



26.4.2016

1063/535/2016

Baltic Connector Oy
Herkko Plit
c/o Työ- ja elinkeinoministeriö
PL 32
00023 Valtioneuvosto

Päätös Balticconnector sekä Viron ja Latvian välisen siirtoyhteyden parannus -hankkeiden kustannusten jakamisesta

Asianosainen

Baltic Connector Oy

Vireilletulo

6.4.2016

Selostus asiasta

Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksessa (EU) N:o 347/2013, Euroopan laajuisten energiainfrastruktuurien suuntaviivoista ja päätöksen N:o 1364/2006/EY kumoamisesta sekä asetusten (EY) N:o 713/2009, (EY) N:o 714/2009 ja (EY) N:o 715/2009 muuttamisesta (jäljempänä myös infrastruktuuriasetus) säädetään energian sisämarkkinoiden edistämiseksi välttämättömistä yhteistä etua koskevista energiainfrastruktuurihankkeista ja niihin liittyvistä viranomaisprosesseista.

Infrastruktuuriasetuksen I liitteen 2 kohdan mukaan asetusta sovelletaan ensisijaisesti kaasukäytäviin, jollaisiin lukeutuu Baltian energiemarkkinoiden yhteenliittäntäsuunnitelma ('BEMIP GAS') kaasuinfrastruktuurista kolmen Baltian maan ja Suomen eristyneisyyden ja yhdestä toimittajasta riippuvuuden poistamiseksi. Virolaisen Elering AS:n ja suomalaisen Baltic Connector Oy:n yhteistä etua koskeva Balticconnector-hanke (nro 8.1.1 infrastruktuuriasetus VII liite) sekä Viron ja Latvian välisen siirtoyhteyden parannus -hanke (nro 8.2.2 infrastruktuuriasetus VII liite) tähtäävät Baltian ja Suomen kaasumarkkinoiden yhteenliittämiseen.

Infrastruktuuriasetuksen mukaisesti yhteistä etua koskevien hankkeiden tosiasiallisesti aiheutuneista investointikustannuksista ylläpitokustannuksia lukuun ottamatta vastaavat niiden jäsenvaltioiden siirtoverkonhaltijat tai siirtoinfrastruktuuria koskevien hankkeiden toteuttajat, joille hanke aiheuttaa positiivisen nettovaikutuksen. Siltä osin kuin näitä kustannuksia ei ole katettu siirtorajoitusmaksuilla tai muilla maksuilla, verkon käyttäjät maksavat ne verkkoon pääsystä kyseisissä jäsenvaltioissa perittävinä tariffeina.

Edellä mainittua periaatetta sovelletaan yhteistä etua koskevaan hankkeeseen vain, jos vähintään yksi hankkeen toteuttaja pyytää kyseisiä kansallisia viranomaisia soveltamaan tätä toimittamalla investointipyynnön. Investointipyynnön on toimitettava heti, kun hanke on saavuttanut riittävän kypsyyden ja kun hankkeen toteuttaja on kuullut niiden jäsenvaltioiden siirtoverkonhaltijoita, joille hanke aiheuttaa merkittävän positiivisen nettovaikutuksen.

Investointipyyntöön on sisällytettävä rajat ylittävää kustannusten jakamista koskevan pyynnön lisäksi hankekohtainen kustannus-hyötyanalyysi, liiketoimintasuunnitelma, ja mikäli hankkeen toteuttajat pääsevät asiasta yhteisymmärrykseen, rajat ylittävää kustannusten jakamista koskeva perusteltu ehdotus. Investointipyyntö on toimitettava kaikille asianomaisille kansallisille sääntelyviranomaisille. Jos hanketta toteuttavat useat toteuttajat, niiden on esitettävä investointipyyntö yhdessä.

Kansallisten sääntelyviranomaisten on tehtävä koordinoituja päätöksiä investointikustannusten jakamisesta kullekin hankkeeseen osallistuvalla verkonhaltijalla. Kansalliset sääntelyviranomaiset voivat päättää jakaa vain osan kustannuksista, tai ne voivat päättää jakaa kustannukset useiden yhteistä etua koskevien hankkeiden kesken.

Virolainen Elering AS ja Suomalainen Baltic Connector Oy (jäljempänä myös hankkeen toteuttajat) toimittivat Energiavirastoon sekä Viron ja Latvian sääntelyviranomaisille 6.4.2016 Suomen ja Viron maakaasuverkostot yhdistävää Balticconnector-hanketta koskevan investointipyyntö. Elering AS:n toimitti Energiavirastoon sekä Viron ja Latvian sääntelyviranomaisille 7.4.2016 Viron ja Latvian välisen siirtoyhteyden parannus -hanketta koskevan investointipyyntö.

Hankkeen toteuttajat toimittivat päivityksiä investointipyyntöihin 20.4.2016 perustuen sääntelyviranomaisilta saatuun palautteeseen. Hankkeen toteuttajat tarkensivat 21.4.2016 sääntelyviranomaisille alueellista yhteistyötä infrastruktuurin ja markkinoiden kehittämistä koskien.

Energiavirasto on koordinoitunut tätä päätöstä Balticconnector-hankkeen sekä Viron ja Latvian välisen siirtoyhteyden parannus -hankkeen kustannusten jakamisesta yhdessä Viron sääntelyviranomaisen (Konkurentsiamet) kanssa ja on ilmaissut kantansa yhteisellä dokumentilla (*Cross-Border Cost Allocation Agreement between the Estonian Competition Authority and Energy Authority of Finland*). Latvian sääntelyviranomaisen on ilmaissut tukensa hankkeille Energiavirastolle ja Viron sääntelyviranomaisille 21.4.2016 lähettämässään kirjeessä.

Energiavirasto antoi kaasun siirtoverkonhaltijalle Gasum Oy:lle mahdollisuuden lausua asiasta. Gasum Oy toimitti lausunnon 20.4.2016.

Investointipyyntö

Elering AS:n ja Baltic Connector Oy:n toimittamat investointipyyntö käsittävät hankekohtaisen kustannus-hyötyanalyysin, liiketoimintasuunnitelman sekä ehdotuksen investointikustannusten jakamisesta.

Investointipyyntöissä on esitetty hankkeen toteutussuunnitelma aikatauluineen sekä arvio kriittisistä ja riskitekijöistä hankkeelle sekä riskeihin varautuminen suhteessa niihin tekijöihin, joilla olisi suurin negatiivinen vaikutus.

Investointipyyntöissä esitetään hankkeen lupamenettelyjen tilanne kaikissa niissä jäsenmaissa, joiden alueella tapahtuu rakentamista.

Investointipyyntöissä on esitetty tietoja hankkeen kypsyyden arvioimiseksi, kuten kustannusten ja hyötyjen muodostumisesta, hankkeen suunnittelun etenemisestä sekä on verrattu hankkeen kypsyyttä muihin hankkeisiin, jotka ovat jo saaneet myönteisen rahoituspäätöksen EU:n Verkkojen Eurooppa -välineellä.



Investointipyyntöjen liitteenä on esitetty Suomen ja Liettuan siirtoverkonhaltijoiden toimittamat vastaukset hankkeen toteuttajien tekemään konsultaatioon sekä esitetään hankkeen toteuttajien vastaukset Suomen siirtoverkonhaltijan esittämiin kommentteihin. Latvian siirtoverkonhaltija ei ollut investointipyyntönsä toimittamisen hetkellä toimittanut vastaustaan. Investointipyyntöissä on myös viitattu alueelliseen yhteistyöhön ja selvityksiin hankkeiden vaikutusten arvioimiseksi.

Investointipyyntöissä on esitetty, että kustannus-hyötyanalyysi perustuu ENT-SOG:n menetelmään. Hankekohtainen arviointi perustuu yhteiseen Eurooppalaiseen dataan ja hankekohtaiseen dataan. Arviointi on tehty viiden vuoden aikaikkunoinnain, kattaen 20 vuotta hankkeiden käyttöönotosta. Investointipyyntöissä on mallinnettu kolme kaasun kysyntä skenaariota: ENT-SOG:n ns. vihreä ja harmaa skenaario sekä hankkeen toteuttajien valmisteleva lisäskenaario, joka on konservatiivisempi kaasun kysynnän suhteen alueella.

Investointipyyntöissä on tehty oletus ns. yhteisestä syöttö- ja ottojärjestelmästä, koska tämä on tunnistettu hyödyllisimmäksi ratkaisuksi Suomen ja Baltian kattavassa alueellisessa selvityksessä. Järjestelmän käyttöönotto on oletettu tapahtuvan 2022.

Investointipyyntöissä on esitetty, että alueellisten markkinoiden kehittämisessä on vielä epävarmuuksia, mutta kustannus-hyötyanalyysi on kehitetty vastaamaan kaikkein realistisimpia oletuksia hankkeiden hyötyjen kvalitatiivisesta esittämisestä.

Investointipyyntöissä on esitetty, että kustannus-hyötyanalyysi on tehty Balticconnector sekä Viron ja Latvian välisen siirtoyhteyden parannus -hankkeille yhdessä, koska hankkeet ovat läheisesti riippuvia toisistaan eikä näiden suoria hyötyjä voida erottaa toisistaan.

Investointipyyntöissä on esitetty, että kustannus-hyötyanalyysissa on tunnistettu useita hyötyjä hankkeista ja näistä mahdollisimman moni on rahamääräistetty. Hyötyjen rahamääräistämismuutoksissa on huomioitu muut sellaiset hankkeet, joista lopullinen investointipäätös on tehty sekä hanke Puolan ja Liettuan välisestä siirtoyhteydestä (GIPL), koska tämä hanke on erottamaton osa Baltian maiden ja Suomen liittämistä Euroopan kaasumarkkinoihin.

Investointipyyntöissä on esitetty, että kehitettävät infrastruktuurit toimisivat ensimmäiset kaksi vuotta kapasiteetinvaraamismallilla, jossa yhteyksien operointi tuottaisi tuloa. Siirtomaksu asetettaisiin käyttökustannusten (OPEX) kattamiseksi kyseiseltä ajalta. Vuodesta 2022 alkaen Balticconnector sekä Viron ja Latvian välisen siirtoyhteys annettaisiin markkinoiden käyttöön ns. yhteisellä syöttö- ja ottojärjestelmällä ja kustannukset kerättäisiin siirtoverkonhaltijan tariffeissa.

Investointipyyntöissä on esitetty, että Balticconnector sekä Viron ja Latvian välisen siirtoyhteyden -hankkeiden investoinnit rahoitettaisiin hankkeiden toteuttajien toimesta sekä EU rahoituksella. EU rahoituksen osuus ei ole mukana säännellyssä verkko-omaisuudessa tariffivaikutuksia laskettaessa. Suomen osuus investoinnista katettaisiin valtion pääomalla 30 M€:on asti.

Investointipyyntöissä on esitetty tariffivaikutukset erilaisilla EU tuen tasoilla.



Investointipyynnöissä on esitetty ei-sitovan markkinatestauksen tulokset. 12 Viron, Latvian, Liettuan ja Suomen kaasumarkkinatoimijaa vastasi konsultaatiokyselyyn, jonka perusteella Balticconnectorin arvioitu vuosittainen kapasiteetin kysyntä vaihtelee 6,401 GWh:sta (käyttöaste 23,7 %) 10,408 GWh:iin (käyttöaste 38,5 %) 20 vuoden aikana siirtoyhteyden käyttöönotosta. Vastaavat luvut Viron ja Latvian välisen siirtoyhteydelle: 1,706 GWh:sta (käyttöaste 5,0 %) 8,543 GWh:iin (käyttöaste 25,2 %). Kapasiteetinvaraamisesta saatavia tuloja arvioitaessa on oletettu 20 %:n käyttöaste Balticconnectorille ja 10 %:n käyttöaste Viron ja Latvian väliselle siirtoyhteydelle kapasiteetinvarausajanjaksolle (2020-2021).

Investointipyynnöissä on esitetty hankkeiden kustannukset komponenteittain ja suunniteltu investointien ajoittuminen. Kokonaisuudessaan investointikustannusten on esitetty olevan:

- Viro 168,00 M€, josta Balticconnector 137,75 M€ ja Viron ja Latvian välisen siirtoyhteyden parannus 37,25 M€
- Suomi 119,25 M€ (Balticconnector)

Investointipyynnöissä on esitetty liiketaloudelliset indikaattorit eri EU tuen tasoilla.

Investointipyynnöissä on esitetty taloudelliset indikaattorit, jotka on laskettu tunnistetuista rahamääräistetyistä hyödyistä sekä kustannuksista. Diskonttauskertoimenä on käytettyä 4 %:a.

Investointipyynnöissä on rahamääräistetty kaasun hintahyöty, tekninen toimitusvarmuushyöty, energiavarmuushyöty, jäännösarvosta muodostuva hyöty ja hiilidioksidipäästökustannusten vähenemisestä aiheutuva hyöty.

Investointipyynnöissä on esitetty ehdotus rajat-ylittävien kustannusten jakamiseksi. Ehdotuksessa rajat-ylittävien kustannusten jakamiseksi investointikustannukset (CAPEX) on huomioitu. Koska käyttökustannuksia ei ole huomioitu, kaasun hintahyödyn on oletettu olevan vastaavalla määrällä alhaisempi (jotta kaasun hintahyöty ei tulisi yliarvioitua, tämän kustannukset tulisivat myös huomioida).

Investointipyynnöissä on esitetty Suomelle ja Latvialle aiheutuvan positiivinen ja Virolle negatiivinen nettovaikutus:

- Viro -5,8 M€
- Suomi 141,4 M€
- Latvia 17,6 M€

Hankkeen toteuttajat eivät ehdota kustannuksia jaettavaksi Latviaan, johtuen Latvian pienestä osuudesta koko hyödyistä. Huomioiden ACERin suosituksen¹ mukainen 10 %:n merkittävyyskynnys, Latvian kustannusosuudeksi muodostuisi n. 0,09 M€. Hankkeen toteuttajat ehdottavat, että tämä osuus jaettaisiin Viron ja Suomen kesken suhteessa investointikustannuksiin eli 0,05 M€ Vieroon ja 0,04 M€ Suomeen.

¹ Recommendation of the Agency for the Cooperation of Energy Regulators no 05/2015 of 18 December 2015 on good practices for the treatment of the investment requests, including cross border cost allocation requests, for electricity and gas projects of common interest



Edellä mainittuun viitaten hankkeen toteuttajat ehdottavat, että Suomi hyvittää Viron 5,7 M€.

Siirtoverkonhaltijan kuuleminen

Suomen maakaasun siirtoverkonhaltija Gasum Oy toimi aiemmin tämän päätöksen kohteena olevan maakaasuhankkeen toisena toteuttajana. Sittemmin toteuttajan tehtävät Suomessa siirrettiin Baltic Connector Oy:lle. Energiavirasto pyysi Gasum Oy:ltä lausuntoa 13.4.2016 Viron sääntelyviranomaisen kanssa valmistelusta yhteistä näkemystä koskevasta luonnoksesta. Gasum Oy toimitti 20.4.2016 Energiavirastoon lausunnon.

Gasum Oy esittää lausunnossaan, että heillä on eriäviä näkemyksiä hankkeen toteuttajien heille esittämästä kustannus-hyötyanalyysistä sekä Energiaviraston ja Viron sääntelyviranomaisen yhteistä näkemystä koskevasta luonnoksesta. Gasum Oy toimitti lausuntonsa liitteenä myös hankkeen toteuttajille 29.3.2016 toimittamansa lausunnon.

Seuraavassa on esitetty Gasum Oy:n toimittamat näkemykset Energiavirastolle sekä hankkeen toteuttajille:

1. Kaasun kysyntäskenaariot
 - a. ENTSOG:n ns. vihreä ja harmaa skenaario ovat vanhentuneita, eikä näitä tulisi käyttää
 - b. Hankkeen toteuttajien valmisteleva lisäskenaariossa on suuremmat kulutusarvot kuin Gasumin arvioimat luvut ja tätä tulisi muuttaa alhaisemmalle tasolle
2. Tariffivaikutusten laskeminen
 - a. Hankkeen toteuttajien esittämät tariffivaikutukset ovat liian alhaisia
 - b. EU-rahoituksella katetuilla investointikustannuksilla on vaikutusta tariffeihin tehostamiskannustimen kautta, vaikka kustannuksia ei tältä osin huomioitaisi maakaasuverkko-omaisuuden arvossa
3. Kaasun hintahyödyn laskeminen
 - a. Kaasun hinta tulee nousemaan Suomessa hintojen lähentyessä toisiinsa alueella
 - b. Oletus markkinoiden avautumisesta ei huomioi mahdollisuutta hakea sääntelyviranomaiselta osittaista avautumista perustuen sitoviin ns. Take-or-pay -tyyppisiin kaasusopimuksiin
 - c. Latvian kaasuvaramiston hyödyntämisen laskeminen Suomeen on yliarvioitu
4. Toimitusvarmuus ja energiavarmuus hyötyjen laskeminen



- a. Toimitusvarmuus ja energiavarmuus hyödyt on yliarvioitu Suomeen. Suomessa ei koskaan ole ollut laskelmien mukaisia 14 tai 30 päivän kaasuntoimituksen keskeytyksiä.
 - b. Vaihtoehtoisten polttoaineiden ja muita keskeytyksiin varautumiskeinoja ei ole täysin huomioitu
 - c. Bruttokansantuotteeseen (BKT) perustuva laskelma ei huomioi kaasun osuutta energia-alalla ja energia-alan osuutta BKT:sta
5. Hiilidioksidipäästökustannusten vähenemisestä aiheutuva hyödyn laskeminen
- a. Laskelma perustuu ENTSOG:n ns. vihreään skenaario, joka on vanhentunut. Suomen maakaasuverkossa ei ole tällä hetkellä eikä nähtävissä olevassa tulevaisuudessa siirtorajoituksia, jotka rajoittaisivat kaasun käyttöä.
6. Markkinamalli
- a. Oletus yhteisestä syöttö- ja ottojärjestelmässä Suomeen ja Baltiaan ei ole realistinen hankkeiden toteuttajien esittämällä aikataululla.
 - b. Sääntelyviranomaisten tulisi huomioida mahdollisuus tarkistaa kansallisia päätöksiä, mikäli yhteinen syöttö- ja ottojärjestelmä ei toteudu oletetulla tavalla.

Energiaviraston toimivalta

Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EU) N:o 347/2013 12(4) artiklan mukaan kansallisten sääntelyviranomaisten on asianomaisia hankkeen toteuttajia kuultuaan tehtävä koordinoituja päätöksiä investointikustannusten jakamisesta kullekin hankkeeseen osallistuvalla verkonhaltijalla ja kustannusten sisällyttämisestä tarifeihin kuuden kuukauden kuluessa päivästä, jona asianomaiset kansalliset sääntelyviranomaiset vastaanottivat viimeisen investointipyyntönsä. Kansalliset sääntelyviranomaiset voivat päättää jakaa vain osan kustannuksista, tai ne voivat päättää jakaa kustannukset useiden yhteistä etua koskevien hankkeiden kesken.

Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EU) N:o 347/2013 tarkoittamasta kansallisesta sääntelyviranomaisesta säädetään laissa Energiavirastosta (870/2013). Lain 1 §:n 2 momentin mukaan Energiavirasto hoitaa kansalliselle sääntelyviranomaiselle kuuluvat tehtävät, joista säädetään muun muassa Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksessa (EU) N:o 347/2013.

Perustelut

Energiavirasto katsoo, että Baltic Connector Oy:n ja Elering AS:n investointipyyntöjen toimittaminen täyttää infrastruktuuriasetuksen 12 artiklan 3 kohdan mukaisen vaatimuksen investointipyyntönsä toimittamisesta kaikille asianomaisille sääntelyviranomaisille. Baltic Connector Oy ja Elering AS toimittivat investointipyyntönsä Energiaviraston lisäksi Viron ja Latvian sääntelyviranomaisille.

Energiavirasto katsoo, että investointipyyntöjen liitteenä on toimitettu infrastruktuuriasetuksen 12 artiklan 3 kohdan mukaiset dokumentit eli hankekohtainen kustannus-hyötyanalyysi, liiketoimintasuunnitelma, mukaan lukien markkinatestauksen tulokset sekä ehdotus rajat ylittävien kustannusten jakamisesta. Lisäksi Energiavirasto katsoo, että hankkeen toteuttajat ovat infrastruktuuriasetuksen 12 artiklan 3 kohdan mukaisesti konsultoineet ennen investointipyyntönsä toimitamista niiden jäsenvaltioiden siirtoverkonhaltijoita, joille hanke aiheuttaa positiivisen nettovaikutuksen. Suomen, Viron, Latvian ja Liettuan siirtoverkonhaltijat ovat yhteistyössä arvioineet alueella kehitettävän siirtoverkkoinfrastruktuurin teknisiä vaikutuksia. Hankkeen toteuttajat toimittivat investointipyyntönsä ohessa Suomen siirtoverkonhaltijan 29.3.2016 ja Liettuan 31.3.2016 antamat vastaukset hankkeen toteuttajien konsultaation. Latvian siirtoverkonhaltija ei ollut investointipyyntönsä toimittamisen hetkellä toimittanut vastaustaan. Hankkeen toteuttajat tarkensivat sääntelyviranomaisille alueellista yhteistyötä infrastruktuurin ja markkinoiden kehittämistä koskien.

Hankkeen kypsyys

Energiavirasto on arvioinut hankkeen kypsyttä huomioiden ACERin suosituksen yhteistä etua koskevien hankkeiden kustannustenjakamispyyntöjen käsittelystä (*Recommendation of the Agency for the Cooperation of Energy Regulators no 05/2015 of 18 December 2015 on good practices for the treatment of the investment requests, including cross border cost allocation requests, for electricity and gas projects of common interest*, jäljempänä myös ACERin suositus).

Energiavirasto toteaa, että investointipyyntö osoittaa riittävää varmuutta hankkeen kustannuksista ja tietoa kustannuksiin vaikuttavista tekijöistä sekä esittää vaihteluvälin kustannuksille. Edellä mainitut perustuvat kokemuksiin edellisistä putkihankkeista ja referensseistä liittyen samalaisista projekteihin, mutta huomioivat myös erityiset maaperän olosuhteet sekä kattavan pohjatutkimuksen tulokset meriputken osalta.

Energiavirasto toteaa, että investointipyyntö osoittaa riittävää ennakkointia hankkeen hyödyistä ja tietoa hyötyihin vaikuttavista tekijöistä ja vaihteluväleistä erilaisiin skenaarioihin ja herkkyystarkasteluihin perustuen.

Energiavirasto toteaa, että hanketta koskevat lupamenettelyt ovat alkaneet ja hankkeen odotettu käyttöönotto on 60 kuukauden sisällä investointipyyntönsä toimitamisesta.

Energiavirasto katsoo, että Balticconnector-hanke on saavuttanut infrastruktuuriasetuksen 12 artiklan 3 kohdassa tarkoitetun riittävän kypsyyden.

Hakemuksen täydellisyys

Energiavirasto on arvioinut hakemuksen täydellisyyttä huomioiden ACERin suosituksen. Energiavirasto toteaa, että investointipyyntö sisältää ACERin suosituksen mukaiset tiedot: hankkeiden yksityiskohtainen tekninen kuvaus, yksityiskohtainen toteutussuunnitelma, kuvaus lupamenettelyjen tilanteesta, tietoa hankkeiden kypyydestä, tietoa siirtoverkonhaltijoiden konsultoinnista, hankekohtainen kustannus-hyötyanalyysi, liiketoimintasuunnitelma ja perusteltu ehdotus rajat-ylittävien kustannusten jakamiseksi.

Kustannus-hyötyanalyysin arviointi

Energiavirasto on arvioinut investointipyyntöissä esitettyä hankekohtaista kustannus-hyötyanalyysia erityisesti huomioiden ACERin suosituksen. Ollakseen perusta päätökselle kustannusten jakamisesta kustannus-hyötyanalyysin on oltava kattava ja ymmärrettävä, käyttää vertailukelpoista ja rahamääräistä tietoa kustannuksista ja hyödyistä sekä muista rajat-ylittävistä rahamääräistä eroteltuina maittain. On tärkeää, että eri tarkoituksiin (hankesuunnitelmista investointipyyntöön) tehdyt kustannus-hyötyanalyysit käyttävät yhtenevää lähtödataa ja oletuksia ilman erityisiä perusteita poiketa tästä.

Energiavirasto katsoo, että hankekohtainen kustannus-hyötyanalyysi on ACERin suosituksen mukainen käytettäväksi perusteena kustannusten jakamisesta tehtävälle päätöksellä. Esitetty kustannus-hyötyanalyysi osoittaa jatkuvuutta eri tarkoituksiin tehtyjen analyysien suhteen sekä on linjassa infrastruktuuriasetuksen vaatimusten ja periaatteiden kanssa.

Energiavirasto toteaa, että hankekohtainen kustannus-hyötyanalyysi on esitetty yhdessä kahdelle toisiansa tukevalle hankkeelle. ACERin suosituksen mukaan hankkeet voidaan katsoa toisiansa tukeviksi, mikäli hankkeiden hyödyt ovat yhdessä suuremmat kuin hankkeita erikseen arvioitaessa. Energiavirasto katsoo, että hankkeet ovat toisiansa tukevia ACERin suosituksen mukaisesti ja esitetty hankekohtainen kustannus-hyötyanalyysi on linjassa tämän odotuksen kanssa.

Energiavirasto on yksityiskohtaisesti arvioinut kustannus-hyötyanalyysissa käytettyjä oletuksia huomioiden siirtoverkonhaltijoiden esittämät kommentit sekä hankkeen toteuttajien esittämät näkemykset investointipyyntöissä esitettyjen lisäksi.

Kustannus-hyötyanalyysin tulokset on esitetty ENTSOG:n ns. 'vihreässä' ja 'harmaassa' skenaariossa sekä hankkeen toteuttajien valmistelemissa lisäskenaariossa. Hankkeen toteuttajat esittävät, että lisäskenaario on konservatiivisempi suhteessa kaasun kysyntään alueella ja huomioi kaasun kysynnän heikkoa kehitystä viime vuosina. Energiavirasto katsoo, että huomioiden kaasun kysynnän kehitys viime aikoina alueella lisäskenaarion tarkastelu on perusteltua ja esitetyt tulokset kolmelle tarkastellulle skenaariorille muodostavat perustellun kuvan hankkeiden arvioimiseksi.

Kustannus-hyötyanalyysissa on arvioitu kaasun hintahyötyä perustuen tilastollisiin eroihin kaasun hinnoissa. Energiavirasto pitää uskottavana, että ennen markkinoiden avautumista hintahyötyä muodostuisi Viroon ja että, markkinoiden avautumisen jälkeen hinnat yhtenäistyisivät alueella ja lopulta myös kohti muuta Eurooppaa. Energiavirasto katsoo, että investointipyyntöissä tehdyt oletukset tämän hyödyn laskemiseksi ovat perusteltuja.

Kustannus-hyötyanalyysissa on arvioitu kaasun hintavaihteluiden vähentämisestä syntyvää hyötyä kaasuväistöjä hyödyntämällä. Energiavirasto katsoo, että kehittyvillä markkinoilla kaasuväistöjen käyttäminen voi tuoda hintahyötyjä ja pitää uskottavana, että Latvian kaasuväöstössä olisi kapasiteettia erityisesti yön yli ja lyhyt aikaista väöstointia varten. Energiavirasto katsoo, että esitetyt laskelmat ovat perusteltuja tältä osin.

Kustannus-hyötyanalyysissa on esitetty teknisen toimitusvarmuushyödyn muodostuvan vältetyn kaasun keskeytyksen arvosta hankkeista johtuen. Hyötyä on arvioitu bruttokansantuotteen ja maakaasun osuuden energiantuotannosta avulla. Laskelmissa on huomioitu, että osalla kaasun käyttäjillä on mahdollisuus käyttää vaihtoehtoisia polttoaineita. Energiavirasto katsoo, että esitetyt teknisen toimitusvarmuushyödyn laskelmat on perusteltuja ja mahdollisuudet varautua kaasun keskeytyksiin ovat huomioitu.

Teknisen toimitusvarmuushyödyn lisäksi kustannus-hyötyanalyysissa on esitetty energiavarmuushyöty. Tätä hyötyä on laskettu arvioimalla pitkittyneen toimituskeskeytyksen vaikutuksia, kun kaasun tuonti Venäjältä on täysin keskeytynyt. Energiavirasto toteaa, että tällaisiin tilanteisiin varautuminen voi vaikuttaa merkittävästi infrastruktuurihankkeiden perustelemiseen kansallisella tasolla, mutta on erityisen vaikeaa arvioida rahamääräisesti tai edes kvantitatiivisesti. Energiavirasto katsoo, että esitetyt laskelmat ovat perusteltuja ja toteaa, että esitetyt arviot perustuvat Eurooppalaiseen kaasun stressitestiin.

Energiavirasto toteaa, että jäännösarvosta aiheutuva hyöty on laskettu ACERin suosituksen mukaisesti.

Kustannus-hyötyanalyysissa on esitetty, että hiilidioksidipäästökustannusten vähenemisestä aiheutuva hyöty on laskettu tilanteessa, jossa Balticconnector-putken kapasiteettia tarvittaisiin kattamaan päivittäinen huippukysyntä ja 14 päivän kysyntä (vain ns. vihreässä skenaariossa), jotka muuten katettaisiin korkeampi päästöisellä sähkön ja lämmön tuotannolla. Energiavirasto katsoo, että esitetyt oletukset hyödyn laskemisessa on perusteltuja ja osoittavat hyödyn muodostumisen relevantissa skenaariossa.

Investointipyynnössä on oletettu ns. yhteinen syöttö- ja ottojärjestelmä Baltiaan ja Suomeen. Energiavirasto toteaa, että investointipyynnön toimittamishetkellä ei ole tehty päätöstä ottaa kyseinen järjestelmä käyttöön alueella, mutta tämä on perusteltu oletus markkinaintegraation hyötyjen arvioimiseksi. Balticconnector sekä Viron ja Latvian välisen siirtoyhteyden parannus -hankkeet ovat välttämätön edellytys alueellisten markkinoiden kehittymiselle sekä markkinaintegraatiolle Euroopan suuntaan. Energiavirasto katsoo, että oletus yhteisestä syöttö- ja ottojärjestelmästä on perusteltu infrastruktuuria koskevassa kustannus-hyötyanalyysissa, koska kyseiset hankkeet nimenomaan tähtäävät markkinoiden avaamiseen ja integroimiseen. Energiavirasto katsoo, että investointipyynnössä esitetty konservatiivinen oletus kahden vuoden siirtymäajasta hankkeiden käyttöönoton jälkeen on perusteltu. Energiavirasto ei kuitenkaan tässä päätöksessä ota kantaa mahdollisuuden hakea osittaista markkinoiden avautumista.

Liiketoimintasuunnitelma

Investointipyynnössä on esitetty, että Balticconnector-putki ja Viron ja Latvian välinen siirtoyhteys annettaisiin markkinoiden käyttöön yhteisen syöttö- ja ottojärjestelmän puitteissa (pois lukien ensimmäiset kaksi vuotta hankkeiden käyttöönotosta, jolloin siirtokapasiteetin varauksesta kerättäisiin tuloja ennen markkinoiden yhdistymistä 2022). Energiavirasto katsoo, että esitetty malli huomioi perustellusti siirtymäajan markkinoiden avaamisessa ja taloudelliset edellytykset muodostamalla tuloja kapasiteetin varaamisesta siirtymäaikana.

Investointipyynnössä on esitetty, että hankkeet rahoitettaisiin osittain EU tuella ja jäljelle jäävä osa hankkeen toteuttajien toimesta. Energiavirasto katsoo, että koska hankkeiden rahoittaminen on suunniteltu osittain tehtävän EU tuella, tuen toteutuminen odotetusti aiheuttaa merkittävän riskin hankkeiden rahoitukselle ja kehittämiselle.

Taloudellinen arviointi

Hankkeen toteuttajat ovat esittäneet Virolle ja Suomelle laskettuja taloudellisen arviointiin liittyviä indikaattoreita useilla erilaisilla oletuksilla.

Energiavirasto katsoo, että taloudellinen arviointi on suoritettu nykyisen regulaation asettamassa kehyksessä ja menetelmä tekee tarkoituksenmukaiset oletukset. Samaan aikaan, hankkeen toteuttajien esittämä analyysi on riippuvainen monista oletuksista esimerkiksi Balticconnectorin keskimääräisen vuotuisen kapasiteetin käytöstä ja tariffeista.

Vaikutukset verkkotariffeihin

Hankkeen toteuttajat ovat esittäneet, että Balticconnectorin kahden ensimmäisen operatiivisen vuoden aikana (2020 – 2021) siirtohinnat asetetaan tasolle joka kattaa operatiiviset kustannukset kyseisellä ajanjaksolla. Tulot Balticconnectorin kapasiteetinvarauksesta jaetaan tasan Suomen ja Viron välillä. Vuodesta 2022 lähtien Balticconnector ja Estonia-Latvia hanke tuodaan Suomen ja Baltian väliselle markkinalle. Kustannukset sisällytetään siirtoverkonhaltijoiden tariffeihin.

Hankkeen toteuttajien investoima osuus sisällytetään tariffeihin ja sovelletaan yhden tai kahden siirtoverkonhaltijan mallia. Suomen osuus investoinnista EU-rahoituksen jälkeen katetaan valtion rahoituksella ja tariffien taso asetetaan operatiivisten kustannusten ja rahoituskustannuksien tasolle.

Viron sääntelyviranomaisen hyväksyy maata koskevan tariffien laskennan. Tariffiin sisältyvät operatiiviset kustannukset, kohtuullinen tuotto ja arvonalentuminen. Investointiperiodin aikana puolet kohtuullisen tuoton tasosta sisällytetään tarffiin. Kohtuullinen tuotto lasketaan suhteessa pääomakantaan ja laskennassa käytetään viimeisintä pääoman keskimääräisen kustannuksen (WACC) tasoa. Investointikustannukset jaetaan maiden välillä.

Hankkeen toteuttajat ovat esittäneet EU-rahoituksen tarpeen laskelmissa. Energian määrään suhteutettu tariffi on laskettu jakamalla tariffikorotuksen vaikutus keskimääräisellä kaasunkulutuksella vuonna 2020 eri EU-rahoituksen tasolla. EU:n rahoitus on jätetty pois pääomakannasta tariffien laskennassa. Kyseisellä rahoituksen määrällä tariffien korotukset ovat korkeimmillaan ensimmäisenä vuonna Virossa 5,6 miljoonaa euroa (58,84 %) ja Suomessa 1,5 miljoonaa euroa (1,72 %). Alhaisemman kuin 75 prosentin EU-rahoituksella tariffien korotukset ovat vielä korkeammalla tasolla.

Suomen valvontamallissa verkon rakentamiseen saaduilla tuilla tai kompensatiolla rahoitettuja komponentteja ei lasketa mukaan maakaasuverkko-omaisuuden oikaistuun nykykäyttöarvoon eli niille ei saa kohtuullista tuottoa. Tuilla rahoitetut komponentit huomioidaan kuitenkin maakaasuverkko-omaisuuden oikaistussa jälleenhankinta-arvossa, kun siitä investointikannustimessa lasketaan maakaasuverkko-omaisuuden oikaistuja tasapoistoja.

Alhaisemman EU-rahoituksen tasolla julkisen rahoituksen osuuden ulkopuolelle jäävä osuus huomioitaisiin pääomakannassa ja tariffivaikutukset olisivat merkittäviä. Suomelle laskelmilla käytettiin verojen jälkeistä pääoman keskikustannusta tasolla 6,41 %. Valvontamenetelmien mukainen nimellinen verojen jälkeinen WACC on vuonna 2016 6,54 % tasolla.

Energiavirasto katsoo, että tariffivaikutukset Virolle ovat huomattavia kaikilla EU-rahoituksen tasoilla ja näillä korotuksilla on vaikutuksia kaasun kilpailulliseen asemaan molemmissa maissa. Suomen kaasumarkkinat toimivat ympäristössä jossa on vaihtoehtoja kaasulle ja kaasun kilpailukyky on ollut suhteellisen alhaisella tasolla. Tämän seurauksena pienilläkin korotuksilla kaasun hintaan voi olla merkittäviä vaikutuksia. Tällöin on mahdollista myös, että siirtoverkonhaltijalla ei ole edellytyksiä kerätä koko sallittua kohtuullisen tuoton määrää.

Energiavirasto katsoo, että tariffien laskenta on toteutettu nykyisen regulaation asettamassa kehyksessä ja menetelmä tekee tarkoituksenmukaiset oletukset jotka ottavat huomioon mahdollisia nykyisiä ja tulevia kustannuksia. Tariffilaskennan tulokset ovat riippuvaisia monista oletuksista, joita hankkeen toteuttajat esittävät. Näitä ovat esimerkiksi Balticconnectorin keskimääräinen vuotuinen kapasiteetin käyttö, kaasun kysyntä ja kaasun hinta Suomessa sekä Baltian maissa. Lasketut tulot kapasiteetin varauksesta perustuvat markkinatestien tuloksiin ja analyysiin, että vuonna 2020 Balticconnectorin ja Viro-Latvia hankkeen vuotuinen käyttö on 5750 GWh 21,3 % käyttöasteella. Analyysit ovat riippuvaisia monista oletuksista, kuten esimerkiksi Suomen käyttämän kaasun määrästä.

Kustannusten jakaminen

Energiavirasto katsoo linjassa ACERin suosituksen kanssa, että kustannuksia tulee jakaa rajat ylittävästi ainoastaan negatiivisen nettovaikutuksen poistamiseksi johdettujen käytettyjen oletusten epävarmuuksista ja laskelmien epätarkkuuksista. Energiavirasto katsoo, ettei Latvian ole tarpeen osallistua hankkeen investointikustannuksiin, sillä Latviaan osoitettu hyöty on pieni suhteessa koko hankkeen hyötyihin.

Edellä esitettyyn viitaten Energiavirasto pitää investointipyynnössä esitettyä ehdotusta kustannusten jakamiseksi perusteltuna.

Energiavirasto katsoo kuitenkin, että mikäli Balticconnector-putken kapasiteetin varaamisesta kerättävät tulot ylittävät investointipyynnöissä oletetut määrät tulee Balticconnector-putken Suomen puolen operoinnista vastaava siirtoverkonhaltijan ja Viron siirtoverkonhaltija Elering AS:n jakaa ylittävän tulon huomioiden kustannusten jakamisessa hyvitetty summa. Energiavirasto katsoo, että tämä on linjassa infrastruktuuriasetuksen mukaisessa kustannusten jakamisessa, jossa investointikustannukset maksavat verkon käyttäjät, siltä osin kuin näitä ei kateta muilla maksuilla. Energiavirasto katsoo, että kustannusten jakamisen perusteena käytetyn kustannus-hyötyanalyysin oletusten, kuten yhteisen syöttö- ja ottojärjestelmän toteutuminen esitetystä poikkeavasti, ei ole peruste tarkistaa kustannusten jakamista. Tässä mielessä infrastruktuuriasetuksen mukainen kustannusten jakaminen on lopullinen.

Alueellisten ja Euroopan unionin kattavien positiivisten ulkoisvaikutusten arviointi

Energiavirasto katsoo, että Balticconnector ja Viron ja Latvian välisen siirtoyhteyden parannus -hankkeet ovat välttämätön Suomen eristäytymisen poistamiseksi ja



ensi vaiheessa Suomen liittämiseksi Baltian kaasumarkkinaan ja myöhemmin Euroopan kaasumarkkinakehitykseen. Täten hankkeet tuottavat merkittäviä positiivisia ulkoisvaikutuksia kilpailun tehostamisen, markkinaintegraation, kaasun toimitusvarmuuden ja kestäväen kehityksen suhteen Suomen ja Baltian alueella sekä edistää Eurooppalaisten energiatavoitteiden saavuttamista.

Ratkaisu

Energiavirasto vahvistaa päätöksellään, että yhteistä etua koskevan Viron ja Suomen välisen Balticconnector-kaasuputkihankkeen (nro 8.1.1 infrastruktuuriasetus VII liite) Suomen osuudesta 119,25 miljoonasta eurosta eli hankkeeseen liittyvistä Suomen maaperällä tapahtuvasta investoinnista kokonaisuudessaan ja puolesta meriputkea koskevasta investoinnista vastaa Baltic Connector Oy.

Energiavirasto vahvistaa päätöksellään, että Baltic Connector Oy hyvittää Elering AS:aa hankkeiden toteuttajien investointipyyntöissä esitetyllä tavalla 5,7 M€:a (jäljempänä myös hyvityssumma), siltä osin kuin tätä ei kateta EU tuella seuraavin ehdoin:

1. Hyvityssumma tulee tilittää hankkeiden käyttöönottoa seuraavana päivänä.
2. Mikäli investointikustannukset alittavat investointipyyntöissä esitetyt määrät, hyvityssummaa tarkistetaan todellisten nimellisten kustannusten ja esitettyjen nimellisten kustannusten suhteen mukaisesti.
3. Mikäli investointikustannukset ylittävät investointipyyntöissä esitetyt määrät, tämä ei aiheuta hyvityssumman tarkistamista.
4. Mikäli hankkeiden käyttöönotto tapahtuu 1.1.2020 jälkeen, hyvityssummaa tarkistetaan todellisen inflaation (Eurostat) mukaisesti vuodelle 2019 sekä jokaiselle seuraavalle vuodelle laskettuna (pro rata) jokaiselle päivälle 1.1.2020 ja käyttöönoton väliselle ajalle.

Energiavirasto vahvistaa päätöksellään, että mikäli Balticconnector-putken kapasiteetin varaamisesta kerättävät tulot ylittävät investointipyyntöissä oletetut määrät, jakavat Balticconnector-putken Suomen puolen operoinnista vastaava siirtoverkonhaltija ja Viron siirtoverkonhaltija Elering AS ylittävän tulon huomioiden tilitetty hyvityssumma.

Energiavirasto vahvistaa päätöksellään, että Balticconnector-putken Suomen puolen operoinnista vastaavan siirtoverkonhaltijan sääntelynalaiseen verkko-omaisuuteen sisällytettävät kustannukset, siltä osin kuin ne ovat tehokkaasti syntyneet, kerätään verkon käyttäjiltä verkkoon pääsystä perittävinä tariffeina.

Sovelletut säännökset

Laki Energiavirastosta 1 §

Laki Euroopan unionin yhteistä etua koskevien energiahankkeiden lupamenetelystä 3 §

Laki sähkö- ja maakaasumarkkinoiden valvonnasta 2, 5 ja 6 ja 36 §:t



Euroopan parlamentin ja Neuvoston asetus (EU) N:o 347/2013 Euroopan unionin laajuisten energiainfrastruktuurien suuntaviivoista ja päätöksen N:o 1364/2006/EY kumoamisesta sekä asetusten N:o 713/2009/, N:o 714/2009 ja N:o 715/2009 muuttamisesta.

Muutoksenhaku

Muutoksenhakua koskeva ohjeistus liitteenä.

Ylijohtaja



Simo Nurmi

Johtava asiantuntija



Jarno Lamponen

- Liitteet Valitusosoitus
Cross-Border Cost Allocation Agreement between the Estonian Competition Authority and Energy Authority of Finland
- Jakelu Baltic Connector Oy
- Tiedoksi Energia-alan sääntelyviranomaisten yhteistyövirasto ACER
Viron sääntelyviranomaisen Konkurentsiamet
Elering AS
Gasum Oy

Valitusosoitus

Muutoksenhakuoikeus

Energiaviraston päätökseen saa hakea muutosta valittamalla siten kuin hallintolainkäyttölaissa (586/1996) säädetään. Valituskelpoisella päätöksellä tarkoitetaan toimenpidettä, jolla asia on ratkaistu tai jätetty tutkimatta.

Valitusoikeus on sillä, johon päätös on kohdistettu tai jonka oikeuteen, velvollisuuteen tai etuun päätös välittömästi vaikuttaa.

Valitusviranomainen

Valitusviranomainen Energiaviraston päätökseen on markkinaoikeus.

Valitusaika

Valitus on tehtävä 30 päivän kuluessa päätöksen tiedoksisaannista. Valitusaikaa laskettaessa tiedoksisaantipäivää ei oteta lukuun.

Valituskirjelmän sisältö

Valitus tehdään kirjallisesti. Markkinaoikeudelle osoitetussa valituskirjelmässä on ilmoitettava:

- valittajan nimi ja kotikunta
- postiosoite ja puhelinnumero, joihin asiaa koskevat ilmoitukset valittajalle voidaan toimittaa
- päätös, johon haetaan muutosta
- miltä kohdin päätökseen haetaan muutosta ja mitä muutoksia siihen vaaditaan tehtäväksi sekä
- perusteet, joilla muutosta vaaditaan.

Valittajan, laillisen edustajan tai asiamiehen on allekirjoitettava valituskirjelmä. Jos valittajan puhevaltaa käyttää hänen laillinen edustajansa tai asiamiehensä tai jos valituksen laatijana on muu henkilö, on valituskirjelmässä ilmoitettava myös tämän nimi ja kotikunta.

Valituskirjelmän liitteet

Valituskirjelmään on liitettävä:

- muutoksenhaun kohteena oleva päätös alkuperäisenä tai jäljennöksenä
- todistus siitä, minä päivänä päätös on annettu tiedoksi tai muu selvitys valitusajan alkamisajankohdasta sekä
- asiakirjat, joihin valittaja vetoaa vaatimuksensa tueksi, jollei niitä ole jo aikaisemmin toimitettu Energiavirastolle tai markkinaoikeudelle

Asiamiehen on liitettävä valituskirjelmään valtakirja, jollei päämies ole valtuuttanut häntä suullisesti valitusviranomaisessa. Asianajajan ja yleisen oikeusavustajan tulee esittää valtakirja ainoastaan, jos valitusviranomainen niin määrää.

Valituskirjelmän toimittaminen valitusviranomaiselle

Valituskirjelmä on toimitettava valitusajan kuluessa markkinaoikeuteen, jonka osoite on:

Markkinaoikeus
Radanrakentajantie 5
00520 Helsinki

Faksi: 029 56 43300
Sähköposti: markkinaoikeus@oikeus.fi