

U 6/2017 rd

Statsrådets skrivelse till riksdagen om förslaget till Europaparlamentets och rådets direktiv om gemensamma regler för den inre marknaden för el

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

Helsingfors den 2 februari 2017

Näringsminister Mika Lintilä

Industriråd Petteri Kuuva

ARBETS- OCH NÄRINGS-
MINISTERIET

PROMEMORIA
24.1.2017

EU/2016/1740

FÖRSLAG TILL EUROPAPARLAMENTETS OCH RÅDETS DIREKTIV OM GEMENSAMMA REGLER FÖR DEN INRE MARKNADEN FÖR EL; COM(2016) 864 FINAL

1 Förslagens 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. Direktivförslaget 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 förordningen 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 direktivförslaget försöker kommissionen sätta kunden i centrum på elmarknaden genom att säkerställa att kunderna har möjlighet att delta på marknaden och att kunden är bättre skyddad. Som metoder för detta framhävs ökad konkurrens på marknaden, energigemenskap, mindre resurshelheter som blir större aggregatorer och förbättrad information till kunden. Direktivförslaget preciserar även stam- och distributionsnätbolagens möjlighet att inneha anläggningar som producerar lagrings- och systemtjänster.

2 Rättslig grund

I utkastet till direktiv 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 Förslagens huvudsakliga innehåll

Allmänna bestämmelser för att reglera branschen

Som en grundprincip ska medlemsstaterna säkerställa att EU:s elmarknad är konkurrenskraftig, kundinriktad, flexibel och icke-diskriminerande. Nationella åtgärder får inte förhindra gränsöverskridande överföringar, kundernas delaktighet eller investeringar. Elleveranserna ska grunda sig på konkurrensutsatta priser, vilket inverkar på kunder i sårbar ställning med riktade åtgärder utan att man befattar sig med prissättningen på el. Denna princip får man endast avvika från på vissa villkor. Alla kunder ska dessutom utan undantag ha möjlighet att fritt välja leverantör.

Ökade verksamhetsförutsättningar och skydd för kunderna

Kommissionen försöker sätta kunden i centrum på elmarknaden genom att säkerställa att kunderna har möjlighet att delta på marknaden och att kunden är bättre skyddad. I förslaget fastställs bestämmelser om tydligare fakturor och en tjänst som jämför elavtal. Kunderna ska ha möjlighet att fritt välja elleverantör eller en aggregator som kombinerar elförbrukning och elproduktion, välja ett dynamiskt prissatt elavtal, delta i efterfrågeelasticitet och själv producera el. Konsumenten ska ha rätt till en smart mätare med vissa minimifunktioner. Konsumenternas rätt att dela sin egen förbrukningsdata vidare stärks genom att rollerna för informationsutbyte klargöras och genom att ge kommissionen rätt att fastställa ett informationsformat för detta syfte genom en implementeringsförordning.

Medlemsstaterna ska på neutrala villkor skapa ramar för självständiga aggregatorer och efterfrågeelasticitet på alla marknadsplatser. Medlemsstaterna ska också skapa grundprinciper för energigemenskapens verksamhet. Medlemsstaterna ska dessutom identifiera och följa med utvecklingen av energifattigdom och regelbundet rapportera om den till kommissionen.

Användning av distributionsnätet

I direktivförslaget presenteras förtydliganden av de uppgifter distributionsnätinnehavarna har, i synnerhet i anknytning till nättjänster som har att göra med elasticitet, integrering av elbilar i systemet och informationsutbyte. En distributionsnätinnehavarens möjlighet att äga och operera anordningar för lagring och laddningspunkter för elbilar begränsas enbart till situationer där det inte finns några andra villiga aktörer.

Allmänna bestämmelser om och differentiering av stamnätsinnehavare

Bestämmelserna om stamnätsinnehavarna förblir i stor utsträckning som i det tidigare direktivet, men förslaget preciserar kraven på att stamnätsinnehavare ska differentieras beträffande anordningar för lagring och systemtjänster. På motsvarande sätt som för distributionsnätinnehavare begränsas stamnätsinnehavarnas möjlighet att äga och operera anordningar för lagring och laddningspunkter för elbilar enbart till situationer där det inte finns några andra villiga aktörer.

Nationella energitillsynsmyndigheten

Bestämmelserna om de nationella energitillsynsmyndigheternas verksamhet förblir i stor utsträckning som i det tidigare direktivet. Förslaget betonar de nationella myndigheternas samarbete med grannmyndigheter och byrån för samarbete mellan tillsynsmyndigheter inom energiområdet ACER i ärenden som har gränsöverskridande konsekvenser. På samma sätt får myndigheterna nya tillsynsuppgifter gällande den regionala driftcentralen genom bestämmelser i elmarknadsförordningen.

Kommissionens befogenhet att utfärda delegerade rättsakter

Kommissionen föreslår att den ska få befogenhet att utfärda delegerade rättsakter gällande tillsynsmyndigheternas samarbete och verkställandet av nätregler och riktlinjer som preciserar direktivet och förordningen. Medlemsstaternas sakkunniga hörs i enlighet med beslutet om beredning av bra lagstiftning (13.4.2016).

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, Egnahemsförbundet och Suomen EFi 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

I det här skedet är det ännu inte möjligt att göra en omfattande uppskattning av förslagets konsekvenser för den nationella lagstiftningen. Verkställandet av direktivet förutsätter nya bestämmelser på lagnivå eller att den gällande lagstiftningen ändras på flera olika områden.

Preliminärt kommer det att behövas ändringar eller lagstiftning som ersätter den nuvarande lagstiftningen åtminstone när det gäller elmarknadslagen (588/2013) och förordningen om elmarknaden (65/2009) och mättningsförordningen (66/2009) som utfärdats med stöd av denna samt lagen om tillsyn över el- och naturgasmarknaden (590/2013).

Förslaget hör till området för Ålands självstyrelse.

5.2 Ekonomiska konsekvenser

Kommissionen anser att direktivet inte har några direkta ekonomiska konsekvenser. Det medför dock ökat tillsynsarbete för tillsynsmyndigheterna när det gäller de regionala driftcentralerna och i viss mån ökar medlemsstaternas rapporteringsskyldigheter.

Enligt förslaget skulle stamnätsinnehavare tvingas avstå från att äga och operera kraftverk som reserverats för att hantera plötsliga störningar och överföringar (snabba störningsreserven) samt anläggningar som har att göra med spänningsreglering (t.ex. kondensatorer och reaktorer som används för att producera reaktiv effekt), vilket skulle tvinga stamnätsinnehavaren att skaffa motsvarande kapacitet på marknadsvillkor. I Finland äger Fingrid Oyj sammanlagt nio kraftverk som är reserverade för det här ändamålet och har en sammanlagd effekt på cirka 900

MW. Kraftverken är obemannade och startas genom fjärrstyrning vid behov och bara vid fellsituationer, varvid kostnaderna för dem i stor utsträckning är fasta.

Om Fingrid skulle åläggas att upphäva det nuvarande arrangemanget, skulle man tvingas hitta motsvarande kapacitet på marknadsvillkor. Eftersom kraftverk i mycket stor utsträckning är reserverade för just det här ändamålet, är det sannolikt att Fingrid skulle tvingas köpa tjänster av samma kraftverk. För att kostnadsnivån ska vara lägre än tidigare, borde tjänsteleverantören få kapital förmånligare än Fingrid. Eftersom stamnätsinnehavaren är en monopolaktör är detta knappast möjligt. Det innebär att kostnaderna för elöverföringen skulle stiga jämfört med i nuläget. Det är viktigt att notera att en del anläggningar hör nära samman med uppfyllandet av de uppgifter elöverföringsnätets operatör har som systemansvarig och dessa borde stamnätsbolaget kunna äga.

6 Statsrådets ståndpunkt

Statsrådet understöder att kundens roll stärks på elmarknaden och grundprincipen om marknadsbaserad prissättning av el. Kunderna ska ha möjlighet att sänka de totala kostnaderna för sin elanskaffning genom att vara delaktiga på marknaden, delta i efterfrågeelasticiteten och genom att själv producera och lagra el. Kunderna ska ha möjlighet att jämföra elavtal och förutom avtal som är bundna till börspriset även ingå mer långvariga avtal. Det är bra att elfakturornas innehåll uppmärksammas. I takt med att olika tilläggstjänster blir vanligare är det viktigt att fakturorna är tydliga och läsbara, och särskild uppmärksamhet ska fästas vid dem. Det ska även fortsättningsvis vara möjligt att ge olika närmare upplysningar via nättjänster. Som en allmän observation anser statsrådet att regleringen av detaljmarknaden på EU-nivå bör hållas på en tillräckligt allmän nivå.

Det är bra att kommissionen uppmärksammar skydd av sårbara kunder och energifattigdom. Liksom kommissionen understöder statsrådet grundprincipen att man ska påverka sårbara kunders ställning med andra metoder än genom prissättningen på el. Social trygghet och konsumentskydd är viktiga metoder för det.

När funktionerna och egenskaperna hos smarta mätare och smarta nät fastställs ska man beakta hur snabbt branschen utvecklas och de kostnader som kräven medför. Om den första generationen smarta mätare som redan har installerats inte uppfyller alla de egenskaper som föreskrivs i direktivet, ska de återstående egenskaperna införas i följande generation av mätare i den takt det är naturligt att förnya dem. Lagstiftningen bör inte styra aktörernas lösningar i för stor utsträckning och i harmoniseringen bör man fokusera på att standardisera gränssnitten för den informationsförmedling som systemen erbjuder. Det ska vara möjligt att använda olika mobilapplikationer och internettjänster för att presentera närmare mätningssinformation för kunderna. Till exempel kan det visa sig vara väldigt dyrt med den föreslagna obligatoriska visualiseringen av realtidsuppgifter för kunder om det ska förverkligas med en separat anordning. Olika tjänsteproducenter och applikationsutvecklare kommer sannolikt att använda lösningar som utnyttjar öppna data och gränssnitt.

Kommissionen föreslår att den ska ha befogenhet att utfärda implementeringsförfordningar om informationsförmedlingen på detaljmarknaden för el. Statsrådet understöder inte harmonisering av metoderna för informationsförmedling på detaljmarknaden för el på europeisk nivå. När informationsutbytet utvecklas ska man beakta befintliga heltäckande nationella lösningar och reservera tillräckligt långa övergångstider vid en förändring för att undvika kostnader som kullkastar det. I Finland och övriga Norden utvecklas informationsförmedlingen på detaljmarknaden utifrån en koncentrerad lösning. Statsrådet anser att de lösningar länder och aktörer som har legat i täten för utvecklingen har inte kommer att orsaka problem för framtida europeiska lösningar.

Det är bra att kommissionen försöker klargöra den roll aggregatorer som förenar små konsumenters resurser till större helheter har på elmarknaden. I frågan måste man notera att ländernas utgångspunkter skiljer sig åt vad konkurrensen och mätningen på detaljmarknaden beträffar. Statsrådet anser att det är viktigt att alla marknadsparter, även aggregatorer som är självständiga från andra aktörer, i enlighet med den föreslagna elhandelsförordningen har balansansvar när de handlar på den dygns- och dagsinterna marknaden.

Att energigemenskap möjliggörs uppmuntrar konsumenten att vara aktiv för att säkra sin egen elanskaffning. När verksamhetsprinciperna för energigemenskap skapas ska man säkerställa att andra nätkunder inte diskrimineras utan grund. På samma sätt ska energigemenskapens kunder ha möjlighet att lämna energigemenskapen. I den fortsatta beredningen ska man säkerställa att den sammanslutning som enligt direktivförslaget ska främja användningen av energi från förnybara källor är kompatibel med definitionen av energigemenskap i eldirektivet.

Kommissionen föreslår att distributionsnätbolagen ska åläggas att fastställa marknadsbaserade standardprodukter för att optimera effektiviteten av nätanvändningen och investeringarna. I det fortsatta arbetet ska man precisera definitionen av standardprodukter och säkerställa att införandet av produkterna är frivilligt på nationell nivå.

Direktivförslaget skulle begränsa distributionsnätinnehavarnas och stamnätinnehavarnas möjligheter att äga, nyttja och operera lagringsanläggningar, laddning av elbilar och systemtjänster. Utgångspunkten är att nätbolag i monopolställning ska ha tydligt begränsad tillgång till elmarknaden och bara tillåtas delta i motiverade undantagsfall. Nätbolagen bör dock tillåtas använda och äga lagringsanläggningar utanför elmarknaden för egna behov. I ändringarna av nätbolagens äganderätt ska man även beakta det egendomsskydd som grundlagen garanterar.

Statsrådet anser att stamnätinnehavaren ska ha kvar möjligheten att äga snabba störningsreserver som går att aktivera på 15 minuter och anläggningar som behövs för normal spänningsreglering. Snabba störningsreserver är viktiga för att kunna upprätthålla leveranssäkerheten och kontrollera överföringar, och dessa resurser ska den som ansvarar för systemet ha kontroll över. I synnerhet i Finland är dessa reserver begränsade till storleken och det finns bara ett fåtal lämpliga anläggningsenheter. Därför skulle en öppen marknad knappast ge de effektivitetsfördelar man tänkt. Vid sidan om ägande bör det också vara möjligt att ingå långa avtal. I Finland är produktionsförmågan mindre än förbrukningen och således är utgångspunkten annorlunda jämfört med i Centraleuropa. Det är inte heller acceptabelt att leveranssäkerheten i stamnätet skulle försämrast.

Kommissionen föreslår att den ska få befogenhet att utfärda delegerade rättsakter beträffande nätregler och riktlinjer som preciserar förordningen samt beträffande 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.