



Euroopan unionin  
neuvosto

Bryssel, 23. maaliskuuta 2022  
(OR. en)

7478/22  
ADD 1

ENER 99  
ENV 265  
COMPET 176  
TRANS 171  
CONSOM 69  
IND 86  
ECOFIN 254

## SAATE

---

Lähettiläjä:	Euroopan komission pääsihteeri, allekirjoittajana johtaja Martine DEPREZ
Saapunut:	23. maaliskuuta 2022
Vastaanottaja:	Jeppe TRANHOLM-MIKKELSEN, Euroopan unionin neuvoston pääsihteeri
Kom:n asiak. nro:	COM(2022) 138 final - LIITE
Asia:	LIITTEET asiakirjaan KOMISSION TIEDONANTO EUROOPAN PARLAMENTILLE, NEUVOSTOLLE, EUROOPAN TALOUS- JA SOSIAALIKOMITEALLE JA ALUEIDEN KOMITEALLE Toimitusvarmuus ja kohtuulliset energian toimitushinnat: Vaihtoehtoja kiireellisiksi toimenpiteiksi ja valmistautuminen ensi talveen

---

Valtuuskunnille toimitetaan oheisena asiakirja COM(2022) 138 final - LIITE.

---

Liite: COM(2022) 138 final - LIITE



Bryssel 23.3.2022  
COM(2022) 138 final

ANNEX

**LIITTEET**

*asiakirjaan*

**KOMISSION TIEDONANTO EUROOPAN PARLAMENTILLE, NEUVOSTOLLE,  
EUROOPAN TALOUS- JA SOSIAALIKOMITEALLE JA ALUEIDEN  
KOMITEALLE**

**Toimitusvarmuus ja kohtuulliset energian toimitushinnat:  
Vaihtoehtoja kiireellisiksi toimenpiteiksi ja valmistautuminen ensi talveen**

## LIITE

### **Yleiskatsaus vaihtoehtoihin**

Jäsenvaltiot ja sidosryhmät ovat esittäneet useita vaihtoehtoja kiireellisiksi toimenpiteiksi, joilla rajoitetaan sähkön korkeiden hintojen vaikutusta, ja niitä on tullut esiin myös akateemisessa keskustelussa. Toimenpiteillä pyritään tarjoamaan apua loppukuluttajille vaarantamatta kuitenkaan vihreän kehityksen ohjelman perustavanlaatuisia pidemmän aikavälin tavoitteita eli hiilestä irtautumista ja energiatehokkuustavoitteita. Jotta nämä väliaikaiset, kohdennetut ja poikkeukselliset vaihtoehdot olisivat menestyksekkäitä, niiden on oltava julkisen talouden kannalta hallittavissa eivätkä ne saisi vaarantaa toimitusvarmuutta eikä tasapuolisia toimintaedellytyksiä sisämarkkinoilla. Vaihtoehtojen etujen ja haittojen suuruus riippuu vaihtoehtojen suunniteltavista ominaisuuksista. **I – Rahallisen korvauksen kuluttajille sisältävät sähkömarkkinainterventiot**

#### **A. Tukitoimet vähittäiskaupan tasolla: suora tuki kuluttajille arvoseleinä, verohyvytyksinä tai ”aggregaattimallilla”**

REPowerEU-tiedonannossa ilmoitetaan uusista kriisiajan tilapäisistä valtiontukipuitteista. Puitteet mahdollistavat rajoitetut suorat avustukset ja maksuvalmiustuen kaikille yrityksille, joihin Venäjän hyökkäys Ukrainaan, pakotteet tai vastatoimet vaikuttavat suoraan tai välillisesti, sekä yrityksille, erityisesti energiaintensiivisille kuluttajille, annettavan tuen, jolla korvataan osa energiakustannuksista. Tiedonannossa selvennetään myös, että jäsenvaltioilla on nykytilanteessa mahdollisuus säännellä kaikkien kotitalouksien ja mikroyritysten vähittäishintoja.

Toinen tapa suojata kotitalouskuluttajia, erityisesti köyhiä ja heikossa asemassa olevia (mutta myös yrityksiä), olisi se, että jäsenvaltiot käyttäisivät ”aggregaattimallia”, jossa valtion määräysvallassa oleva taho ostaa sähköä markkinoilta ja asettaa sen tiettyjen kuluttajaryhmien saataville joko suoraan tai toimittajien välityksellä markkinahinnat alittavilla hinnoilla esimerkiksi toteutushinnan perusteella. Tämän lähestymistavan mahdollista laajentamista sähködirektiivin nykyisen 5 artiklan ja valtiontukisääntöjen soveltamisalan ulkopuolelle olisi arvioitava huolellisesti, jotta vältetään vääristymät sisämarkkinoilla.

**Useimmat näistä toimista voitaisiin toteuttaa kansallisella tasolla.**

#### **Edut**

Koska nämä vaihtoehdot on kohdennettu suoraan kuluttajille, ne ovat erityisen tehokkaita tapoja lieventää korkeiden hintojen vaikutusta loppukäyttäjiin. Niissä jätetään jäsenvaltioille joustovaraa sen suhteen, mitä kotitalous- ja yritysasiakkaiden ryhmiä tuetaan, ottaen huomioon kansalliset olosuhteet ja kilpailusäännöt. Jäsenvaltioiden, jotka haluavat ottaa käyttöön aggregaattimallin, olisi päätettävä vaihtoehdon ominaisuuksista, joihin kuuluvat myydyt määrät ja se, mitkä tietyt kuluttajaryhmät/toimittajat olisivat tässä vaihtoehdossa edunsaajina. Komissio voisi antaa ohjeita tällaisen mallin täytäntöönpanosta tasapuolisten toimintaedellytysten ja reilun kilpailun varmistamiseksi sisämarkkinoilla.

## **Haitat**

Tämä vaihtoehto voisi rajoittaa kilpailua vähittäismarkkinoilla, mistä syystä tarvittaisiin lieventäviä toimenpiteitä kaikkien toimittajien oikeudenmukaisen ja syrjimättömän kohtelun varmistamiseksi. REPowerEU-tiedonantoon liitetyt ohjeet säännellyistä hinnoista osoittavat, miten tämä voitaisiin saavuttaa aggregaattimallissa.

Jos suuri osa kuluttajista saa tukea hinnannousun korvaamiseksi kokonaisuudessaan, kannustimet kulutuksen vähentämiseen olisivat pienemmät. Kuten kaikissa vaihtoehtoissa, joilla alennetaan kuluttajakustannuksia, fossiilisten polttoaineiden käyttö, EU:n riippuvuus tuonnista ja huoli toimitusvarmuudesta voisivat lisääntyä. Se, onko tämä vaihtoehto käytettävissä, riippuu jäsenvaltioiden talousarviovaroista.

## **Kustannukset**

Kustannukset ja niiden kattamistapa riippuvat niistä kansallisista päätöksistä, jotka tehdään toimien piiriin sisällytettävistä kuluttajaryhmistä ja siitä, missä määrin kuluttajille aiheutuvaa taloudellista rasitetta kevennetään. Näitä valintoja ohjaa myös jäsenvaltioiden julkisen talouden liikkumavara.

## **II – Sähkömarkkinainterventio tukkutasolla: hintojen vahvistaminen yhdistettynä tuottajille maksettavaan taloudelliseen korvaukseen**

### **B. Tukkutason interventio fossiilisia polttoaineita käyttävien tuottajien polttoainehintojen tukemiseksi**

Tässä vaihtoehdossa fossiilisen sähkön tuottajille maksettaisiin korvaus niiden polttoaineesta (hiili, kaasu, öljy, diesel) maksamasta hinnasta. Koska tämä suojaisi fossiilisia polttoaineita käyttäviä tuottajia kansainvälisten hyödykemarkkinoiden nykyisten hintapiikkien vaikutuksilta, ne voisivat tarjota sähköä nykyistä halvemmalla. Tämä vaihtoehto toteutettaisiin maksamalla sähköntuottajille niiden polttoaineiden (kaasu, hiili) todellisten hankintakustannusten ja näille hyödykkeille ennalta vahvistetun viitehinnan välinen erotus.

#### **Edut**

Tämän vaihtoehdon odotetaan vaikuttavan fossiilisia energialähteitä käyttävien EU:n voimalaitosten tarjouskäyttäytymiseen ja todennäköisesti alentavan näiden laitosten myymän sähkön kustannuksia ja siten tukkumarkkinoiden marginaalihintaa. Tämän pitäisi puolestaan johtaa vähittäishintojen alenemiseen.

Suunniteltavista ominaisuuksista riippuen toimenpide ei vaikuttaisi voimalaitosten ajojärjestykseen eikä siten häiritsisi markkinoiden toimintaa.

#### **Haitat**

Jos vaihtoehto otetaan käyttöön kansallisella tasolla, se voisi vääristää sähkön siirtoja naapurimaihin (EU:ssa ja sen ulkopuolella sijaitseviin) ja käynnistää sähkönsiirrot viitehintaa käyttävistä maista sitä käyttämättömiin maihin ilman, että niukkuuteen, toimitusvarmuuteen tai suhteellisiin kustannuksiin liittyviä näkökohtia otettaisiin huomioon.

Kuten kaikki vaihtoehdot, jotka vaikuttavat fossiilisten polttoaineiden suhteelliseen kilpailukykyyn, tämä vaihtoehto voisi haitata pyrkimyksiä vähentää fossiilisten polttoaineiden käyttöä.

#### **Kustannukset**

Kustannukset ja tapa, jolla ne katetaan, riippuvat valinnoista. Kustannukset voitaisiin veloittaa sähkön kuluttajilta. Vaikka nämä kustannukset voitaisiin periaatteessa kompensoida toimenpiteellä aikaansaadulla sähkön tukkuhintojen laskulla, kuluttajiin kohdistuva nettovaikutus riippuu fossiilisten polttoaineiden hintojen muutoksista, tuotujen fossiilisten polttoaineiden määrästä ja naapurimaihin viedyn sähkön määrästä. Tällaisten toimenpiteiden käyttöönotto vähentäisi ylivoittojen verotuksesta saatavia tuloja.

### C. Hintakaton sähkön tukkumarkkinoilla käyttöön ottava tukkutason interventio

Tässä vaihtoehdossa sähkön hintakatto asetettaisiin ennalta määritetylle tasolle.

Jotta sellaisia polttoaineita käyttävät tuottajat voisivat jatkaa toimintaansa, joista aiheutuvat kustannukset estäisivät hintakaton myötä tuottavuuden (esim. kaasu ja hiili), tarvittaisiin tuotetun sähkön markkinahinnan ja ennalta vahvistetun kattohinnan välisen erotuksen kattava taloudellinen korvaus. Tiukka sääntely voi olla tarpeen sen varmistamiseksi, että taloudelliseen korvaukseen oikeuttavan hintakaton ylittävän sähköntuotannon tarjonta on ”kohtuullista”. Vastaavasti sääntely voi olla tarpeen sen varmistamiseksi, etteivät tuottajat, joiden kustannukset alittavat hintakaton, tee hintakattoa korkeampia tarjouksia korkeamman hinnan saamiseksi. Tämä saattaa lopulta edellyttää tarjousten tiukkaa sääntelyä, mikä voi monimutkaistaa järjestelmää.

#### Edut

Tässä vaihtoehdossa rajoitettaisiin tukkuhintoja, minkä puolestaan pitäisi johtaa vähittäishintojen alenemiseen. Vaihtoehdon käyttöönotto johtaisi inframarginaalisten tuottojen pienenemiseen niiden tuottajien osalta, joihin hintakatolla ei ole suoraa vaikutusta.

#### Haitat

Tämä vaihtoehto edellyttää, että hallinto tuntee yksityiskohtaisesti yksittäisten voimalaitosten kustannusrakenteet ja toimintatavat.

Samoin kuin vaihtoehdon B kohdalla, **jos tätä vaihtoehtoa ei oteta käyttöön EU:n tasolla**, se voisi vääristää sähkönsiirtoja sisämarkkinoilla ja käynnistää sähkönsiirrot hintakaton käyttöön ottaneista maista hintakattoa käyttämättömiin maihin ilman, että tarjonnan niukkuus otettaisiin huomioon.

Kuten vaihtoehto B, tämä vaihtoehto hyödyttäisi kohtuuttomasti EU:n naapureita, jotka saisivat jäsenvaltioiden tukemaa sähköä.

Tämä vaihtoehto voisi hintasignaalin puuttumisen vuoksi myös vääristää sähkönsiirtoja sisämarkkinoilla ja johtaa toimitusvarmuuteen liittyviin riskeihin.

Kuten kaikissa vaihtoehtoissa, joilla alennetaan kuluttajakustannuksia, fossiilisten polttoaineiden käyttö, EU:n riippuvuus tuonnista ja huoli toimitusvarmuudesta voisivat lisääntyä.

#### Kustannukset

Markkinahinnan ja kattohinnan välisen erotuksen kompensoimiseen tarvittaisiin rahoitusta. Näiden kustannusten maksaminen olisi vaikeampaa niille jäsenvaltioille, joiden julkisen talouden liikkumavara on rajallisempi.

Ajan mittaan voi syntyä toimitusvarmuuteen kohdistuvia riskejä, jotka liittyvät siihen, ettei hintasignaaleja ole eriytetty EU:n markkinoilla, sekä siitä seuraavaa sääntelyllistä epävarmuutta. Myös ilman tukea toteutettavat uusiutuvia energialähteitä koskevat hankkeet vähenisivät, koska markkinoilta saatavat tulot pienenisivät (ja myös siksi, että kuluttajilla olisi vähemmän kannustimia tehdä uusiutuvaan energiaan perustuvia pitkäaikaisia sähkönhankintasopimuksia, koska hintakatto vähentää kuluttajien tarvetta suojautua korkeilta hinnoilta).

## **D. Sääntelytoimet sähkömarkkinoilla: tiettyjen markkinatoimijoiden tuoton rajoittaminen**

Sähkön tukkumarkkinoilla hinta määräytyy kysynnän tyydyttämiseen tarvittavan viimeisen lähteen mukaan. Fossiilisia polttoaineita käyttävien sähköntuottajien kustannukset ovat tällä hetkellä erittäin korkeat, ja hiilidioksidipäästöjen hinnat nousevat. Tästä syystä sähkön marginaalihinnat ovat korkeat. Niiden peruskuormatuottajien kustannusrakenne, jotka eivät ole riippuvaisia fossiilisista polttoaineista, ei tässä tilanteessa ole samanlainen, vaan ne saavat odotettua selvästi enemmän tuottoa päättäessään investoida.

REPowerEU-tiedonannon liitteessä 2 todetaan, että jäsenvaltiot voivat poikkeuksellisesti ottaa käyttöön verotoimenpiteitä, joilla pyritään saamaan osa näistä suurista tuotoista.

Sama tavoite, johon tällaisilla verotustoimenpiteillä pyritään, voidaan saavuttaa myös **sääntelytoimilla**. Tämä voidaan toteuttaa sallimalla jäsenvaltioille väliaikaisesti toteutushinnan asettaminen tai takaisinperintäjärjestely, joka rajoittaa tuottajien kohtuuttomia tuottoja. Toteutushinnassa on mahdollisesti otettava huomioon eri markkinaosapuolten ominaispiirteet, ja hinnan olisi oltava kansallisten sääntelyviranomaisten vahvistama. Tämä vaihtoehto toimii itse asiassa **yksisuuntaisena hinnanerosopimuksena**, jossa maksuja tulee vasta, kun viitehintaa (markkinahintaa) on toteutushintaa korkeampi. REPowerEU-tiedonannossa esitetyn ylivoittoveron tavoin tarvittaisiin erillinen mekanismi tällaisesta sääntelytoimesta saatavien tulojen jakamiseksi kuluttajille.

Jäsenvaltiot voisivat muuntaa uuden sukupolven tukijärjestelmänsä **kaksisuuntaisten hinnanerosopimusten** järjestelmiksi. Tällä mekanismilla pyydetäisiin sähköntuottajia maksamaan investointituki takaisin, kun hinnat ovat korkeat, ja näin estettäisiin tilanne, jossa nyt rakennettavat uudet tuotantolaitokset hyötyisivät tulevaisuudessa tuista myös silloin, kun markkinahinnat ovat erittäin korkeat ja epävakait.

Silloin, kun maakaasumarkkinoiden toimijat saavat nykyisen kriisitilanteen vuoksi kohtuuttomia tuottoja esimerkiksi siksi, että ne pystyvät myymään pitkäaikaisia sopimuksia huomattavasti korkeampaan hintaan spot-markkinoilla, tuottoihin voitaisiin soveltaa samankaltaisia verotoimenpiteitä.

## **Edut**

Jos vaihtoehto suunnitellaan hyvin, se ei haittaa hinnanmuodostusta sähkön tukkumarkkinoilla eikä vaikuta EU:n sisäiseen ja ulkoiseen kauppaan eikä toimitusvarmuuteen vaikuttaviin signaaleihin. Vaihtoehdolla ei ole vaikutusta EU:n laajuiseen sähkökauppaan.

Uusia investointeja koskevien tukijärjestelmien rakenteen uudistaminen voisi tasoittaa tietä mahdollisille pitkän aikavälin markkinarakennemuutoksille.

## **Haitat**

Tämä vaihtoehto ei sinänsä alenna kuluttajahintoja, mutta sen tuottamalla tuloilla voidaan tarjota suoraa helpotusta korkeista hinnoista eniten kärsiville energiankuluttajille, esimerkiksi kotitalouksille myönnettävinä arvoseteleinä sekä yrityksille valtiontuki- ja kilpailusääntöjen mukaisesti myönnettävänä taloudellisena tukena.

Jotta kansalliset viranomaiset voisivat määrittää tarkasti, onko kyseessä kohtuuton inframarginaalinen voitto, niiden olisi saatava yksityiskohtaiset tiedot tuottajien kustannuksista, eikä niillä välttämättä ole pääsyä näihin tietoihin. Nopea täytäntöönpano voi synnyttää oikeudellisia haasteita, koska vaikutukset markkinatoimijoihin ovat erilaiset.

Kilpailukysymyksiä olisi arvioitava huolellisesti ja niiden vuoksi olisi noudatettava komission ohjeita vähittäishintojen sääntelystä ja inframarginaalisiin tuottoihin liittyvistä julkisen talouden toimenpiteistä valtiontukisääntöjen noudattamista unohtamatta.

Windfall-verojen käyttöönotto vaikuttaa todennäköisesti investointivarmuuteen, mikä voi tarkoittaa sitä, että tukea saatetaan tarvita kaikkeen tulevaan sähköntuotantoon. Tämä sääntelyriski näkyy tulevaisuudessa pääomakustannusten nousuna ja uusiutuvien energialähteiden käyttöönoton vähenemisenä.

### III – Kaasumarkkinainterventiot

#### E. EU:ssa käytävän kaasukaupan hintarajat

Tämä vaihtoehto perustuu siihen, että määritetään EU:n laajuinen enimmäishinta, jolla kaasulla voidaan käydä kauppaa kaikkien EU:n jäsenvaltioiden toimijoiden kesken, tai vaihtoehtoisesti asetetaan hintarajat, joiden puitteissa kaasun hinta voi vaihdella. Hintakatto/-haitari rajoittaisi tarjouksia eurooppalaisissa pörseissä. Kaasun enimmäishinnasta tulisi uusi sopimusperusteinen viitehinta pitkäaikaisille sopimuksille ja johdannaissopimuksille.

**Jotta tämä vaihtoehto olisi tehokas, se olisi pantava täytäntöön kaikissa jäsenvaltioissa.**

#### Edut

Kaasukaupalle asetettava hintakatto Euroopassa vähentäisi liiallista hintavaihtelua ja johtaisi suoraan kaasun hintojen alenemiseen. Tämä puolestaan alentaisi kaasuvoimalaitosten tuottaman sähkön kustannuksia ja sekä kaasun että sähkön kuluttajahintoja.

#### Haitat

Hintakatto oli asetettava oikealle tasolle. Jos kaasun hintakatto asetetaan liian alhaiseksi, Eurooppaan olisi vaikea houkuttaa enemmän kaasua. Se voisi jopa kannustaa eurooppalaisia yrityksiä viemään kaasua maihin, joissa hinnat ovat korkeammat. Alhaisempi hinta lisäisi kaasun kulutusta ja kasvattaisi siten kysyntää Euroopassa. Tämän riskin lieventämiseksi vaihtoehtoon olisi liitettävä vahva kysynnänhallinta. Nämä tekijät voivat yhdessä johtaa kaasumarkkinoiden niukentumiseen ja aiheuttaa riskejä kaasun toimitusvarmuudelle.

Jos kattohinta on sama kaikkialla EU:ssa, olisi vaikea varmistaa, että kaasua siirretään niihin kohteisiin, joissa sitä tarvitaan, ja että verkon toiminta on turvallista ja pitää tarjonnan ja kysynnän tasapainossa.

Ne kuluttajat, jotka ovat ostaneet kaasua pitkäaikaisilla sopimuksilla hintakaton ylittävällä hinnalla, eivät hyötyisi hintakatosta ennen sopimustensa voimassaolon päättymistä.

Hintakaton tasosta ja sen soveltamisajasta riippuen sillä voitaisiin houkuttaa toimituksia EU:n kauppakumppaneilta. Niiden reaktiota hallinnollisesti vahvistettuun hintaan ei kuitenkaan tiedetä eikä sitä voida ennakoida. Ne voisivat riitauttaa tämän vaihtoehdon tuomioistuimissa ja/tai rajoittaa tai keskeyttää toimituksia.

## **Kustannukset**

Kustannukset liittyvät mahdolliseen toimitushäiriöön riippuen siitä, miten toimittajat reagoivat hintakattoon.

## **F. Kansainvälisten toimittajien kanssa neuvoteltu määrä ja hinta**

Yhtenä vaihtoehtona olisi asettaa tarkempia kaasun määrää ja hintoja koskevia tavoitteita eri toimitusreiteille/toimittajille ja asettaa nämä määrä- ja hintatavoitteet EU:n kauppakumppaneiden kanssa EU:n tasolla koordinoitun yhteisen neuvottelustrategian pohjalta. Tavoitehinnat koskisivat kolmansien maiden kanssa tehtyjä toimitussopimuksia, mutta ne eivät vaikuttaisi EU:n sisäisiin liiketoimiin (esim. tasehallinta sisämarkkinoilla).

Hyvähintaisen nesteytetyn maakaasun ja kaasun tuonnin varmistamiseksi EU:n olisi tarkasteltava kaasualan kumppanuuksia toimittajiensa kanssa pidemmällä aikavälillä ja laajennettava neuvottelujen soveltamisala kattamaan vedyn pitkän aikavälin tuonnin turvaaminen.

Tällaiset kumppanuudet voisivat olla seuraavanlaisia:

- **Nesteytetyn maakaasun ja putkitoimitusten** lisäämistä koskevat pitkäaikaiset sopimukset;
- EU:n investoinnit vety-yhteensopivan **nesteytetyn maakaasun tuontikapasiteetin** lisäämiseen;
- 5–10 vuoden aikajänteellä toteutettava **H2-kumppanuus** infrastruktuurin luomiseksi sekä vakaat puitteet investoinneille ja investointikumppanuus (yhteinen kehys, jolla varmistettaisiin investointien ja kysynnän ennustettavuus ja vakaus EU:ssa sekä vakaat investointiedellytykset kumppanimaisissa).

**Tällaisen neuvottelustrategian onnistumismahdollisuudet riippuisivat yhteisestä lähestymistavasta Euroopan tasolla.**

### **Edut**

Jos hintasopimus onnistuu, koko Euroopalle neuvoteltu alhaisempi hinta johtaisi merkittävästi alhaisempiin kaasun hintoihin ja sovittuihin kaasun tuontimääriin. Tämä puolestaan alentaisi kaasuvoimalaitosten tuottaman sähkön kustannuksia ja sekä kaasun että sähkön kuluttajahintoja.

Koska vaihtoehto perustuisi neuvotteluihin eikä asettaisi rajoituksia EU:n sisäiselle kaasu-kaupalle (esim. tasehallinnalle), EU:n sisäisten kaasusirtojen häiriöt vältettäisiin.

### **Haitat**

Tämän vaihtoehdon onnistuminen riippuu viime kädessä kolmansien maiden toimittajien kanssa käytävien neuvottelujen tuloksesta.

### **Kustannukset**

Onnistuessaan tämä vaihtoehto vähentäisi pysyvästi maakaasun hankintakustannuksia.