

Euroopan unionin energia-alan sääntelyviranomaisten yhteistyöviraston (ACER) vastaukset Euroopan tilintarkastustuomioistuimen erityiskertomukseen Sähkön sisämarkkinoiden yhdentäminen

1. ACERin vastaus lyhyesti

ACER on samaa mieltä tilintarkastustuomioistuimen kanssa siitä, että täysin yhdentyneiden energian sisämarkkinoiden toteuttamisesta on tullut entistäkin kiireellisempää EU:n kansalaisiin tällä hetkellä kohdistuvan energia- ja elinkustannuskriisin vuoksi.

Tilintarkastustuomioistuimen tarkastuskertomus annetaan aikana, jolloin EU:n sähkömarkkinoiden yhdentymisen hyötyihin ja vaikutuksiin liittyvät kysymykset ovat entistä olennaisempia. Tämä on vakava keskustelu, johon liittyy sähkömarkkinoiden mahdollisen pirstoutumisen riski tulevaisuudessa. Siksi on tavallista tärkeämpää olla tarkka ja käyttää harkitsevaisuutta.

ACERin näkemys tilintarkastustuomioistuimen tärkeimmistä sähkömarkkinoiden yhdentymistä koskevista huomautuksista.

- ACER olisi toivonut tasapainoisempaa katsausta valtavista ponnisteluista ja saavutuksista kansallisten sähkömarkkinoiden yhdentämisessä.
- Euroopassa on maailman yhdentynein sähköjärjestelmä. Siitä on merkittävää hyötyä Euroopan kansalaisille ja yrityksille. ACER arvioi yhdentyneiden sähkömarkkinoiden hyötyjen olevan noin 34 miljardia euroa vuodessa¹ perustuen skenaarioon, jossa rajat ylittävää kauppaa ei käydä vuonna 2021. Hyödyt syntyvät, kun sähkömarkkinat mahdollistavat jäsenvaltioiden väliset rajat ylittävän kaupan ja parantavat jäsenvaltioiden häiriönsietokykyä ja toimitusvarmuutta².
- Euroopan menestys sähköjärjestelmän yhdentämisessä on monien toimijoiden³ ponnistelujen tulos. ACER olisi arvostanut asian monimutkaisuuden huomioon ottamista ja tunnustuksen antamista näille ponnisteluille.
- ACER olisi toivonut tunnustuksen antamista useille vuosina 2015–2021 saavutuille keskeisille saavutuksille. Näiden saavutusten ansiosta Euroopan sähkömarkkinoiden yhdentymishankkeen hyödyt konkretisoituvat. Niitä ovat muun muassa sellaisen keskitetyn kauppapaikan luominen (vuonna 2018), jossa jaetaan käytettävissä olevat pitkän ja lyhyen aikavälin siirtokapasiteettioikeudet kaikilla EU:n sisärajoilla; Euroopan yhteenkytetyt päivänsisäiset markkinat 15 maassa (2018) sekä eurooppalaisten tasehallinnan kauppapaikkojen käyttöönotto kahden viime vuoden aikana, mikä auttaa lisäämään toimitusvarmuutta ja antaa uusille toimijoille (kuten kysyntäjoustopalvelun

¹ Ks. tiivistelmä ja tilintarkastustuomioistuimen kertomuksen huomautusten kohta 38.

² Lisätietoja on asiakirjassa [ACER's Final Assessment of the EU Wholesale Electricity Market Design](#), huhtikuu 2022.

³ Näitä ovat muun muassa Euroopan komissio, jäsenvaltiot, Euroopan parlamentti, verkko- ja markkinaoperaattorit, kauppiat sekä ACER ja kansalliset sääntelyviranomaiset.

tarjoajat ja uusiutuvan energian tuottajat) mahdollisuuden osallistua näihin markkinoihin.

ACER hyväksyy suositukset lukuun ottamatta suosituksen 3 mukaista tavoiteajankohtaa. Virasto katsoo, että on haastavaa panna markkinavalvontaa koskeva suositus kokonaisuudessaan täytäntöön asetettuun vuoden 2025 määräaikaan mennessä.

2. ACERin yleiset huomautukset EU:n sähkömarkkinoiden yhdentämisestä

ACER olisi pitänyt myönteisenä tunnustusta valtavista ponnisteluista ja saavutuksista kansallisten sähkömarkkinoiden yhdentämisessä, joka on vauhdittanut rajatylittävää kauppaa viime vuosikymmenen aikana ja tuonut merkittäviä etuja EU:n kansalaisille ja yrityksille. Näiden valtavien ponnistelujen lopputulos on se, että Euroopassa on maailman yhdentynein sähköjärjestelmä. ACER arvioi yhdentyneiden sähkömarkkinoiden hyötyjen olevan noin 34 miljardia euroa vuodessa⁴ perustuen skenaarioon, jossa rajatylittävää kauppaa ei käydä vuonna 2021. Hyödyt syntyvät, kun sähkömarkkinat mahdollistavat jäsenvaltioiden väliset rajat ylittävän kaupan ja parantavat jäsenvaltioiden häiriönsietokykyä ja toimitusvarmuutta⁵.

Euroopan sähkömarkkinoiden yhdentyminen on käynnissä oleva prosessi. ACER olisi toivonut tunnustuksen antamista useille vuosina 2015–2021 saavutetuille keskeisille saavutuksille. Saavutukset edustavat ratkaisevia välitavoitteita matkalla kohti sähkön sisämarkkinoiden toteuttamista, ja niissä konkretisoituu Euroopan sähkömarkkinoiden yhdentymishankkeen hyödyt. Saavutuksista mainittakoon seuraavat:

- pitkän aikavälin siirto-oikeuksia koskevien sääntöjen asteittainen yhdenmukaistaminen ja sellaisen keskitetyn kauppapaikan perustaminen (lokakuussa 2018), jossa jaetaan käytettävissä olevat pitkän ja lyhyen aikavälin siirtokapasiteettioikeudet kaikilla EU:n sisärajoilla ja joka toimii yhteenkytkettyjen vuorokausimarkkinoiden varajärjestelmänä
- Euroopan yhteenkytkettyjen päivänsisäisten markkinoiden käyttöönotto 15 maassa (kesäkuu 2018). Kahden laajentumisaallon jälkeen viimeisen laajentumisaallon (eli Kreikan ja Slovakian liittymisen) pitäisi pian olla täysin valmis
- eurooppalaisten tasehallinnan kauppapaikkojen käyttöönotto kahden viime vuoden aikana, mikä auttaa lisäämään toimitusvarmuutta ja antaa uusille toimijoille (kuten kysyntäjoustopalvelun tarjoajat ja uusiutuvan energian tuottajat) mahdollisuuden osallistua näihin markkinoihin, sekä
- äskettäin (8. kesäkuuta 2022) käynnistetty ydinalueen vuorokausimarkkinoiden siirtoperusteinen yhteenkytkentähanke, jolla optimoidaan nykyinen alueiden välisen kapasiteetin käyttö noin puolessa Eurooppaa (13 maata).

Lisäksi ACER huomauttaa, että Euroopan sähkön sisämarkkinat

- ovat kunnianhimoisten tavoitteidensa ja monien toimijoiden muodostaman kokonaisuuden vuoksi maailman vaativin, useita maita käsittävä sähkömarkkinoiden yhdentämishanke

⁴ Ks. tiivistelmä ja tilintarkastustuomioistuinten kertomuksen huomautusten kohta 38.

⁵ Lisätietoja on asiakirjassa [ACER's Final Assessment of the EU Wholesale Electricity Market Design](#), huhtikuu 2022

- ovat osoittautuneet menestykseksi, minkä ansiosta jäsenvaltiot ovat selviytyneet paremmin nykyisestä energiamarkkinakriisistä (hintojen heilahtelu on vähentynyt ja toimitusvarmuus parantunut), samalla tavoin kuin ne auttavat selviytymään tulevistakin haasteista
- ovat helpottaneet uusiutuvien energialähteiden osuuden kasvua Euroopassa sekä nopeammin että turvallisemmin ja kustannustehokkaammin kuin alun perin odotettiin sekä
- ovat ratkaisevan tärkeitä useiden sellaisten jäsenvaltioiden toimitusvarmuuden kannalta, jotka ovat hyvin riippuvaisia siitä, että kauppaa varten on tarjolla rajat ylittävää kapasiteettia.

Tässä monimutkaisessa markkinoiden yhdentymisprosessissa ACERin arvo ei liity pelkästään kansallisten sääntelyviranomaisten yhteensaattamiseen, vaan myös kaikkien asianomaisten osapuolten mukaan ottamiseen ja näkemysten esittämiseen lähitulevaisuuden ja pidemmän aikavälin haasteista. Sen lisäksi, että ACER tekee sitovia päätöksiä ja antaa suosituksia sähkön sisämarkkinoiden toiminnan parantamiseksi edelleen, näihin toimiin kuuluu myös ACERin menestyksekkäs aloite kattavan ja tehokkaan seurantastrategian käyttöönotosta perustamalla neljä eurooppalaista sidosryhmäkomiteaa. Komiteat osallistuvat verkkosääntöjen täytäntöönpanoprosessin edistymisen seurantaan sekä verkkosääntöjen mukaisesti luotujen prosessien ja järjestelyjen toimintaan paikallisella, alueellisella ja yleiseurooppalaisella tasolla kyseisten sidosryhmäkomiteoiden [toimeksiannon](#) mukaisesti.

3. Erityistä

Huomautus VIII (Tiivistelmä)

ACER ottaa mielellään vastaan kaikki ehdotukset seurantatapansa parantamiseksi tulevaisuudessa. ACER kuitenkin uskoo, että sen seurantatapa oli tehokas lisättäessä tietämystä tärkeimmistä kysymyksistä, jotka liittyvät verkkosääntöjen ja verkkoja koskevien suuntaviivojen täytäntöönpanoon (tai sen puutteeseen).

Lisäksi mainittakoon seuraavaa:

- 1) Seitsemän viime vuoden aikana (eli verkkosääntöjen ja verkkoja koskevien suuntaviivojen hyväksymisestä lähtien) kaikki ACERin sisäiset (työryhmät, valmisteluryhmät, sääntelyneuvosto) ja ulkoiset rakenteet – eurooppalaiset sidosryhmäkomiteat, kolmikantakoordinaatioryhmät (EC-ACER-ENTSO-E), korkean tason täytäntöönpanon seurantaryhmä (EC-ACER-ENTSO-E), Euroopan Euroopan sähköalan sääntelyfoorumi (Firenzen foorumi) – ovat seuranneet EU:n verkkosääntöjen ja verkkoja koskevien suuntaviivojen täytäntöönpanossa tapahtunutta edistystä ja sen haasteita. ACER korostaa erityisesti eurooppalaisten sidosryhmäkomiteoiden roolia ja panosta, sillä ne painostavat jatkuvasti niitä osapuolia, jotka ovat mukana ja vastuussa verkkosääntöjen ja verkkoja koskevien suuntaviivojen täytäntöönpanosta, eli siirtoverkonhaltijoita, nimettyjä sähkömarkkinaoperaattoreita, kansallisia sääntelyviranomaisia ja toisinaan myös ACERiä ja Euroopan komissiota.
- 2) ACER erottaa toisistaan sitovien EU:n laajuisten verkkosääntöjen seurannan (jossa ACER on ponnistellut huomattavasti raportoidakseen johdonmukaisesti, järjestelmällisesti ja kattavasti niiden täytäntöönpanon tilasta) ja verkkoja koskevien suuntaviivojen seurannan (jossa on keskitytty pääasiassa ehtojen, edellytysten ja menetelmien oikea-aikaiseen hyväksymiseen).

Tämän laajan sisäisten ja ulkoisten rakenteiden valikoiman ansiosta Euroopan komissio, kansalliset sääntelyviranomaiset, jäsenvaltiot ja sidosryhmät saivat hyvin tietoa kunkin verkkosääntö- ja verkkoja koskevien suuntaviivojen täytäntöönpanotilanteesta.

Huomautus 73

Sidosryhmät osallistuivat aktiivisesti verkkosääntöjen ja verkkoja koskevien suuntaviivojen täytäntöönpanon seurantaan erityisesti neljässä eurooppalaisessa sidosryhmäkomiteassa, jotka perustettiin välittömästi suuntaviivojen hyväksymisen jälkeen (ks. näiden komiteoiden toimeksianto sekä kokousten esityslistat, pöytäkirjat ja aineisto niiden perustamisesta lähtien virallisella eurooppalaisten sidosryhmäkomiteoiden sivustolla ([osoitteessa www.entsoe.eu](http://www.entsoe.eu))).

ACER tosiasiallisesti seurasi ensimmäisessä CACM⁶/FCA⁷-suuntaviivoissa annettuja suosituksia ja antoi vuonna 2021 suosituksen CACM 2.0 -suuntaviivoista. ACER käynnisti lokakuussa 2022 kuulemisprosessin, jonka pitäisi johtaa maaliskuussa 2023 FCA-suuntaviivojen muutosehdotukseen.

ACER ei käsitellyt tasehallintaa koskevia suuntaviivoja ensimmäisessä, vuonna 2019 julkaistussa täytäntöönpanon seurantakertomuksessa (IMR), koska tasehallintaa koskevien suuntaviivojen täytäntöönpanoon liittyvissä toimissa keskityttiin ehtojen, edellytysten ja menetelmien oikea-aikaiseen hyväksymiseen, joka yleensä edeltää hankkeiden täytäntöönpanoa.

Huomautus 84

Vaikka ACER ei toimittanut virallisia lausuntoja Euroopan komissiolle eikä Euroopan parlamentille markkinaseurantaraporttien yhteydessä, ACER antoi eri asiakirjoissa suosituksia kansallisille sääntelyviranomaisille, siirtoverkonhaltijoille ja muille sidosryhmille. Esimerkkeinä voidaan mainita seuraavat:

- 1) Yhteistä kapasiteetin laskentamenetelmää sekä ajojärjestyksen uudelleenmäärittelyn ja vastakaupan kustannustenjakomenetelmiä koskeva asiakirja vuonna 2016
- 2) Alueiden välisessä kaupassa käytettävissä olevan vähimmäismarginaalin täytäntöönpanoa koskeva asiakirja
- 3) CACM-suuntaviivojen tarkistamista koskeva asiakirja.

Huomautus 130

ACER katsoo, että sen valvontatoimien tulokset ovat vertailukelpoisia liiketoimia ammattimaisesti järjestävien henkilöiden (PPAT) samoin kuin rahoitusalan sääntelyviranomaisten suorittaman valvonnan kanssa. ACER:n alustaviin arviointeihin perustuvien täytäntöönpanopäätösten nykyinen vähäinen määrä johtuu siitä, että ACERille esitettyjen lausuntopyyntöjen määrä on absoluuttisesti tarkasteltuna pieni. Suhteellisesti tarkasteltuna ACERille esitetyt lausuntopyynnöt ovat kuitenkin lisääntyneet tasaisesti viimeisten viiden vuoden aikana 2,4 prosentista 8,8 prosenttiin kaikista virastolle ilmoitetuista

⁶ [Komission asetus \(EU\) 2015/1222, annettu 24 päivänä heinäkuuta 2015, kapasiteetin jakamista ja ylikuormituksen hallintaa koskevien suuntaviivojen vahvistamisesta \(CACM\)](#)

⁷ [Komission asetus \(EU\) 2016/1719, annettu 26 päivänä syyskuuta 2016, pitkän aikavälin kapasiteetin jakamista koskevistä suuntaviivoista \(FCA\)](#)

tapauksista. Tämä johtuu pääasiassa valvontatoimiin tarvittavan henkilöstön puutteesta, markkinavalvonnan puutteellisesta kattavuudesta ja kansallisten sääntelyviranomaisten tutkimusten valmisteluajasta.

4. ACERin vastaukset tilintarkastustuomioistuimen suosituksiin

ACER panee merkille, että suositukset 1, 2, 5 ja 7 on osoitettu komissiolle.

Suositus 3 – Tehostetaan ACERin tukkumarkkinoiden eheyteen kohdistamaa valvontaa

ACER hyväksyy suosituksen toteuttamisen tavoiteajankohtaa lukuun ottamatta. Suosituksen toteuttaminen vuoteen 2025 mennessä ei ole realistista.

Virasto on vuodesta 2016 lähtien johdonmukaisesti ilmaissut vuotuisissa ohjelma-asiakirjoissaan, että se ei voi käytettävissä olevilla resursseillaan asianmukaisesti täyttää REMIT-asetuksen⁸ 7 artiklan 1 kohdan mukaisia oikeudellisia velvoitteitaan. Komission sisäisen tarkastuksen toimiala ja tilintarkastustuomioistuin itse ovat vahvistaneet tämän.

ACERin vuoden 2022–2024 ohjelma-asiakirjasta annetun Euroopan komission lausunnon ja säädösehdotukseen liittyvän rahoitus selvityksen perusteella ACERille on myönnetty lisää taloudellisia ja henkilöresursseja. Uudet työntekijät otetaan kuitenkin asteittain palvelukseen vuoteen 2027 mennessä.

REMIT-asetuksen 7 artiklan 1 kohdan osalta ACER keskittyy nyt ensin laajentamaan markkinavalvonnan kattavuutta kehittämällä ja tehostamalla ilmoituksia seuraavien viiden vuoden aikana. Tätä toimintaa varten ACER:llä ei ole aiemmin ollut riittäviä taloudellisia resursseja, minkä vuoksi eroa on kurottava umpeen merkittävästi. Toiseksi ACER palkkaa lisää markkinavalvonta-asiantuntijoita selviytyäkseen kasvavasta määrästä ilmoituksia, jotka edellyttävät asiantuntijoiden manuaalisesti suorittamaa arviointia, sekä laajentaakseen valvonnan kattavuutta. Kolmanneksi ACERin markkinavalvontatyön haasteena ovat muuttuvat EU:n tukkumarkkinat (esim. yhteenkytketyt päivänsisäiset markkinat, päivänsisäiset huutokaupat ja EU:n tasehallintamarkkinoiden kauppapaikka) sekä mahdollinen laajentuva REMIT-lainkäyttöalue (esim. energiayhteisön alue valmistautuu markkinoiden yhteenkytkemiseen). Neljänneksi Euroopan komissio on äskettäin antanut ACERille tehtäväksi laatia LNG-viitearvo, ja (poliittisista keskusteluista riippuen) sen tehtäväksi voitaisiin mahdollisesti antaa kaasumarkkinoiden korjausmekanismin täytäntöönpano. Nämä lisätehtävät voivat mahdollisesti hidastaa tämän suosituksen toteuttamista vuoteen 2025 mennessä.

Edellä esitetyn perusteella ACER pyrkii täyttämään REMIT-asetuksen 7 artiklan 1 kohdan mukaiset oikeudelliset velvoitteensa ottamalla asteittain käyttöön säädösehdotukseen liittyvän rahoitus selvityksen kautta saataville asetetut tarvittavat lisäresurssit vuoteen 2027 mennessä.

Suositus 4 – Nopeutetaan REMIT-maksujen käyttöä ACERin toteuttaman markkinavalvonnan puutteiden korjaamiseen

ACER hyväksyy suosituksen.

⁸ Euroopan parlamentin ja neuvoston [asetus \(EU\) N:o 1227/2011](#), annettu 25 päivänä lokakuuta 2011, energian tukkumarkkinoiden eheydestä ja tarkasteltavuudesta (REMIT)

Suositus 6 – Parannetaan ACERin avoimuutta ja tilivelvollisuutta

ACER hyväksyy suosituksen.