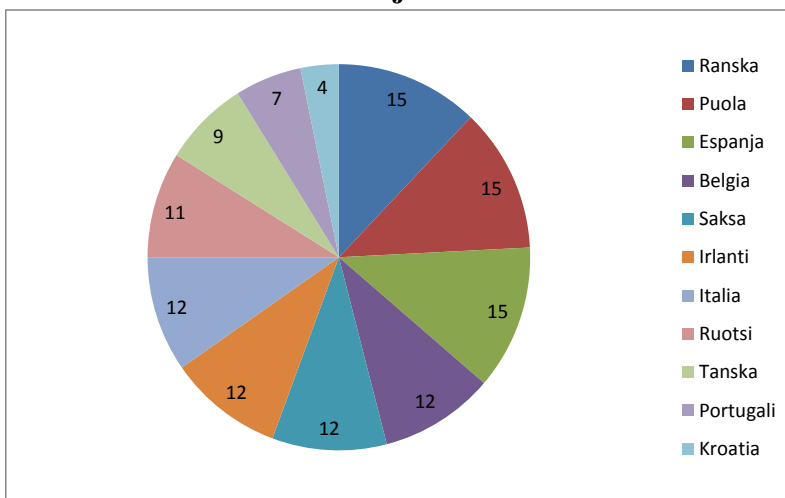
kapasiteettimekanismien arvioinnista. Komissio on jo soveltanut näitä sääntöjä Yhdistyneen kuningaskunnan ja Ranskan ilmoittamiin kapasiteettimekanismeihin.⁹ Näiden asioiden tapaan komissio aikoo arvioida kapasiteettimekanismien yhteensopivuutta valtioneuvoston sääntöjen kanssa valtioneuvoston menettelyjen yhteydessä.

4. Menettely

Tutkinta kattaa yksitoista jäsenvaltiota, jotka ovat Belgia, Kroatia, Tanska, Ranska, Saksa, Irlanti, Italia, Puola, Portugali, Espanja ja Ruotsi. Komissio valitsi nämä jäsenvaltiot kolmen seikan perusteella: i) kapasiteettimekanismin tai mekanismin käyttöönottoa koskevan suunnitelman olemassaolo, ii) tarve kattaa EU:ssa olemassa tai suunnitteilla olevien kapasiteettimekanismien erilaisia malleja, sekä iii) olemassa olevan tai suunnitellun kapasiteettimekanismin todennäköinen vaikutus kilpailuun ja rajat ylittävään kauppaan.

Tämän väliraportin laatimiseksi komissio lähetti yksityiskohtaisia kyselylomakkeita yli 200 julkiselle elimelle, energia-alan sääntelyviranomaiselle, verkonhaltijalle ja markkinatoimijalle, jotka harjoittavat kaupallista toimintaa tutkinnan kattamissa yhdessätoista jäsenvaltiossa. Se sai 124 vastausta.

Kaavio 1: vastausten määrä jäsenvaltioittain



Lähde: Euroopan komissio

⁹ Yhdistyneen kuningaskunnan kapasiteettimarkkinoita koskevan päätöksen osalta ks. asiassa SA.35980 (2014/N-2) – Yhdistynyt kuningaskunta – sähkömarkkinoiden uudistus – kapasiteettimarkkinat – 23.7.2014 annettu komission päätös C(2014) 5083 final. Tämän päätöksen julkinen versio on saatavilla verkko-osoitteessa http://ec.europa.eu/competition/state_aid/cases/253240/253240_1579271_165_2.pdf. Komissio aloitti 13. marraskuuta 2015 muodolliset tutkintamenettelyt Ranskan valtakunnallisesta kapasiteettimekanismista (SA.39621) sekä tarjouskilpailusta kaasuvoimalan rakentamiseksi Bretagneen (SA.40454). Ks. http://europa.eu/rapid/press-release_IP-15-6077_en.htm. Päätösten julkiset versiot ovat saatavilla (ranskaksi) valtakunnallisten kapasiteettimekanismien osalta verkko-osoitteessa http://ec.europa.eu/competition/state_aid/cases/261326/261326_1711140_20_2.pdf ja Bretagneen rakennettavan kaasuvoimalan osalta verkko-osoitteessa http://ec.europa.eu/competition/state_aid/cases/261325/261325_1711139_35_3.pdf

Komissio järjesti jäsenvaltioiden kanssa myös kolme työpajaa kapasiteettimekanismeihin liittyvistä kysymyksistä, kuten riittävyyden arvioinneista, rakenteellisista piirteistä ja rajat ylittävistä osallistumisesta kapasiteettimekanismeihin.¹⁰ Eurooppalaisten elinten ja järjestöjen, kuten energia-alan sääntelyviranomaisten yhteistyöviraston (ACER), sähkön siirtoverkonhaltijoiden eurooppalaisen verkoston (Sähkö-ENTSO), Kansainvälisen energiajärjestön (IEA) sekä sähköntuottajien, kuluttajien, varastointioperaattoreiden ja kysynnänohjauspalvelujen tarjoajien järjestöjen kanssa järjestettiin kahdenvälisiä tapaamisia. Lisäksi komissio on hyödyntänyt julkisia tietolähteitä sekä aihetta koskevia erityistutkimuksia ja julkaisuja.

5. Liitteenä olevan komission yksiköiden valmisteluasiakirjan rakenne

Liitteenä olevassa komission yksiköiden valmisteluasiakirjassa esitetään yksityiskohtaisemmin tutkinnan tulokset jäsenvaltioiden nykyisistä käytännöistä niiden harkitessa kapasiteettimekanismeja, hyväksyessä sen ja käyttäessä sitä. Näistä tiedoista tehdään useita alustavia päätelmiä.

Valmisteluasiakirjan kahdessa ensimmäisessä luvussa määritellään tutkinnan ala ja kuvataan asiayhteyttä, jossa kapasiteettimekanismeja koskeva kysymys on noussut esiin. Luvussa 2 esitetään yleiskatsaus eurooppalaisten sähkömarkkinoiden tilasta painottaen tutkinnan kattamia yhtätoista jäsenvaltiota. Siinä selitetään, miksi monet jäsenvaltiot ovat huolissaan siitä, pystyvätkö niiden sähköjärjestelmät jatkuvasti vastaamaan kysyntään kaikkina aikoina, ja ne käyttävät tästä syystä kapasiteettimekanismeja tai harkitsevat niiden käyttöönottoa. Tämän jälkeen luvussa arvioidaan, mitkä tekijät edistävät investointeja tuotantokapasiteettiin, ja kuvaillaan markkinoiden ja sääntelyn toimintapuutteita, jotka vaikuttavat investointipäätöksiin sähkömarkkinoilla. Luvussa yksilöidään myös joukko markkina- ja sääntelyuudistuksia, jotka voivat auttaa parantamaan sähkön sisämarkkinoiden toimintaa ja siten vähentämään kapasiteettimekanismien tarvetta tai poistamaan sen. Lisäksi siinä myönnetään, että edelleen on olemassa markkinoiden ja sääntelyn toimintapuutteita, jotka voivat säilyä vielä kauan.

Myöhemmissä luvuissa tutkitaan kapasiteettimekanismien kykyä ratkaista nämä jäljellä olevat markkinoiden ja sääntelyn toimintapuutteet. Luvussa 3 kapasiteettimekanismit jaetaan eri tyypeihin ja toimialatutkinnan kattamat kapasiteettimekanismit ryhmitellään tämän luokittelun perusteella. Luvussa 4 selitetään, miten jäsenvaltiot arvioivat tuotantonsa riittävyyttä¹¹, sekä luotettavuusnormien¹² roolia tässä arvioinnissa. Luvussa 5 esitetään tutkinnan piiriin kuuluvien kapasiteettimekanismien rakenteelliset piirteet ja tarkastellaan

¹⁰ http://ec.europa.eu/competition/sectors/energy/state_aid_to_secure_electricity_supply_en.html

¹¹ 'Tuotannon riittävyydellä' tarkoitetaan tuotetun kapasiteetin tasoa, jonka katsotaan riittävän kysynnän tyydyttämiseksi kyseisessä jäsenvaltiossa kaikkina aikoina (tavanomaisen tilastollisen indikaattorin käytön perusteella).

¹² Termillä 'luotettavuusnormi' tarkoitetaan toimialatutkinnan yhteydessä sellaista tuotannon riittävyyden tasoa, jota pidetään hyväksyttävänä ja joka voi muodostaa interventioiden perustan.

sellaisia kysymyksiä kuin kuka voi osallistua järjestelmään, miten valinta tapahtuu ja mitkä ovat järjestelmään osallistuvien oikeudet ja velvollisuudet. Näiden tulosten perusteella luvussa 6 tehdään alustavia päätelmiä kunkin kapasiteettimekanismityypin soveltuvuudesta sähkön toimitusvarmuuden varmistamiseen sekä niiden vaikutuksista markkinoihin.

6. Alustavat havainnot ja päätelmät

6.1. Asiyhteys, jossa tuotannon riittävyys herättää huolta

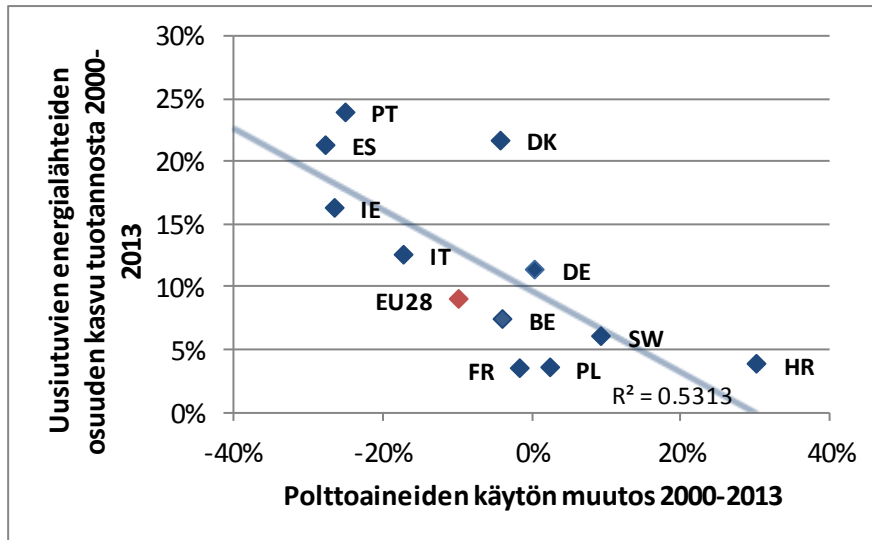
Kapasiteettimekanismit eivät ole uusi keksintö. Vuosina 1990–2001 Englannin ja Walesin sähkömarkkinoilla oli sähkön hinnasta erillinen kapasiteettimaksu. Irlanti, Italia ja Espanja ovat maksaneet kapasiteettimaksuja sähköntuottajille monia vuosia, ja Ruotsissa on ollut strategisia varastoja vuodesta 2003. Tästä huolimatta lisääntynyt kiinnostus kapasiteettimekanismeja kohtaan on viime vuosina johtanut monien uusien järjestelmien suunnitteluun ja käyttöönottoon.

Syyt jäsenvaltioiden uuteen kiinnostukseen kapasiteettimekanismeja kohtaan löytyvät sähköalan kehityksestä. Kuten valmisteluasiakirjan 2 luvussa osoitetaan, EU:n tuotantokapasiteetti on lisääntynyt viime vuosina. Tämä lisäys johtuu pääosin uusiutuvista energialähteistä peräisin olevan sähkön tuotannon kasvusta. Samalla sähkön kysyntä on vähentynyt. Vähentyminen johtuu osittain EU:ssa vuodesta 2008 vallinneesta talouskriisistä ja osittain energiatehokkuustoimista aiheutuvasta energiansäästöstä.

Tuotantokapasiteetin lisääntyminen ja kysynnän vähentyminen ovat lisänneet huippukysynnän ja tuotantokapasiteetin välisiä eroja, mikä viittaa ylikapasiteettiin. Tämä puolestaan on johtanut sähkön tukkuhintojen alenemiseen vuodesta 2011. Esimerkiksi Saksassa tukkuhinnat vuodeksi eteenpäin ovat alimmalla tasolla 14 vuoteen.

Uuden uusiutuvan energian tuotantokapasiteetin toimintakustannukset ovat yleensä matalammat kuin perinteisten hiili- tai kaasuvoimalaitosten. Tämän seurauksena perinteiset voimalat eivät tuota yhtä paljon kuin ennen, varsinkaan markkinoilla, joilla uusiutuvan energian osuus on suuri. Uusiutuvien sähkön lähteiden vaihteleva luonne luo epävarmuutta siitä, kuinka usein esiintyy hintapiikkejä, jotka auttavat perinteisiä teknologioita saamaan takaisin investoinneista aiheutuneet kulunsa. Kaaviosta 2 käy ilmi selvä korrelaatio uusiutuvan energian markkinaosuuden ja fossiilisiin polttoaineisiin perustuvan energiantuotannon käytön laajuuden välillä: mitä enemmän uusiutuvaa energiaa on, sitä pienempi on perinteisten voimalaitosten käyttötuntimäärä.

Kaavio 2: Uusiutuvien energialähteiden vaikutus perinteisten voimalaitosten käyttöasteisiin



Lähde: Euroopan komissio Eurostatin tietojen perusteella

Vaikka EU:n sähkömarkkinoiden nykytilanteelle on tunnusomaista korkea toimitusvarmuus myös muuhun maailmaan verrattuna, monet jäsenvaltiot ovat huolestuneita siitä, että tämä kehitys vaikuttaa niiden sähkön kokonaistuotannon riittävyyteen tulevaisuudessa. Monet kannattamattomat voimalat suunnittelevat sulkemista toistaiseksi tai pysyvästi. Viime vuosina tästä on tullut ongelma erityisesti joustaville kaasuvoimalaitoksille, joiden käytöstä on yleisesti tullut joustamattomampia ruskohiiltä tai kivihiiiltä käyttäviä voimalaitoksia kalliimpaa. Lisäksi eräissä jäsenvaltioissa, kuten Yhdistyneessä kuningaskunnassa, Puolassa ja Kroatiassa, kaasuvoimalaitokset ovat tulossa käyttöikänsä päähän, ja monet niistä odotetaan suljettavan lähivuosina. Suuntaus kohti uusiutuviin energialähteisiin perustuvan tuotannon lisääntymistä muodostaa taloudellisen haasteen monien vakiintuneiden energiayhtiöiden, joiden tuotantolaitokset käyttävät fossiilisia polttoaineita, liiketoimintamallille. Vaikka siirtyä kohti uusiutuvia energialähteitä enemmän hyödyntävää energiantuotantoa on tarkoituksellinen kehityssuuntaus, se asettaa haasteen toimitusvarmuudelle, jos se johtaa joustavampien voimalaitosten sulkemiseen tai heikentää kannustimia investoida niihin, sillä niitä tarvitaan yhä vaihtelevasti saatavilla olevan uusiutuvan tuuli- ja aurinkovoiman tuotannon varakapasiteetiksi.

Lisäksi uusiutuvan energian uudet tuotantolaitokset ja kulutuskeskukset eivät sijaitse samoissa paikoissa. Yksi esimerkki on Saksa, jossa suurin osa uusiutuvasta energiasta tuotetaan maan pohjoisosassa, kun taas monet perinteisistä ja ydinvoimaloista, jotka saatetaan sulkea lyhyellä tai keskipitkällä aikavälillä, ovat maan eteläosassa, jossa sijaitsee tärkeitä kysyntäkeskuksia. Verkon kehitys ei pysy tarjonnan ja kysynnän mallien muuttumisen tahdissa. Vielä merkittävämpää on se, että sähkön hinnat eivät lähetä oikeita signaaleja paikallisen tarjonnan ja kysynnän yhtensovittamiseksi, koska Saksa muodostaa yhdessä Itävallan ja Luxemburgin

kanssa yhden tarjousalueen, mikä tarkoittaa, että sähkön hinta tukkumarkkinoilla on sama koko tällä alueella.

Periaatteessa sähkön tukkumarkkinoiden (”pelkän energian” markkinoiden) pitäisi pystyä antamaan tarvittavat hintasignaalit tarvittavien investointien käynnistämiseksi, mikäli tukkuhinnat mahdollistavat kiinteiden kustannusten kattamisen. ”Pelkän energian” markkinamallin kyvystä antaa käytännössä tällaisia signaaleja käydään keskustelua, sillä nykyisille sähkömarkkinoille ovat tunnusomaista epävarmuus sekä useat markkinoiden ja sääntelyn toimintapuutteet, jotka vaikuttavat tukkumarkkinoiden hintasignaaleihin. Niitä ovat muun muassa matalat enimmäishinnat (joita voidaan pitää välineenä estää markkinavoiman väärinkäyttö, mutta jotka voivat myös rajoittaa sähkön hintojen kykyä nousta ja heijastaa niukkuutta ja luotettavuuden arvostusta kuluttajien keskuudessa), uusiutuvien energialähteiden tukijärjestelmät, jotka vääristävät hintasignaaleja, ennakoimattomat niukkuuskaudet, laajan osallistumisen mahdollistavien lyhytkestoisten markkinoiden puute sekä kysynnän ohjaustoimijoiden aktiivisen osallistumisen puute.

Tässä yhteydessä jäsenvaltiot saattavat päättää ottaa käyttöön kapasiteettimekanismeja sen sijaan, että ne puuttuisivat markkinarakenteen puutteisiin. On keskeisen tärkeää, että jäsenvaltiot parantavat markkinoidensa toimintaa mahdollisimman paljon ja puuttuvat taustalla oleviin syihin, jotka alunperin aiheuttivat niiden riittävyysongelmat. Tämä edellyttää todennäköisesti, että jäsenvaltiot varmistavat asianmukaiset hintasignaalit – erityisesti niukkuuden aikoina –, koska näillä hinnoilla tarjotaan kannustimia kysynnän ohjaukselle, joustavalle tuotantokapasiteetille sekä tuonnille ja viennille sähkön sisämarkkinoilla.

On kuitenkin eräitä jäljellä olevia markkinoiden ja sääntelyn toimintapuutteita, joita on vaikea korjata tai joihin puuttuminen asianmukaisesti vie aikaa. Esimerkiksi kysyntäpuolen osallistuminen edellyttää, että kuluttajilla on laitteet (esimerkiksi älykkäitä mittareita), tosiaikaiset tiedot sekä sopimukset, joiden avulla he voivat reagoida hintojen nousuun ja mukauttaa sähkönkulutustaan vastaavasti. Lisäksi likvidejä ja kilpailukykyisiä lyhytkestoisia markkinoita, jotka voivat edistää paremmin toimitusvarmuutta, ei voida luoda koko Eurooppaan hetkessä. Myös siirtojohtojen rakentaminen verkon rajoitteiden poistamiseksi voi kestää vuosia.

Näistä syistä monet jäsenvaltiot ovat ottaneet käyttöön kapasiteettimekanismeja tai suunnittelevat niiden käyttöönottoa. Nämä mekanismit muuttavat sähkömarkkinoita perusteellisesti, sillä tuottajille ja muille kapasiteetin tarjoajille ei enää makseta vain niiden tuottamasta sähköstä, vaan myös sen saatavuudesta.

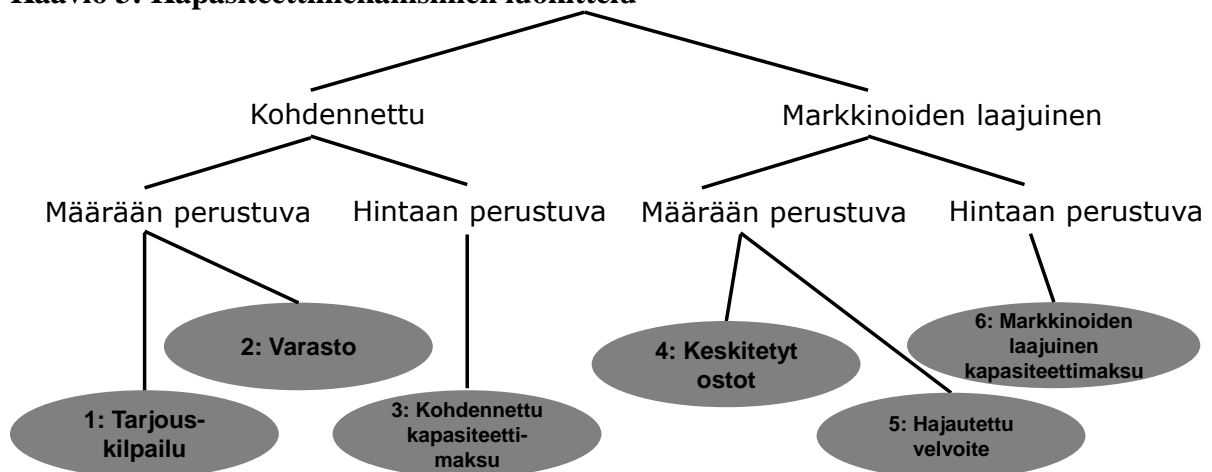
Kapasiteettimekanismit voivat aiheuttaa monia kilpailuongelmia. Erilaisten mekanismien tilkkutäkki eri puolilla EU:ta saattaisi haitata rajat ylittävää kauppaa ja vääristää investointisignaaleja sellaisten maiden eduksi, joilla on ”edullisempia” kapasiteettimekanismeja. Kansallisesti määritetyt tuotannon riittävyttä koskevat tavoitteet voivat johtaa liiallisen kapasiteetin hankintaan, ellei tuontia oteta täysimääräisesti huomioon. Kapasiteettimekanismit voivat vahvistaa markkinavoimaa, jos ne eivät esimerkiksi salli

uusien tai vaihtoehtoisten tarjoajien tuloa markkinoille. Jos kapasiteettimekanismit ovat huonosti suunniteltuja eivätkä perustu kilpailuun, ne myös johtavat todennäköisesti kapasiteetin tarjoajille maksettaviin liiallisiin korvauksiin – usein vakiintuneiden toimijoiden hyväksi. Kaikki nämä seikat voivat heikentää energian sisämarkkinoiden toimintaa ja nostaa kuluttajien energiakustannuksia.

6.2. Tarkastelluissa yhdessätoista jäsenvaltiossa havaitut kapasiteettimekanismit

Tutkinnan piiriin kuuluvissa jäsenvaltioissa sovelletaan monia erilaisia kapasiteettimekanismeja. Tämän väliraportin liitteenä olevassa komission yksiköiden valmisteluasiakirjassa ne luokitellaan kuuteen tyyppiin: i) uutta kapasiteettia koskevat tarjouskilpailut; ii) strategiset varastot; iii) kohdennetut kapasiteettimaksut; iv) keskitettyihin ostoihin perustuvat mallit; v) hajautetut velvoitteet; ja vi) koko markkinoiden laajuiset kapasiteettimaksut.¹³ Nämä kapasiteettimekanismien tyypit voidaan jakaa kahteen laajaan ryhmään: kohdennettuihin mekanismeihin, joissa maksuja suoritetaan vain valikoiduille kapasiteetin tarjoajien ryhmille, sekä markkinoiden laajuiset mekanismit, joihin periaatteessa voivat osallistua kaikkiin ryhmiin kuuluvat kapasiteetin tarjoajat. Näiden kahden ryhmän sisällä voidaan erottaa määrään perustuvia ja hintoihin perustuvia mekanismeja.

Kaavio 3: Kapasiteettimekanismien luokittelu



Lähde: Euroopan komissio

Yhteensä tutkinnassa havaittiin 28 olemassa olevaa tai suunniteltua kapasiteettimekanismia kyseisissä 11 jäsenvaltiossa (ks. Taulukko 1). Yleisin kapasiteettimekanismin muoto on strateginen varasto. Strategisiin varastoihin sisältyy voimalaitoksia ja muuta kapasiteettia, jotka eivät osallistu tukkumarkkinoille, vaan jotka pidetään erillään ja joihin verkonhaltija turvautuu vain hätätilanteissa.

¹³ Luokittelua selitetään tarkemmin valmisteluasiakirjan 3.1 luvussa.

Niin kutsutut ”keskeytettävyyjärjestelmät” (”interruptibility schemes”), joissa verkonhaltija voi pyytää teollisuusasiakkaitaan vähentämään kysyntäänsä tilanteissa, joissa sähköä on niukasti, sisältyvät tähän määritelmään, sillä myös ne tuottavat kapasiteettia, joka otetaan käyttöön vain verkonhaltijan pyynnöstä. Strategisia varastoja on kahdeksassa jäsenvaltiossa. Saksassa ja Puolassa on käytössä sekä keskeytettävyyjärjestelmä ja eräs toinen strategisen varaston muoto. Espanjassa on tällä hetkellä eniten kapasiteettimekanismeja (neljä).

Taulukko 1: Toimialatutkinnassa havaitut kapasiteettimekanismit

Uutta kapasiteettia koskeva tarjoukkipailu		Kohdennettu kapasiteettimaksu
Belgia**	Belgia	Italia
Ranska	Tanska**	Puola
Irlanti**	Saksa***	Portugali***
	Puola	Espanja***
	Ruotsi	
	Saksa (keskeytettävyyjärjestelmä)	
	Irlanti (keskeytettävyyjärjestelmä)	
	Italia (keskeytettävyyjärjestelmä)	
	Puola (keskeytettävyyjärjestelmä)	
	Portugali (keskeytettävyyjärjestelmä)	
	Espanja (keskeytettävyyjärjestelmä)	
Keskitetyt ostot		Markkinoiden laajuinen kapasiteettimaksu
	Hajautettu velvoite	
Irlanti*	Ranska*	Irlanti
Italia*		

* Suunniteltu (tai parhaillaan käyttöön otettava) mekanismi
 ** Aikaisempi mekanismi (tai mekanismeja ei koskaan otettu käyttöön)
 *** Useita samantyyppisiä kapasiteettimekanismeja

Lähde: Euroopan komissio toimialatutkinnassa annettujen vastausten perusteella

6.3. Riittävyyden arvioinnit ja luotettavuusnormit

Toimialatutkinta on osoittanut, että viranomaisten selvä enemmistö odottaa tulevaisuudessa syntyvän luotettavuusongelmia, vaikka tällä hetkellä tällaisia ongelmia esiintyy vain hyvin harvoin.

Määrittääkseen, edellyttävätkö nämä huolet kapasiteettimekanismin käyttöönottoa, jäsenvaltioiden on ensin suoritettava riittävyyden arviointi. Tutkinta osoittaa, että tällaiset jäsenvaltioiden suorittamat arvioinnit ovat yhä kehittyneempiä. Menetelmiä voidaan kuitenkin vain harvoin vertailla eri jäsenvaltioiden välillä. Ne vaihtelevat huomattavasti esimerkiksi sen suhteen, otetaanko muissa maissa tapahtuva tuotanto huomioon, mutta myös skenaarioiden ja taustaoletusten osalta. Tämä vahvistaa useimpien mekanismien kansallista painotusta ja estää yhteisen näkemyksen riittävyytilanteesta, joka osoittaisi EU:n tasolla tai alueellisesti toteutettavien (yhteisten) toimien mahdollisen tarpeen.

Toimitusvarmuuden toivottavan tason määrittämiseksi jäsenvaltiot voivat määrittellä ”luotettavuusnormeja”, joiden avulla ne voivat punnita luotettavuuden hyötyjä suhteessa sen saavuttamisen kustannuksiin. Tutkinnassa havaittiin kuitenkin, että käytännöt, joilla

luotettavuusnormit määritellään, vaihtelevat huomattavasti. Kaikissa jäsenvaltioissa ei määritellä luotettavuusnormeja, ja ilman sellaista ei ole objektiivista vertailukohtaa, jota vasten voitaisiin mitata, tarvitaanko kapasiteettimekanismia. Lisäksi tähän mennessä saadut tulokset viittaavat siihen, että silloinkin, kun luotettavuusnormi on olemassa, se perustuu harvoin kuluttajien todelliseen valmiuteen sietää sähkökatkoja ("toimittamatta jääneen sähkön arvo"). Samoin on vain vähän näyttöä siitä, että jäsenvaltiot, joissa on käytössä kapasiteettimekanismi, kytkevät tarvitsemansa kapasiteetin määrän asianmukaisesti niiden luotettavuusnormissa ilmaistuun toivottuun luotettavuustasoon.

Yhteisten menetelmien puute tuotannon riittävyyden ja luotettavuusnormien määrittämisessä vaikeuttaa olemassa olevien ja suunniteltujen kapasiteettimekanismien tarpeen arviointia sekä rajat ylittävää koordinoitua, koska jäsenvaltioilla on erilaisia käsityksiä todellisesta ongelmasta. Tämän vuoksi puolestaan on vaikea arvioida, voivatko rajayhdysjohdot täyttää havaitun kapasiteettitarpeen. Lisäksi uusiutuvien energialähteiden ja kysynnänohjauksen panosta sähköjärjestelmän riittävyyteen ei aina oteta asianmukaisesti huomioon.

Tästä syystä näyttäisi olevan vahvat perusteet lähentää tuotannon riittävyyden ja luotettavuusnormien määrittämisessä käytettyjä menetelmiä nykyistä paremmin. Tämä on todennäköisesti oleellinen osa komission tulevaa, markkinoiden rakennetta koskevaa aloitetta.¹⁴ Alueellisten ja EU:n laajuisten menetelmien kypsyessä ja tullessa luotettavammiksi niitä olisi myös käytettävä yhä enemmän perustana arvioitaessa tarvetta ottaa käyttöön kapasiteettimekanismeja, varsinkin EU:n valtioneuvoston päätösten puitteissa.

6.4. Kapasiteettimekanismien rakenteelliset piirteet

Kun jäsenvaltiot ovat arvioineet sähköntuotantonsa riittävyyden ja päätelleet, että tuotantokapasiteettia on tarpeen tukea, niillä on monia vaihtoehtoja havaitun ongelman ratkaisemiseen soveltuvan kapasiteettimekanismin suunnittelemiseksi. Komission yksiköiden valmisteluasiakirjassa esitellään tärkeimmät näistä rakennetta koskevista vaihtoehdoista kolmeen ryhmään jaoteltuina:

- a) *Kelpoisuusehdot*: kuka voi osallistua kapasiteettimekanismiin? Onko mekanismi avoin erityyppisille kapasiteetin tarjoajille, uudelle kapasiteetille, kysynnänohjaukselle, sähkön varastoinnille ja/tai muissa jäsenvaltioissa sijaitseville kapasiteetin tarjoajille?
- b) *Jakaminen*: miten tuettavat kapasiteetin tarjoajat valitaan ja miten kapasiteettipalkkion taso määritellään?
- c) *Kapasiteettituotteen suunnittelu*: mitä mekanismeilla tuetuilta kapasiteetin tarjoajilta vaaditaan ja mitä tapahtuu, jos ne eivät täytä velvoitteitaan?

¹⁴ COM(2015) 340.

6.4.1. Kelpoisuusehdot

Hyvin suunnitellut kelpoisuuskriteerit ovat tärkeitä, jotta varmistetaan kapasiteetin tarjoajien paras mahdollinen valinta havaitun toimitusvarmuusongelman ratkaisemiseksi. Alustavat havainnot viittaavat kuitenkin siihen, että useimmat olemassa olevat kapasiteettimekanismit ovat avoimia vain rajalliselle määrälle kapasiteetin tarjoajia. Joissain tapauksissa tietyt kapasiteetin tarjoajat on nimenomaisesti jätetty mekanismin ulkopuolelle tai mahdollisten osallistujien ryhmä on nimenomaisesti rajattu tiettyihin tarjoajiin. Toisissa tapauksissa jäsenvaltiot asettavat vaatimuksia, joilla on sama vaikutus, eli niillä rajoitetaan epäsuorasti kelpoisuusehdot täyttävien kapasiteetin tarjoajien tyyppiä tai määrää. Esimerkkejä tästä ovat kokovaatimukset, ympäristövaatimukset, teknistä suorituskykyä koskevat vaatimukset, saatavuutta koskevat vaatimukset (kuorman alentaminen), mekanismin toimitusaika eli aika kapasiteettisopimuksen myöntämisen ja saatavuusvelvoitteen alkamisen välillä sekä kapasiteetin tarjoajille tarjottavan sopimuksen kesto. Varsin monissa kapasiteettimekanismeissa toimitusaika on alle vuosi, ja tästä syystä kapasiteetin tarjoajien on vaikeaa tarjota pidempää suunnittelu- ja toteutusaikaa vaativaa kapasiteettia, erityisesti rakentaa uusia voimalaitoksia. Näin ollen lyhyet toimitusajat sulkevat yleensä epäsuorasti pois uuden tuotantokapasiteetin ja – vähemmässä määrin – uudet kysynnänohjauspalvelujen tarjoajat.

Toimialatutkinnassa tarkasteltiin erityisesti erityyppisten tuotantotekniikoiden, kysynnänohjaustoimijoiden, varastonhaltijoiden sekä uuden ja olemassa olevan kapasiteetin kelpoisuusehtoja. Myös sijaintiin liittyviä kelpoisuusvaatimuksia tutkittiin. Selvässä enemmistössä olemassa olevista ja suunnitelluista kapasiteettimekanismeista suljetaan tietyt tuotantotekniikat pois. Vaikka lähes kaikki jäsenvaltiot tukevat kysynnänohjausta jonkinlaisella kapasiteettipalkkiolla, kysynnänohjaus ei aina kilpaile muiden kapasiteetin tarjoajien kanssa tasavertaisin edellytyksin.

Uuden ja olemassa olevan kapasiteetin sisällyttämisestä mekanismeihin toimialatutkinta on osoittanut, että jäsenvaltiot keskittyvät usein täysin joko uuden kapasiteetin houkuttelemiseen tai olemassa olevan kapasiteetin sulkemisen välttämiseen eivätkä molempiin. Tutkinnassa tarkastelluissa kapasiteettimekanismeissa ei yleensä ole kapasiteetin sijaintia jäsenvaltiossa koskevia rajoituksia, joskin saariin sovelletaan usein erillisiä sääntöjä.

Toimialatutkinta on osoittanut, että valikoivat mekanismit saattavat johtaa lisämekanismien laatimiseen korvauksien maksamiseksi alunperin pois jätetyille kapasiteetilähteille. Hyvä esimerkki tästä ”lumipalloefektistä” on Espanjan kapasiteettimekanismien kirjavuus. Vuonna 1997 Espanjan voimalaitokset alkoivat saada kohdennettuja kapasiteettipalkkioita. Tämä ei kuitenkaan riittänyt tuotannon riittävyyttä koskevien ongelmien ratkaisemiseksi, koska vuonna 2007 järjestelmää täydennettiin keskeytettävyyssjärjestelmällä ja vielä myöhemmin, vuonna 2010, ensisijaisuusmekanismilla kotimaista alkuperää olevien lähteiden (kivihiili) hyväksi.

Tutkinta on osoittanut myös, että liian valikoivat kapasiteettimekanismit saattavat tuottaa osallistujilleen liiallisia korvauksia, koska kilpailupaine on heikompi, kun jakamisprosessiin osallistumista rajoitetaan. Näin ollen kapasiteetin tarjoajilla on kannustin tehdä tarjouksia, jotka ovat korkeampia kuin niiden saatavuuspalvelun tarjoamiseksi tosiasiallisesti tarvitseman rahoituksen määrä. Tätä havainnollistavat Yhdistyneen kuningaskunnan kapasiteettihuutokaupan tulokset, jotka osoittavat, että minkä tahansa tyyppisen kelpoisuusehdot täyttävän kapasiteetin tarjoajan jättäminen huutokaupan ulkopuolelle olisi johtanut korkeampaan kapasiteetin hintaan.

Samalla toimialatutkinta on osoittanut, että mekanismit, jotka ovat avoimia suuremmalle ryhmälle mahdollisia kapasiteetin tarjoajia, ovat lisääntymässä. Esimerkiksi Yhdistynyt kuningaskunta otti vuonna 2014 käyttöön Iso-Britannian markkinoiden laajuisen keskitettyjen ostojen mekanismin, ja Ranska ehdotti vuonna 2015 markkinoiden laajuista hajautettua kapasiteettimekanismia. Erilaisten kapasiteetin tarjoajien osallistumisen avulla voidaan todennäköisemmin välttää liialliset korvaukset ja estää vääristymät eri kapasiteetin tarjoajien välillä jäsenvaltion sisällä sekä rajat ylittävissä kaupassa.

6.4.2. Rajat ylittävä osallistuminen kapasiteettimekanismeihin

Tutkinnassa kävi ilmi, että vaikka jotkin maat ottavat huomioon muista maista tulevan tuonnin vaikutuksen niiden toimitusvarmuuteen järjestelmän stressitilanteissa, hyvin harvat tutkinnan kattamista yhdestätoista jäsenvaltiosta sallivat muiden jäsenvaltioiden kapasiteetin tarjoajien (ulkomaisen kapasiteetin) osallistua kapasiteettimekanismeihinsa. Tämä tilanne on kuitenkin muuttumassa, sillä yhä useammat jäsenvaltiot pyrkivät mahdollistamaan tällaisen osallistumisen. Esimerkiksi Yhdistynyt kuningaskunta sisällytti rajayhdysjohdot (rajat ylittävät siirtojohdot) vuoden 2015 kapasiteettihuutokauppaan, ja Ranska ja Irlanti laativat suunnitelmia salliakseen rajat ylittävän osallistumisen mekanismeihinsa. Rajat ylittävän osallistumisen mahdollistaminen on myös yhdenmukaista energiaunionin tavoitteen kanssa varmistaa täysin toimivat ja yhteenliitetyt energiamarkkinat.

Tuonnin ottaminen huomioon kapasiteettimekanismien käytössä on tärkeää, koska sillä estetään kallis liiallisen kapasiteetin hankinta, jota tapahtuisi, jos jokainen jäsenvaltio käyttäisi kapasiteettimekanismia omavaraisuuden varmistamiseen. Sallimalla ulkomaisen kapasiteetin osallistuminen kapasiteettimekanismiin poistetaan myös investointisignaalien vääristyminen, joka suosisi maita, joiden kapasiteettimekanismit ovat edullisemmat, ja hyödyttäisi vakiintuneita toimijoita. Näin luodaan myös kannustimia jatkuville investoinneille verkkojen yhteenliittämiseen.

Ulkoisen kapasiteetin sisällyttäminen kapasiteettimekanismeihin on teknisesti haastavaa. Työryhmä, johon osallistuu jäsenvaltioita, kokoontui kesäkuussa 2015 käsittelemään kysymystä rajat ylittävästä osallistumisesta kapasiteettimekanismeihin. Työryhmän tulokset on liitetty toimialatutkintaa koskevan raportin liitteenä olevaan komission yksiköiden valmisteluasiakirjaan liitteenä 2. Se on keskusteluasiakirja, jonka tarkoituksena on virittää keskustelua tästä aiheesta. Kyseisessä liitteessä esitetty aineisto ei edusta komission virallista

kantaa, eikä se ole tämän toimialatutkinnan tulos. Julkiseen kuulemiseen vastaajat voivat kuitenkin kommentoida sitä vapaasti.

6.4.3. Jakamismenettely

Jos jakamismenettely on hyvin suunniteltu, sillä valitaan kustannustehokkain vaihtoehto hyväksyttävistä kapasiteetin tarjoajista ja asetetaan sellainen kapasiteetin hinta, jolla vältetään liiallisia korvauksia. Tutkinnassa on havaittu monia erilaisia jakamista koskevia lähestymistapoja. Tärkeintä on erottaa toisistaan hallinnolliset ja kilpailuun perustuvat jakamismenettelyt. Hallinnollisessa jakamismenettelyssä kaikki hyväksyttävät kapasiteetin tarjoajat valitaan ilman kilpailua ja jäsenvaltion viranomaiset asettavat kapasiteettipalkkion etukäteen tai siitä sovitaan jäsenvaltion ja kapasiteetin tarjoajan kahdenvälisissä neuvotteluissa. Kilpailuun perustuvassa jakamismenettelyssä sitä vastoin hyväksyttävät kapasiteetin tarjoajat osallistuvat tarjousmenettelyyn, jonka perusteella kapasiteettipalkkio määräytyy. Hallinnolliset ja kilpailuun perustuvat menettelyt ovat yhtä yleisiä tutkinnassa tarkastelluissa 11 jäsenvaltiossa, mutta viime vuosina käyttöön otetuissa mekanismeissa kilpailuun perustuvat tarjousmenettelyt ovat yleistyneet. Yhdistynyt kuningaskunta on järjestänyt kapasiteettihuutokauppoja vuodesta 2014 lähtien. Ranska on parhaillaan luomassa markkinoita kapasiteettia koskevien sertifikaattien kaupalle. Irlanti ja Italia ovat luopumassa hallinnollisen jakamismenettelyn käytöstä ja suunnittelevat kapasiteettituotteiden jakamista huutokauppojen avulla.

Toimialatutkinta on osoittanut, että hallinnollisilla jakamismenettelyillä ei yleensä saada selville kapasiteetin todellista arvoa, ja siksi ne eivät yleensä ole kustannustehokkaita. Esimerkiksi Espanjassa erään keskeytettävyysspalvelun hinta lähes puolittui, kun kilpailuun perustuva huutokauppa otettiin käyttöön. Kilpailuun perustuvat jakamismenettelyt paljastavat sitä vastoin yleensä periaatteessa paremmin kapasiteetin todellisen arvon, mutta kokemus on osoittanut, että näin on vain silloin, kun jakamismenettelyn muoto ja markkinoiden rakenne mahdollistavat todellisen kilpailun. Jakamismenettely, jossa kapasiteetin todellinen arvo ei selviä, ei todennäköisesti myöskään lähetä asianmukaisia investointisignaaleja. Jos kapasiteettipalkkio on liian korkea, kapasiteettimekanismi pitää tarpeetonta kapasiteettia markkinoilla tai jopa luo uutta kapasiteettia tilanteissa, joissa sitä on jo liikaa. Jos palkkio toisaalta on liian matala, olemassa olevat voimallaitokset poistuvat markkinoilta tai uuteen kapasiteettiin ei investoida.

Kapasiteettimekanismiin sisältyvän jakamismenettelyn muoto voi myös vaikuttaa kilpailuun sähkömarkkinoilla. Tutkinnassa havaittiin esimerkiksi, että keskittyneillä markkinoilla hajautetut kapasiteettimekanismit (joissa yksittäiset toimittajat vastaavat tarvittavan kapasiteetin arvioimisesta ja hankkimisesta), kuten Ranskassa parhaillaan kehitettävä mekanismi, voivat toimia markkinoille tulon esteinä. Tämä johtuu siitä, että uudet toimijat eivät pysty arvioimaan tulevia kapasiteettitarpeitaan yhtä hyvin kuin vakiintuneet yritykset, joilla on suuri ja vakaa asiakaspohja.

6.4.4. Kapasiteettituote

Kaikkiin kapasiteettimekanismeihin sisältyy tiettyjä velvoitteita, jotka kapasiteetin tarjoajien on täytettävä palkkion saamiseksi. Ne vaihtelevat suhteellisen yksinkertaisista velvoitteista rakentaa voimalaitos ja käyttää sitä tai noudattaa verkonhaltijan määräyksiä (esimerkiksi käynnistää voimalaitos ja tuottaa sähköä) monimutkaisempiin velvoitteisiin (esimerkiksi luotettavuusvaihtoehtoihin, joissa edellytetään palautusmaksuja, jos viitehinta ylittää toteutushinnan).

Myös kysymykseen siitä, mitä tapahtuu, jos kapasiteetin tarjoajat eivät täytä velvoitteitaan (seuraamukset), on monia erilaisia vastauksia. Joissain mekanismeissa kapasiteetin tarjoajat jätetään yksinkertaisesti tulevien maksujen ulkopuolelle, mutta useimmissa niiden edellytetään palauttavan saamansa maksut tai maksavan ylimääräisen sakon.

Tutkinnassa havaittiin, että jos velvoitteita on vähän ja noudattamatta jättämisestä määrättävät sakot ovat pieniä, voimalaitoksilla ei ole riittävää kannustinta olla luotettavia. Tutkinta paljasti myös, että kapasiteettimekanismin tehokkaan seuraamusjärjestelmän ja markkinoiden toimintaan kohdistuvien ei-toivottujen vaikutusten välillä on jännite. Poliittiset päättäjät voisivat harkita korvaavansa sähkön niukkuutta heijastavat hinnat kapasiteettimekanismien sakoilla. Molemmat antavat tuotantoa tai kysynnän vähentämistä kannustavia signaaleja tilanteissa, joissa sähköä on niukasti. Kuitenkin vain sähkön hinnat – toisin kuin kapasiteettimekanismien sakot – antavat tuontia edistävän signaalin sisämarkkinoilla. Tästä syystä jäsenvaltioiden olisi huolehdittava siitä, että sähkön hintasignaaleja ei korvata kapasiteettimekanismeilla.

Toinen havainto on se, että kysynnänohjausta sisältävissä mekanismeissa on usein erilaisia velvoitteita kysynnänohjauspalvelujen tarjoajille kuin sähköntuottajille. Tietty velvoitteiden ja seuraamusten eriyttäminen tuotannon ja kysynnänohjauksen välillä saattaa ainakin lyhyellä aikavälillä olla perusteltua kysynnänohjauksen kehittymisen mahdollistamiseksi.

6.5. Alustavat päätelmät eri tyyppisten kapasiteettimekanismien arvioinnista

Edellä esitettyjen havaintojen perusteella komissio tekee seuraavat alustavat päätelmät siitä, voidaanko kapasiteettimekanismeilla varmistaa sähkön toimitusvarmuus ja miten kapasiteettimekanismit vaikuttavat EU:n energian sisämarkkinoiden toimintaan:

- Yhdenmukaistetut ja avoimemmat tavat arvioida tuotannon riittävyyttä ja luotettavuusnormeja auttaisivat tarkastelemaan eri interventiotasojen tarvetta objektiivisesti ja parantaisivat rajat ylittävää vertailtavuutta.
- Kaikki kuusi erilaista kapasiteettimekanismien tyyppiä (ks. edellä oleva luokittelu) eivät sovellu yhtä hyvin kapasiteettiongelmien ratkaisemiseen. Se, mikä on optimaalinen vaihtoehto, riippuu sen tuotannon riittävyyttä koskevan ongelman luonteesta, joka kapasiteettimekanismilla on tarkoitus ratkaista (markkinoiden laajuinen vai paikallinen);

pitkäaikainen vai ohimenevä), sekä jäsenvaltion sähkömarkkinoiden rakenteesta (keskittymisaste).

- Kuudesta kapasiteettimekanismien tyypistä kaksi (hintaperusteiset mekanismit, joissa tarjotaan markkinoiden laajuisia tai kohdennettuja kapasiteettimaksuja) aiheuttaa riskin kapasiteetin tarjoajille maksettavista liiallisista korvauksista, koska niissä käytetään hallinnollista hinnoittelua eikä kilpailuun perustuvia jakamismenettelyjä.
- Liiallisten korvausten riski on pienempi neljässä muussa kapasiteettimekanismien tyypissä, joilla voidaan puuttua erityisiin tuotannon riittävyyttä koskeviin ongelmiin. Soveltuvimman mallin valinta riippuu siitä, mikä riittävyysongelma sillä tarkalleen ottaen on tarkoitus ratkaista:
 - Uutta kapasiteettia ja strategisia varastoja koskevat tarjouskilpailut voivat soveltua väliaikaisen kapasiteettiongelman ratkaisemiseen. Tarjouskilpailu mahdollistaa uudet investoinnit, kun taas strategisia varastoja käytetään tyypillisesti estämään olemassa olevien voimaloiden sulkeminen. Kumpikaan näistä kahdesta mallista ei ratkaise taustalla olevia markkinoiden toimintapuuotteita, mutta ne molemmat voivat kattaa kapasiteettipuutteen, kunnes toteutetaan markkinauudistuksia, joiden avulla sähkömarkkinat voivat antaa riittävästi investointikannustimia, tai kunnes otetaan käyttöön asianmukaisempi pitkän aikavälin kapasiteettimekanismi. Tästä syystä näihin malleihin olisi liitettävä uskottava suunnitelma tulevaisuuden varalle.
 - Keskitettyjen ostojen mekanismit ja hajautettujen velvoitteiden mekanismit voisivat olla sopivia vaihtoehtoja pitkäaikaisen ja yleisemmän riittävyysongelman ratkaisemiseksi, mutta tämä riippuu kyseisten markkinoiden kilpailun tasosta. Nämä kaksi kapasiteettimekanismityyppiä pystyvät houkuttelemaan paremmin uutta kapasiteettia ja mahdollistavat suoran kilpailun sähköntuotannon ja kysynnänohjauksen välillä. Näin ne vahvistavat kilpailua kapasiteettipalkkiosta ja paljastavat kapasiteetin todellisen taloudellisen arvon.
- Kaikissa tapauksissa kapasiteettimekanismit on suunniteltava huolellisesti kiinnittäen erityistä huomiota läpinäkyviin ja avoimiin osallistumissääntöihin ja siihen, että kapasiteettituote ei heikennä sähkömarkkinoiden toimintaa. Erityisesti sähkön hinnoilla olisi edelleen annettava signaali niukkuudesta, jotta sähköä tuodaan muista jäsenvaltioista oikeaan aikaan.

Näissä alustavissa päätelmissä keskitytään ensisijaisesti erilaisten kapasiteettimekanismien kykyyn ratkaista sähkön toimitusvarmuuteen liittyviä ongelmia kustannustehokkaimmalla ja markkinoita vähiten vääristävällä tavalla. Kapasiteettimekanismit voivat kuitenkin vaikuttaa sähköntuotantopalettiin ja olla siten vuorovaikutuksessa hiilestä irtautumisen edistämiseen tähtäävien toimintapoliittisten välineiden kanssa. Kuten suuntaviivoissa valtioneudesta

ympäristönsuojelulle ja energia-alalle myönnetään¹⁵, kapasiteettimekanismien rakenteessa olisi otettava nämä vaikutukset huomioon, jotta ne edistävät EU:n energiapolitiikan yleistä johdonmukaisuutta sähkömarkkinoilla.

Julkisen kuulemisen yhteydessä komissio kehottaa esittämään huomautuksia näistä alustavista päätelmistä. Se aikoo tehdä lopullisempia päätelmiä loppuraportissaan, jossa jäsenvaltioille ja markkinatoimijoille esitetään selvemmin, miten komissio soveltaa EU:n valtioneuvoston päätöksiä arvioidessaan kapasiteettimekanismeja tulevaisuudessa.

7. Jatkotoimet

Tällä väliraportilla ja siihen liittyvällä komission yksiköiden valmisteluasiakirjalla komissio esittelee sähköalalle ja jäsenvaltioille kapasiteettimekanismeja koskevasta toimialatutkinnasta tekemänsä alustavat havainnot ja päätelmät kuulemista varten. Se aikoo olla aktiivisesti yhteydessä sidosryhmiin lähikuukausina, jotta se voi julkaista loppuraportin myöhemmin tänä vuonna. Komissio aikoo käyttää loppuraporttia arvioidakseen ilmoitettuja kapasiteettimekanismeja suhteessa valtioneuvoston päätöksiin ja laatiakseen lainsäädäntöehdotuksia sähkömarkkinoiden rakenteen tarkistamisesta.

¹⁵ Ks. suuntaviivat valtioneuvoston päätöksestä ympäristönsuojelulle ja energia-alalle vuosina 2014–2020, 233 kohdan e alakohta: ”Toimenpiteen olisi [...] suosittava vähän hiilidioksidipäästöjä aiheuttavia tuottajia, jos tekniset ja taloudelliset muuttujat ovat samat”, ja 220 kohta: ”Tuotannon riittävyyttä edistävä tuki voi olla ristiriidassa fossiilisten polttoaineiden myönnettävien ympäristölle haitallisten tukien asteittaisen poistamistavoitteen kanssa. Sen vuoksi jäsenvaltioiden olisi ensisijaisesti harkittava sellaisia vaihtoehtoisia tapoja saavuttaa tuotannon riittävyys, jotka eivät vaikuta kielteisesti ympäristön tai talouden kannalta haitallisten tukien poistamistavoitteeseen, esimerkiksi helpottamalla kysynnän hallintaa ja lisäämällä yhteenliittämiskapasiteettia.”