

Ekonomiutskottet

Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lagar om ändring av naturgasmarknadslagen, 10 § i lagen om tillsyn över el- och naturgasmarknaden och 56 § i elmarknadslagen

INLEDNING

Remiss

Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lagar om ändring av naturgasmarknadslagen, 10 § i lagen om tillsyn över el- och naturgasmarknaden och 56 § i elmarknadslagen (RP 290/2018 rd): Ärendet har remitterats till ekonomiutskottet för betänkande.

Sakkunniga

Utskottet har hört

- regeringsråd Arto Rajala, arbets- och näringsministeriet
- direktör Antti Paananen, Energimyndigheten
- specialforskare Jussi Pääkkönen, Konkurrens- och konsumentverket
- verkställande direktör Herkko Plit, Baltic Connector Oy
- strategidirektör Noora Neilimo-Kontio, Caruna Ab
- direktör Jussi Jyrinsalo, Fingrid Abp
- direktör Jouni Haikarainen, Gasum Ab
- energichef Jussi Hintikka, Neste Abp
- ledande expert Kimmo Siira, Finsk Energiindustri rf.

Skriftligt yttrande har lämnats av

- Skogsindustrin rf
- Finlands Biogasförening rf
- Finlands Närenergiförbund rf
- Finlands Egnahemsförbund rf
- Finska vindkraftföreningen rf.

PROPOSITIONEN

Regeringen föreslår att naturgasmarknadslagen, lagen om tillsyn över el- och naturgasmarknaden och elmarknadslagen ändras.

Betänkande EkUB 28/2018 rd

I den bestämmelse i naturgasmarknadslagen som gäller inmatnings- och uttagsavgifter föreslås mer detaljerad reglering om rabatter på överföringsavgifter för naturgassystemets utlandsförbindelser. Enligt förslaget ska det vara möjligt att inte ta ut någon överföringsavgift för inmatnings- och uttagspunkten i en sammanlänkning som bryter naturgassystemets isolering, om avståndet från att ta ut en inmatnings- och uttagsavgift grundar sig på en internationell förpliktelse eller ett internationellt avtal som är bindande för Finland eller på ett sådant avtal mellan överföringsnätsinnehavare som baserar sig på ömsesidiga marknadsbetingelser.

Lagen får dessutom bestämmelser om ett regionalt inmatnings- och uttagssystem. Ett sådant system ska omfatta två eller fler naturgassystem i Europeiska unionens medlemsstater. Det ska vara möjligt att skapa ett regionalt system på basis av en internationell förpliktelse eller ett internationellt avtal som är bindande för Finland eller ett sådant avtal mellan överföringsnätsinnehavare som baserar sig på ömsesidiga marknadsbetingelser.

Övergångsbestämmelserna i naturgasmarknadslagen ska ändras så att Energimyndigheten i lag ges en tidsbestämd behörighet för 2020 och 2021 att i anslutning till att naturgasmarknaden öppnas för konkurrens fastställa överföringsavgifter för naturgassystemets utlandsförbindelser och andra villkor för överföringstjänsten i samband med de förbindelserna. I sitt beslut om fastställande ska Energimyndigheten också kunna bestämma om avståndet från att ta ut överföringsavgifter för inmatnings- och uttagspunkterna i en sammanlänkning som bryter naturgassystemets isolering eller om annan nedsättning av de avgifterna, om leveranssäkerheten förbättras, ömsesidiga marknadsbetingelser tillämpas i naturgassystemen och skapande av ett regionalt tariffarrangemang är ändamålsenligt med tanke på utvecklingen av naturgasmarknaden. Dessutom föreslås det att den sista möjliga tidpunkten skjuts upp med två månader fram till utgången av juni 2019 när det gäller publicering av överföringsavgifter enligt det nya system som träder i kraft vid ingången av år 2020.

I elmarknadslagen föreslås bestämmelser som möjliggör reglering av distributionsavgifterna för elproduktion också i högspänningsdistributionsnät. Målet för propositionen är att bringa villkoren för nättillträde för sådana kraftverk som anslutit sig till högspänningsdistributionsnät i bättre överensstämmelse med Europeiska unionens lagstiftning om stamnät.

Lagarna avses träda i kraft så snart som möjligt. Bestämmelserna i 22 § 1 mom. och 33 a § i naturgasmarknadslagen avses träda i kraft den 1 januari 2020. Ett sådant internationellt avtal eller ett avtal mellan överföringsnätsinnehavare som avses i bestämmelserna får ingås också före lagens ikraftträdande.

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Propositionens bakgrund och syften

Bakgrunden till propositionen är beslutet om att öppna naturgasmarknaden i Finland för konkurrens den 1 januari 2020. Bestämmelser om detta finns i naturgasmarknadslagen (587/2017). Ekonomiskommittén betonade i sitt betänkande om ärendet (EkUB 11/2017 rd — RP 50/2017 rd) vikten av att göra anskaffningen av naturgas mångsidigare och av att konkurrensmekanismen fungerar.

Betänkande EkUB 28/2018 rd

Skapandet av en regional gasmarknad för Finland och Baltikum har också tagits in som ett utvecklingsmål i den nationella energi- och klimatstrategin 2016 (SRR 7/2016 rd).

Syftet med de ändringar som föreslås nu är att underlätta Finlands tillträde till den regionala gasmarknaden. Målet är för det första att skapa ett gemensamt marknadsområde för Estland, Finland och Lettland. Det betyder att inmatningsavgifterna slopas vid gränspunkterna mellan länderna och att inmatningsavgifterna för gas till regionen görs enhetliga. Överföringsnätsinnehavarna reder sinsemellan ut kostnaderna för överföring mellan länderna. I den andra fasen skapas ett gemensamt regionalt inmatnings- och uttagssystem med en gemensam virtuell marknadsplats och balanseringsmarknad. För Finlands del sker detta tidigast den 1 januari 2022.

De förslag i propositionen som gäller naturgasmarknadslagen är en förutsättning för att Finland ska kunna tillträda den regionala marknaden den 1 januari 2020. Det förslag som nu behandlas har anknytning till förfarandena för att fastställa överföringsavgifterna i Finland, Estland och Lettland. Meningen är att det hörande som gäller överföringsavgifterna ska genomföras samtidigt i länderna. Målet är att trygga en jämlik behandling av marknadsaktörerna och göra det möjligt att genomföra de nationella tariffprocesserna i enlighet med de uppställda kraven.

I propositionen ingår dessutom ett förslag till ändring av elmarknadslagen, och det möjliggör reglering av distributionsavgifterna för elproduktion i högspänningsdistributionsnät. Ändringen gör att regleringen bättre motsvarar den gällande EU-lagstiftningen om stamnät.

Ekonomiutskottet anser att lagförslagen i propositionen är motiverade och fyller sitt syfte och tillstyrker dem utan ändringar.

En regional naturgasmarknad och ändringsbehoven i naturgasmarknadslagen

Nuläge. I läget enligt den gällande lagen bildar Finland ett separat marknadsområde med ett eget inmatnings- och uttagssystem. Det betyder för det första att en överföringsnätsinnehavare ska ta ut en överföringsavgift för varje inmatnings- och uttagspunkt i sitt överföringsnät. Överföringsnätsinnehavarna i Finland, Estland och Lettland tar ut överföringsavgifter av marknadsaktörerna när gasen matas in i överföringsnätet (inmatning) och när den tas ut ur nätet (uttag). Det betyder att överföringsavgifterna kumuleras när gasen rör sig över gränserna mellan länderna.

Ett gemensamt marknadsområde skapas. För att skapa en regional gasmarknad föreslås det i propositionen att gasöverföringen görs smidigare genom att man slopar överföringsavgifterna inom regionen och gör inmatningsavgifterna enhetliga för gas till regionen. Detta kräver att 22 och 100 § i naturgasmarknadslagen ändras i enlighet med förslaget och att överföringsnätsinnehavarna i Finland, Estland och Lettland ingår avtal om att slopa överföringsavgifterna vid gränspunkterna mellan länderna och tillämpa samma prissättning för inmatningspunkterna i marknadsområdet. Dessutom ska man komma överens om hur kostnaderna för överföring via gränspunkterna inom regionen ska ersättas mellan överföringsnätsinnehavarna.

Ekonomiutskottet ser det som viktigt att gränspunktsavgifterna slopas för att underlätta överföring av gas mellan länderna och främja konkurrensen på naturgasmarknaden. Under övergångsperioden anser utskottet det motiverat att föreskriva om en tidsbestämd behörighet för Ener-

Betänkande EkUB 28/2018 rd

gimyndigheten att för åren 2020 och 2021 i anslutning till öppnandet av naturgasmarknaden för konkurrens fastställa de överföringsavgifter som tillämpas på naturgassystemets förbindelser till utlandet och andra villkor för överföringstjänsten som iakttas vid utlandsförbindelserna. Det är viktigt att aktörerna och slutförbrukarna på naturgasmarknaden kan lita på att överföringsavgifterna och de övriga villkoren för överföringstjänsten och fastställandet av dem är jämlika och icke-diskriminerande. Utskottet anser att en tidsmässigt begränsad behörighetsöverföring under en övergångsperiod är motiverad.

Regionalt inmatnings- och uttagssystem. I inledningsfasen ska Finland fortfarande bilda ett eget inmatnings- och uttagssystem. Lagen får dock en ny 33 a § med bestämmelser om bildande av ett regionalt inmatnings- och uttagssystem. Det regionala systemet har en gemensam virtuell marknadsplats och balanseringsmarknad. Tanken är att Finland ska tillträda det regionala systemet senare, tidigast den 1 januari 2022. Ekonomiutskottet anser att de föreslagna ändringarna som möjliggör tillträde till systemet är motiverade och att de medger en övergång till en regional verksamhetsmodell.

Behoven att utveckla gasmarknaden

Ekonomiutskottet ser det som viktigt att gasmarknaden utvecklas på bred bas. Det betyder samtidigt också att man måste beakta marknaden för biogas. När marknaden öppnas och det införs konkurrens på naturgasmarknaden blir det också möjligt att utveckla biogassektorn. Ekonomiutskottet underströk i sitt betänkande om naturgasmarknadslagen (EkUB 11/2017 rd — RP 50/2017 rd) att biogas är en central energiform som möjliggör övergång från fossila bränslen till förnybar energi. Det är således viktigt att beakta utvecklingsförutsättningarna för biogassektorn också när de nu aktuella reformerna genomförs och i kommande reformer.

De förslag som behandlas nu skapar inte i sig en tillräckligt konkurrenskraftig och konkurrensutsatt naturgasmarknad. Utskottet noterar särskilt att Litauen inte i detta nu deltar i förberedelserna av det gemensamma marknadsområdet och det regionala inmatnings- och uttagssystemet. Detta kan anses vara en stor brist eftersom LNG-terminalen i Klaipeda, som är betydelsefull från konkurrenssynpunkt, då kommer att ligga utanför det gemensamma marknadsområdet. Också GIPL-sammanlänkningen mellan Litauen och Polen bedöms bli av tidigast 2022. Utskottet ser det som viktigt att följa hur konkurrensen på naturgasmarknaden fungerar och säkerställa ett konkurrenskraftigt utbud. Målet bör vara en gemensam fungerande naturgasmarknad för Finland och Baltikum med en gemensam marknadsplats. I det här avseendet finns det fungerande exempel och modeller på den nordiska elmarknaden.

Ändringen av elmarknadslagen

I propositionen föreslås det att bestämmelsen om överföringsavgifterna för elproduktion i distributionsnät kompletteras så att den också ska tillämpas på högspänningsdistributionsnät. Motsvarande reglering gäller också för stamnät. I det gällande rättsläget föreskrivs det om överföringsavgifter för produktion i stamnät i en EU-förordning, medan bestämmelser om produktion i distributionsnät ingår i nationell lag. Det saknas emellertid motsvarande bestämmelser om högspänningsdistributionsnät, som befinner sig mellan dessa nät. Det finns dock en stor produktion i hög-

Betänkande EkUB 28/2018 rd

spänningsdistributionsnätet, som i dagsläget kan hamna i en ogynnsam konkurrenssituation jämfört med den produktion som anslutits till stamnätet.

Ekonomiutskottet ser det som viktigt att regleringen garanterar lika konkurrensvillkor för elproducenterna oberoende av spänningsnivån i det nät de är kopplade till. Problempunkterna i den föreslagna regleringen gäller särskilt frågan om i vilken mån konsumentkunderna tvingas subventionera produktionsanslutningar till högspänningsnätet, om pristaket inte täcker de kostnader som producenterna orsakar. Det har också sagts att följden kan bli, om man inte tillåter en tillräckligt hög överföringsavgift för högspänningsdistributionsnätet, att det nätet måste subventionera överföringsavgifter i fråga om stamnätet och att produktionen styrs så att den ansluts till det nät som får den största subventionen.

Utskottet noterar att det finns många olika slags aktörer som driver högspänningsnäten. Dessa särdrag bör beaktas i fortsättningen när statsrådet bereder förordningar. Utskottet ser det som viktigt att regleringen i så hög grad som möjligt också beaktar de krav som gäller kostnadssamband, insyn och icke-diskriminering. Den föreslagna regleringen möjliggör dock att produktionen på ett tekniskt och ekonomiskt ändamålsenligt sätt också kan anslutas till högspänningsdistributionsnätet utan att hamna i ett ofördelaktigt konkurrensläge jämfört med den produktion som anslutits till stamnätet. Det möjliggör också jämligare konkurrensvillkor för investeringar och kraftverksprojekt oberoende av i vilket område projekten finns.

FÖRSLAG TILL BESLUT

Ekonomiutskottets förslag till beslut:

Riksdagen godkänner lagförslag 1—3 i proposition RP 290/2018 rd utan ändringar.

Helsingfors 23.1.2019

I den avgörande behandlingen deltog

ordförande Martti Mölsä blå
vice ordförande Harri Jaskari saml
medlem Touko Aalto gröna
medlem Harry Harkimo liik
medlem Hannu Hoskonen cent
medlem Laura Huhtasaari saf
medlem Lauri Ihalainen sd
medlem Katri Kulmuni cent
medlem Markus Lohi cent
medlem Johanna Ojala-Niemelä sd
medlem Hanna Sarkkinen vänst
medlem Ville Skinnari sd (delvis)
medlem Joakim Strand sv.

Betänkande EkUB 28/2018 rd

Sekreterare var

utskottsråd Lauri Tenhunen.