

U 7/2017 rd

Statsrådets skrivelse till riksdagen om ett förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om den inre marknaden för el

Enligt 96 § 2 mom. i grundlagen sänds Europeiska kommissionens förslag av den 30 november 2016 till Europaparlamentets och rådets förordning om den inre marknaden för el samt en promemoria om förslaget till riksdagen.

Helsingfors den 2 februari 2017

Näringsminister Mika Lintilä

Industriråd Petteri Kuuva

**FÖRSLAG TILL EUROPAPARLAMENTETS OCH RÅDETS FÖRORDNING OM DEN
INRE MARKNADEN FÖR EL; COM(2016) 861 FINAL**

1 Förslagets bakgrund och syfte

Den 30 november 2016 gav kommissionen ett förordningsförslag om beredskap inför riskerna inom elsektorn som en del av det s.k. vinterpaketet för ren energi. Förslaget till förordning är en del av en helhet bestående av fyra bestämmelser vars syfte är att förnya verksamheten på elmarknaden. De övriga lagförslagen består av en uppdatering av direktivet om elmarknaden, en uppdatering av förordningen om elleveranssäkerhet samt en uppdatering av förordningen om inrättande av en byrå för samarbete mellan energitillsynsmyndigheter. Syftet med helheten är att sätta kunden i centrum på elmarknaden genom att lägga till valmöjligheter och valfrihet, öka konkurrensen på marknaden, förbättra integrationen av förnybar energi i systemet och förbättra elleveranssäkerheten. Förslagen i helheten utgår från en rapport från sommaren 2015 angående elmarknadsmodellen och den öppna konsultation som inleddes i samband med rapporten.

I förslaget till förordning fastställs nuvarande marknadsmässiga mekanismer för att garantera konkurrenskraftig tillgång på el. För ibruktagande av mekanismer som avser tillräcklig nationell kapacitet föreslås begränsningar och villkoren för befintliga mekanismer skärps. Kommissionen föreslår även nya organ för att utveckla stamnätsbolagens regionala verksamhet och för att säkerställa bättre delaktighet från distributionsnätbolagen.

2 Rättslig grund

I utkastet till förordning presenteras förnyelser av verksamheten på den inre marknaden för el. Den rättsliga grunden för förordningen är därför artikel 194 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt (den så kallade energiartikeln).

Förordningsförslagets rättsliga grund kan anses vara adekvat.

Förslaget kan anses uppfylla kraven i subsidiaritetsprincipen.

3 Förslagets huvudsakliga innehåll

Allmänna regler för elmarknaden

I förordningen föreslås nya principer för att garantera en fungerande inre marknad för el. Den centrala principen för prisbildningen ska bygga på efterfrågan och utbud. Samtidigt betonas kundernas möjlighet att utnyttja de möjligheter som marknaden skapar och den ökade konkurrensen. En ny princip är att alla producenter ska, direkt eller indirekt, sälja den el de producerar.

I förslaget till förordning föreslås grundprinciper för verksamheten på olika marknadsplatser (reglerkrafts-, dags-, dygns- och derivatmarknaden) i hög grad baserat på befintliga nätföre-

U 7/2017 rd

skrifter. En viktig ny princip är att alla marknadsaktörer ska svara för sin balansering, ett undantag från denna regel kan endast beviljas produktionsanläggningar med förnybar energi i liten storleksklass. Likaså bör elpriset fluktuera fritt på alla marknadsplatser. Marknadsplatsernas pristak bör vara minst lika högt som det pris som konsumenterna antas vara redo att betala för att undvika elavbrott. Avvikelse från produktionsanläggningarnas marknadsbaserade inmatningsordning får göras endast för demonstrationsanläggningar och produktionsanläggningar med förnybar energi i liten storleksklass.

Tillträde till nätet och hantering av överföringar

En förändring som föreslås i definitionen av prisområden för elmarknaden enligt de tidigare nätföreskrifterna är att besluten om prisområden ska fattas av kommissionen. Överföringar över gränserna får inte begränsas på grund av de nationella aktörernas ekonomi. Användningen av flaskhalsintäkter till följd av prisskillnader mellan prisområdena för beräkning av överföringspriser skulle inte vara tillåten i fortsättningen, utan intäkterna borde användas till att eliminera flaskhalsarna. Överförings- och distributionsnätens tariffer ska ge bolagen tillräckliga kort- och långsiktiga incitament för ökad effektivitet, snabbare marknadsintegration och leveranssäkerhet. Distributionsnätets tariffer ska också avspegla kostnaderna för användningen av nätet.

Tillräckliga resurser

I förordningsförslaget presenteras nya allmänna principer för en koordinerad bedömning av resursernas tillräcklighet. I förslaget betonas lika ställning för förbruknings- och produktionsresurser när tillräckliga resurser tryggas. För bedömningen av resursernas tillräcklighet skapas en europeisk metodologi som grund för de nationella bedömningarna. Nivån på leveranssäkerheten fastställs dock nationellt. För att garantera tillräckliga resurser ska kriterier ställas upp för de nationella mekanismerna (s.k. kapacitetsmekanismer), exempelvis ska det vara möjligt att delta i dem även för andra länder och utsläppsgränsen 550 g CO₂/kWh ska ställas för de kraftverk som är delaktiga i mekanismerna.

Användningen av stamnätet

Stamnätsbolagens viktigaste nya uppgift i förordningsutkastet föreslås vara att grunda regionala driftcentraler (Regional Operational Centres, ROCs). Driftcentralernas uppgift skulle vara att koordinera den regionala kapacitetsberäkningen, avbrotts hanteringen, störningsberedskapen och återställningen efter dem samt utbildning. Driftcentralernas geografiska gränsdragning ska bygga på synkroniseringsområden. Driftcentralens bolagsform ska fastställas till aktiebolag och gränser ska uppställas för dess beslutsfattande, organisation, personal och rapportering. Modellen för driftcentralen bygger i hög grad på det regionala samarbetsorganet (Regional Security Coordinator) som har fastställts i nätföreskrifterna, men lägger till kraven på organisation och beslutsfattande. Kommissionen skulle dessutom kunna ge centralen ytterligare uppgifter genom delegerade regelverk.

Användningen av distributionsnätet

Förordningsutkastet föreslår att ett europeiskt samarbetsorgan tillsätts för distributionsnätbolagen. Organets organisation ska i hög grad bygga på modellen ENTSO-E och endast separerade nätbolag skulle få delta i dess verksamhet. Organet skulle ha till uppgift att utveckla samarbetet mellan distributions- och stamnätsbolagen, sammanföra spridda resurser och utveckla efterfrågeelasticiteten, digitalisera distributionsnäten och utveckla informationsutbytet samt delta i utvecklingen av nätföreskrifter.

Nätföreskrifter och riktlinjer

Kommissionens möjligheter att ge nätföreskrifter som preciserar regelverket i elhandelsförordningen föreslås bli utvidgad till att gälla distributionsnätens tariffer, systemtjänster, efterfrågeelasticitet, cybersäkerhet och regionala driftcentraler. Nätföreskrifterna skulle i fortsättningen ges som regelverk delegerat av kommissionen och även redan givna nätföreskrifter skulle kunna ändras med ett delegerat regelverk. Efter Lissabonfördraget kan kommitologiförfarande med nära involverade experter från medlemsländerna inte längre användas. Kommissionen föreslår för samråd med medlemsstaternas experter om bättre lagstiftning ett förfarande enligt avtal mellan institutionerna (13.4.2016). ACER ska ges större möjlighet att bearbeta det slutliga utkastet till nätföreskrifter som ska lämnas till kommissionen.

4 Behandlingsfaser

4.1 Nationell behandling

Arbets- och näringsministeriet har bett om utlåtanden om förslaget och utkastet till U-skrivelsen av energi- och Euratom-sektionen som lyder under kommittén för EU-ärenden. Därtill har man hört sakkunniga från Energimyndigheten, Konsument- och konkurrensverket, Fingrid Oyj, Energiindustrin rf, Egnahemsförbundet rf och Suomen EIFi Oy.

4.2 Behandling av ärendet i EU:s institutioner

Kommissionen framlade direktivförslaget vid energirådets möte i december 2016. Behandlingen av förslaget i rådets energiarbetsgrupp torde inledas våren 2017. Enligt preliminära uppgifter kommer man inte att försöka behandla elmarknadsdirektivet i stor utsträckning under Maltas EU-ordförandeperiod under första halvan av 2017, utan ordföranden fokuserar främst på andra lagstiftningsförslag i vinterpaketet, främst förslag som har att göra med energieffektivitet.

5 Förslagets konsekvenser

I november 2016 publicerade kommissionen konsekvensbedömningen på EU-nivå (SWD(2016) 410) om konsekvenserna av den föreslagna elmarknadshelheten. I sin konsekvensbedömning undersöker kommissionen olika politiska alternativ för att uppnå energiunionens målsättningar. Konsekvensbedömningen innehåller inte närmare bedömningar av de ekonomiska konsekvenserna.

5.1 Konsekvenser för den nationella lagstiftningen

Förordningen är bindande och direkt tillämplad lagstiftning i medlemsstaterna.

Förslaget hör till området för Ålands självstyrelse.

5.2 Ekonomiska konsekvenser

Den föreslagna utsläppsgränsen för kapacitetsmekanismer 550 g CO₂/kWh skulle i praktiken utestänga alla kol- och torvkraftverk samt en del av naturgasanläggningarna från mekanismerna. I Finland tryggar den tillgängliga kraftreserven tillräcklig effekt under toppförbrukningstimmarna och den används endast sporadiskt om det inte finns tillräckligt med kapacitet att tillgå på marknaden. Kraftreserven har inte startats alls under de senaste åren. Därmed är utsläppen från reservkraftanläggningarna mycket små. Den föreslagna utsläppsgränsen skulle i onödan hindra kol-, torv- och gasanläggningarna från att delta i reserverna, vilket innebär att

kostnaderna för anskaffningen av kraftreserv skulle stiga och Finlands kraftsituation skulle försvagas.

Den föreslagna regionala driftcentralen för stamnätsbolag skulle öka stamnätsbolagens kostnader och skulle dessutom öka tillsynsmyndigheternas arbetsbörda i viss mån.

Förslaget om att höja marknadsplatsernas pristak minst lika högt som det pris konsumenterna antas vara redo att betala för att undvika elavbrott skulle öka konsumenternas risk för fluktuationer i elpriset och öka kostnaderna för elanskaffning. Å andra sidan om ett högre pris skulle leda till större efterfrågeelasticitet vore det möjligt att undvika separata investeringar i flexibel kapacitet.

6 Statsrådets ståndpunkt

Statsrådet understöder kommissionens grundprinciper om genomförande av elmarknaden. Marknaden ska stödja kundernas delaktighet i marknaden så att kunderna kan utnyttja de möjligheter som marknaden medger att sänka totalkostnaderna för elanskaffning. Marknadsstrukturerna ska ge alla produktions-, förbruknings- och flexibilitetsresurser jämlika möjligheter att delta på alla marknadsplatser, även marknad som arrangeras av stamnätsbolag. Enligt kommissionen är den centrala principen förslagsenlig utvidgning av balansansvaret till alla aktörer och produktionsformer, antingen direkt eller indirekt via serviceleverantören.

Alla marknadsplatser ska sättas tillräckligt högt så att de inte begränsar olika resurser delaktighet i olika marknadsplatser. Statsrådet förhåller sig dock tveksamt till användning av samma pristak för alla marknadsplatser. När pristaken sätts ska hänsyn tas till olika marknadsplatser roll för att skapa balans i systemet. Konsumenterna och producenterna ska ha tillräckliga marknadsmässiga möjligheter att skydda sig mot fluktuationer i elpriset med bilaterala avtal eller finansiella produkter. Skydd med hjälp av produkter som baserar sig på systempriset på marknaden och regional prisskillnad ska vara möjligt även i fortsättningen. Övergångstiden vid övergången till en kortare balansavräkningsperiod än Finlands nuvarande en timme långa period ska vara tillräckligt lång så att länder, såsom Finland, som redan investerat stort i smartnät, kan undvika kostnader som kullkastar det. Kommissionens föreslagna övergångstid till år 2025 vid övergång till 15 minuters balansavräkningsperiod är ett minimikrav för Finland.

Statsrådet anser att alla produktionsformer ska behandlas jämlikt såväl när tillträde till nätet som inmatningsordningen för resurserna fastslås. Statsrådet understöder kommissionens förslag om att fastställa en icke-diskriminerande och marknadsbaserad inmatningsordning. Statsrådet anser inte de föreslagna undantagen för förnybar energi i liten storleksklass och kombinerad produktion av el och värme i liten storleksklass nödvändiga på grund av denna princip.

Statsrådet understöder fastställande av budområden baserat på nätets fysiska flaskhalsar. I Finland har den systemansvariga lagstadgat ansvar att hålla Finland som ett prisområde. Statsrådet anser det viktigt att ett beslut om indelning i prisområden inom en medlemsstat även i fortsättningen kan fattas på nationellt övervägande. Statsrådet understöder kommissionens föreslagna princip om användning av flaskhalsar som orsakar överföringsbegränsningar för att eliminera flaskhalsar mellan budområden.

Nättarifferna ska motsvara kostnaderna och möjliggöra efterfrågeelasticitet och jämlikt tillträde till marknaden för spridda resurser: Nätbolagen ska ha möjlighet att ta ut rimliga kostnader för underhållet av nätet. Myndigheterna ska övervaka att nättarifferna är rimliga, men statsrådet understöder inte separat fastställande av tarifferna. Likaså understöder statsrådet inte ett förslag på befogenhet för ACER att ange en metodologi för överförings- och distributions-

U 7/2017 rd

tarifferna eller rättighet för kommissionen att ge nätföreskrifter som delegerat regelverk om distributionsnätens tariffer.

Statsrådet understöder kommissionens förslag till grundprinciper om att skapa gemensamma kriterier för bedömning av resursernas tillräcklighet. Önskad nivå på leveranssäkerheten är en politisk fråga och den ska kunna beslutas av medlemsstaten eller om medlemsstaten så önskar av tillsynsmyndigheten.

Kommissionen föreslår utsläppsgränsen 550 g CO₂/kWh för produktionsbolag som är med i kapacitetsmekanismerna. Statsrådet motsätter att en särskild gräns dras. Statsrådet anser att utsläppshandeln är det effektivaste sättet att minska utsläppen från elproduktionen och att utgångspunkten i kapacitetsmekanismerna bör vara teknologineutral. Den föreslagna utsläppsgränsen för strategiska reserver, dit även Finlands tillgängliga kraftreserv hör, är dessutom onödig eftersom kraftverken som är avsatta för denna reserv endast används i exceptionella situationer och därmed har mycket låga årliga utsläpp.

Det är bra att kommissionen lägger vikt vid det regionala samarbetet mellan olika aktörer. Statsrådet understöder dock inte förslaget om inrättande av regionala driftcentraler för liknande nätverksbolag. Ansvarsfrågorna mellan nätverksbolagen och den föreslagna driftcentralen är oklara. Enligt förslaget skulle en driftcentral sänka överföringskapaciteterna, avgöra driftsäkerheten samt reserernas volym. Trots allt skulle driftcentralen inte bära det systemansvar som ankommer på ett stamnätsbolag. Statsrådet anser att uppgifterna i anslutning till systemansvaret inte kan flyttas bort från nationell administration.

Den föreslagna organisationsmodellen för regionala driftcentraler är mycket tung och orsakar extra arbete även för regleringsmyndigheterna. Nätföreskriften som godkändes i elhandelskommittén hösten 2016 om kontroll av elsystemets drift föreslår även regionala driftsäkerhetskoordinatorer. Uppgifterna som i nätföreskriften har fastslagits för driftsäkerhetskoordinatorer är delvis desamma som för den nu föreslagna driftcentralen och nätföreskriften ställer inga krav om koordinators bolagsform. Statsrådet anser att erfarenheter först behöver samlas om driftsäkerhetskoordinatorernas verksamhet och möjligen utveckla deras verksamhet innan tunga nya strukturer skapas.

Kommissionen föreslår att ett organ på EU-nivå skapas för att sköta ärenden som gäller distributionsnäten. Statsrådet anser det bra att distributionsnätbolagen har tillräcklig möjlighet att delta i beslutsfattande, men understöder inte att en separat organisation skapas för samråd med nätbolagen. Den föreslagna organisationsmodellen är tung jämfört med ett organ för de skisserade uppgifterna. Enligt förslaget kan endast separerade nätbolag delta i organets verksamhet. I Finlands fall skulle detta ställa de mindre elbolagen utanför gränsen till möjligheter att påverka. Nuvarande officiella organisationer på EU-nivå är även redan nu skyldiga att i stor utsträckning lyssna på intressenterna och därmed förblir det oklart varför det behövs en ny organisation för detta.

Kommissionen föreslår att den ska få befogenhet att utfärda delegerade rättsakter för nätföreskrifter och riktlinjer som preciserar förordningen samt för vissa andra detaljer. Det måste säkerställas att medlemsstaterna behåller möjligheten att påverka innehållet i de delegerade rättsakterna och att regleringen stannar på en tillräckligt allmän nivå. Som en allmän observation anser statsrådet att en eventuell överföring av lagstiftningsbefogenheten måste definieras på ett exakt och noga avgränsat sätt.