

U 6/2017 vp

Valtioneuvoston kirjelmä eduskunnalle ehdotuksesta Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviksi sähkön sisämarkkinoita koskevista yhteisistä säännöistä

Perustuslain 96 §:n 2 momentin perusteella lähetetään eduskunnalle Euroopan komission 30 päivänä marraskuuta 2016 tekemä ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviksi sähkön sisämarkkinoita koskevista yhteisistä säännöistä sekä ehdotuksesta laadittu muistio.

Helsingissä 2 päivänä helmikuuta 2017

Elinkeinoministeri Mika Lintilä

Teollisuusneuvos Petteri Kuuva

**EHDOTUS EUROOPAN PARLAMENTIN JA NEUVOSTON DIREKTIIVIKSI SÄHKÖN
SISÄMARKKINOITA KOSKEVISTA YHTEISISTÄ SÄÄNNÖISTÄ; KOM(2016) 864 LO-
PULLINEN**

1 Ehdotuksen tavoite ja tausta

Komissio antoi 30. päivänä marraskuuta 2016 asetusehdotuksen sähkösektorin riskeihin varautumisesta osana ns. puhtaan energian talvipakettia. Direktiiviehdotus on osa neljän säädöksen kokonaisuutta, jolla pyritään uudistamaan sähkömarkkinoiden toimintaa. Muut kokonaisuuteen liittyvät säädösehdotukset ovat sähkömarkkinoita koskeva asetuksen päivitys, sähkön toimitusvarmuutta koskevan asetuksen päivitys sekä energia-alan sääntelyviranomaisten yhteistyöviraston perustamista koskevan asetuksen päivitys. Kokonaisuuden tavoitteena on saattaa asiakas sähkömarkkinoiden keskiöön lisäämällä sen valinnanmahdollisuuksia ja -vapautta, lisätä markkinoiden kilpailua, parantaa uusiutuvan energian integroitumista järjestelmään sekä parantaa sähkön toimitusvarmuutta. Kokonaisuuden ehdotukset perustuvat kesällä 2015 annettuun tiedonantoon koskien sähkömarkkinoiden mallia ja tiedonannon yhteydessä avattuun avoimeen konsultaatioon.

Direktiiviehdotuksessa komissio pyrkii tuomaan asiakkaan sähkömarkkinoiden keskiöön varmistamalla, että niillä on mahdollisuuksia osallistua markkinoille ja että asiakas on paremmin suojattu. Keinoina korostetaan markkinoiden kilpailun lisäämistä, energiayhteisöjä, pienempiä resurssikokonaisuuksia suuremmiksi yhdisteleviä aggregaattoreita ja asiakkaan tiedonsaannin parantamista. Direktiiviehdotus myös tarkentaa kanta- ja jakeluverkkoyhtiöiden mahdollisuutta omistaa varastointi- ja järjestelmäpalveluita tuottavia laitteistoja.

2 Oikeusperusta

Direktiiviluonnoksessa esitetään uudistuksia sähkön sisämarkkinoiden toimintaan. Siksi asetuksen oikeusperusta on Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 194 artikla (nk. energia-artikla).

Asetusehdotuksen oikeusperustaa voidaan pitää asianmukaisena.

Ehdotuksen voidaan katsoa täyttävän toissijaisuusperiaatteen vaatimukset.

3 Ehdotuksen pääasiallinen sisältö

Yleiset säännöt alan järjestämiseksi

Perusperiaatteena jäsenvaltioiden tulee varmistaa, että EU:n sähkömarkkinat ovat kilpailukyiset, asiakaslähtöiset, joustavat ja syrjimättömät. Kansalliset toimet eivät saa haitata rajat ylittäviä siirtoja, asiakkaiden osallistumista tai investointeja. Sähkön toimitukset tulee perustua kilpailutuihin hintoihin, jolloin haavoittuvassa asemassa olevien asiakkaiden asemaan vaikutetaan kohdennetuilla toimilla sähkön hinnoitteluun puuttumatta. Tästä periaatteesta voi poiketa vain tietyin ehdoin. Kaikilla asiakkailla tulee lisäksi olla mahdollisuus valita vapaasti sähkön toimittajansa ilman poikkeuksia.

Asiakkaiden toimintamahdollisuuksien lisääminen ja suojele

Komissio pyrkii saattamaan asiakkaat sähkömarkkinoiden keskiöön varmistamalla, että niillä on mahdollisuuksia osallistua markkinoille ja että asiakas on paremmin suojattu. Ehdotuksessa asetetaan säännöt selkeämmille laskuille ja sähkösopimusten vertailupalvelulle. Asiakkailla tulee olla mahdollisuus valita sähkön toimittaja tai sähkön kulutus- ja tuotantokohteita yhdistävä aggregaattori vapaasti, valita dynaamisesti hinnoiteltu sähkösopimus, osallistua kysyntäjouktoon ja tuottaa itse sähköä. Kuluttajilla tulee olla oikeus minimitoiminnallisuuksilla varustettuun älymittariin. Kuluttajien oikeutta oman kulutusdatansa jakamiseen eteenpäin vahvistetaan selkeyttämällä tiedonvaihdon rooleja ja antamalla komissiolle oikeus asettaa tähän tarkoitettu tietformaatti implementointisäädöksellä.

Jäsenvaltioiden tulee luoda puitteet itsenäisten aggregaattoreiden ja kysyntäjoukoston toiminnalle kaikilla markkinapaikoilla tasapuolisin ehdoin. Jäsenvaltioiden tulee myös luoda peruseriaatteen energiayhteisöiden toiminnalle. Jäsenvaltioiden tulee lisäksi tunnistaa ja seurata energiaköyhyyden kehittymistä ja raportoida siitä säännöllisesti komissiolle.

Jakeluverkon käyttö

Direktiiviehdotuksessa esitetään selvennöksiä jakeluverkonhaltijoiden tehtäviin erityisesti liittyen joustoihin liittyviin verkkopalveluihin, sähköautojen integrointiin järjestelmään ja tiedonvaihtoon. Jakeluverkonhaltijan mahdollisuutta omistaa ja operoida varastointilaitteita ja sähköautojen latauspisteitä rajoitetaan vain tilanteisiin, joissa muita halukkaita toimijoita ei löydy.

Kantaverkonhaltijoita koskevat yleiset säännöt ja eriyttäminen

Kantaverkonhaltijoiden koskevat säädökset säilyvät pitkälti aiemman direktiivin mukaisina, mutta ehdotus tarkentaa kantaverkonhaltijoiden eriyttämisvaatimuksia varastointilaitteistojen ja järjestelmäpalveluiden osalta. Vastaavasti kuin jakeluverkonhaltijoilla, kantaverkonhaltijoiden mahdollisuutta omistaa ja operoida varastointilaitteita ja järjestelmäpalveluita rajoitetaan vain tilanteisiin, joissa muita halukkaita toimijoita ei löydy.

Kansalliset sääntelyviranomaiset

Kansallisia sääntelyviranomaisien toimintaa koskevat säädökset säilyvät pitkälti toiminnalle pitkälti aiemman direktiivin mukaisina. Ehdotus korostaa kansallisten viranomaisten yhteistyötä naapuriviranomaisten ja energia-alan sääntelyviranomaisten yhteistyöviraston ACER:n kanssa asioissa, joilla on rajat ylittäviä vaikutuksia. Samoin viranomaiselle asetetaan uusia valvontatehtäviä koskien sähkömarkkina-asetuksessa säädettävän alueellisen käyttökeskuksen osalta.

Komission valtuus antaa delegoituja säädöksiä

Komissio ehdottaa itselleen valtuutta antaa delegoituja säädöksiä koskien sääntelyviranomaisien yhteistyötä ja direktiiviä ja asetusta tarkentavien verkkosäätöjen ja suuntaviivojen toimeenpanosta. Jäsenvaltioiden asiantuntijoita kuullaan hyvää lainsäädännön valmistelua koskevan päätöksen (13.4.2016) mukaisesti.

4 Käsittelevaiheet

4.1 Kansallinen käsittely

Työ- ja elinkeinoministeriö on pyytänyt ehdotusta ja U-kirjelmäluonnosta koskevia lausuntoja EU-asioiden komitean alaiselta energia- ja Euratom -jaostolta. Lisäksi on kuultu asiantuntijoita Energiavirastosta, Kuluttaja- ja kilpailuvirastosta, Fingrid Oyj:stä, Energiateollisuudesta, Omakotiliitosta ja Suomen ElFi Oy:stä.

4.2 Ehdotuksen käsittely EU:n toimeilimissä

Komissio esitteli direktiiviehdotuksen energianeuvoston kokouksessa joulukuussa 2016. Ehdotuksen käsittely neuvoston energiatyöryhmässä alkanee keväällä 2017. Alustavien tietojen pohjalta Maltaan EU-puheenjohtajakaudella vuoden 2017 ensimmäisellä puoliskolla ei sähkömarkkinadirektiiviä pyritä pitkälle käsittelemään, vaan puheenjohtaja keskittyy ensisijaisesti muihin talvipaketin lainsäädäntöehdotuksiin, ennen kaikkea energiatehokkuuteen liittyviin ehdotuksiin.

5 Ehdotuksen vaikutukset

Komissio julkaisi marraskuussa 2016 EU-tason vaikutusarvion (SWD(2016) 410) ehdotetun sähkömarkkinakokonaisuuden vaikutuksista. Vaikutusarvioinnissaan komissio tutki erilaisia politiikkavaihtoehtoja energiaunionin tavoitteiden saavuttamiseksi. Vaikutusarviointi ei sisällä tarkempia taloudellisten vaikutusten arviointoja.

5.1 Vaikutukset kansalliseen lainsäädäntöön

Ehdotuksen vaikutuksia kansalliseen lainsäädäntöön ei ole vielä tässä vaiheessa mahdollista arvioida kattavasti. Direktiivin toimeenpano edellyttää laintasoisia uusia säännöksiä tai voimassa olevan lainsäädännön muutoksia useilla eri aloilla.

Alustavasti muutoksia tai nykyistä lainsäädäntöä korvaavaa lainsäädäntöä tarvitaan ainakin sähkömarkkinalakiin (588/2013) ja sen nojalla annettuihin sähkömarkkina-asetukseen (65/2009) ja mittausasetukseen (66/2009) sekä sähkö- ja kaasumarkkinoiden valvontaa koskevaan lakiin (590/2013).

Ehdotus kuuluu Ahvenanmaan itsehallinnon alaan.

5.2 Taloudelliset vaikutukset

Komissio katsoo, että direktiivillä ei ole suoranaisia taloudellisia vaikutuksia. Se kuitenkin lisää valvontaviranomaisten valvontatyötä koskien alueellisia käyttökeskuksia ja jossain määrin jäsenvaltioiden raportointivelvoitteita.

Ehdotuksen perusteella kantaverkonhaltija joutuisi luopumaan äkillisiin häiriöihin ja siirtojen hallintaan varattujen voimalaitosten (nopea häiriöreservi) sekä jännitteensäätöön liittyvistä laitteistojen (esim. loistehon tuotantoon käytettävät kondensaattorit ja reaktorit) omistuksesta ja operoinnista, jolloin kantaverkonhaltija joutuisi hankkimana vastaavan kapasiteetin markkinnaehtoisesti. Suomessa Fingrid Oyj omistaa tähän tarkoitukseen varattuja voimalaitoksia yhteensä yhdeksän yhteisteholtaan noin 900 MW. Laitokset ovat miehittämättömiä ja ne käynnistetään tarvittaessa kaukokäyttöisesti vain vikatilanteissa, jolloin niiden kustannukset ovat pitkälti kiinteitä.

Mikäli Fingrid velvoitettaisiin purkamaan nykyisen järjestelyn, pitäisi vastaava kapasiteetti löytää markkinaehtoisesti. Koska voimalaitokset ovat hyvin pitkälle juuri tähän tarkoitukseen varattuja, todennäköisesti Fingrid joutuisi hankkimaan palveluita samoilta voimalaitoksilta. Jotta kustannustaso olisi aiempaa alhaisempi, tulisi palveluntarjoajan saada pääomaa Fingridiä edullisemmin. Kantaverkonhaltijan ollessa monopolitoimija tämä tuskin on mahdollista. Tällöin sähkönsiirron kustannustaso nousisi nykyisestä. On tärkeä huomioida, että osa laitteista liittyy kiinteästi siirtoverkko-operaattorin järjestelmävastuun tehtävien täyttämiseen ja nämä kantaverkkoyhtiön pitäisi voida omistaa.

6 Valtioneuvoston kanta

Valtioneuvosto kannattaa asiakkaan roolin kasvattamista sähkömarkkinoilla ja peruseriaatetta markkinaperusteisesta sähkön hinnoittelusta. Asiakkailla tulee halutessaan olla mahdollista alentaa sähkön hankintansa kokonaiskustannuksia osallistumalla markkinoille, osallistumalla kysyntäjoustoon sekä tuottamalla ja varastoimalla itse sähköä. Asiakkailla tulee olla mahdollisuus vertailla sähkösopimuksia ja tehdä pörssihintaan sidottujen sopimusten lisäksi myös pidempiaikaisia sopimuksia. On hyvä, että sähkölaskujen sisältöön kiinnitetään huomiota. Erilaisten lisäpalveluiden lisääntyessä laskujen selkeys ja luettavuus korostuvat ja niihin tulee kiinnittää erityishuomiota. Erilaisia tarkempia lisätietoja tulee olla mahdollista antaa verkko- ja palveluiden kautta myös jatkossa. Yleishuomioina valtioneuvosto katsoo, että vähittäismarkkinoiden sääntely EU-tasolla tulisi pitää riittävän yleisellä tasolla.

On hyvä, että komissio kiinnittää huomiota haavoittuvien asiakkaiden suojelemiseen ja energiaköyhyyteen. Valtioneuvosto kannattaa komission tavoin peruseriaatetta, että haavoittuvien asiakkaiden asemaan vaikutetaan muilla keinoin kuin sähkön hinnoittelulla. Sosiaaliturva ja kuluttajansuoja ovat tässä keskeisiä keinoja.

Älymittareiden ja älyverkkojen toiminnallisuuksia ja ominaisuuksia asetettaessa tulee huomioida alan nopea kehitys ja vaatimusten aiheuttamat kustannukset. Mikäli jo asennetut ensimmäisen sukupolven älymittarit eivät täytä kaikkia direktiivissä säädettyjä ominaisuuksia, tulee puuttuvat ominaisuudet ottaa käyttöön seuraavan sukupolven mittareissa niiden luonnollisen uusimisajataulun mukaisesti. Lainsäädännöllä ei tulisi liikaa ohjata toimijoiden ratkaisuja ja harmonisoinnissa tulisi keskittyä järjestelmien tarjoamien tiedonvälityksen rajapintojen yhdenmukaistamiseen. Erilaisten matkaviestinsovellusten ja internet-palveluiden käyttö tarkemman mittaustiedon esittämisessä asiakkaille tulee olla mahdollista. Esimerkiksi ehdotettu lähes reaaliaikaisen tiedon pakollinen visualisointi asiakkaille voi osoittautua hyvin kalliiksi, jos se tulee toteuttaa erillisellä laitteella. Todennäköisesti erilaiset palveluntuottajat ja sovelluskehittäjät toteuttavat ratkaisuita avoimeen dataan ja rajapintaa hyödyntäen.

Komissio ehdottaa itselleen toimivaltuutta antaa implementointisäädöksiä sähkön vähittäismarkkinoiden tiedonvaihdosta. Valtioneuvosto ei kannata sähkön vähittäismarkkinoiden tiedonvaihdon menetelmien harmonisointia eurooppalaisella tasolla. Tiedonvaihtoa kehitettäessä tulee huomioida jo olemassa olevat kattavat kansalliset ratkaisut ja varata riittävän pitkät siirtymäajat muutostilanteissa kariutuneiden kustannusten välttämiseksi. Suomessa ja muissa Pohjoismaissa vähittäismarkkinoiden tiedonvaihtoa kehitetään keskitetyn ratkaisun pohjalta. Valtioneuvosto katsoo, ettei kehityksen etujoukoissa ratkaisuja tehneille maille ja toimijoille tule aiheuttaa ongelmia tulevien eurooppalaisten ratkaisujen kanssa.

On hyvä, että komissio pyrkii selvittämään pienten kuluttajien resursseja laajemmaksi kokonaisuudeksi yhdistävien aggregaattoreiden roolia sähkömarkkinoilla. Asiassa on huomioitava maiden erilaiset lähtökohdat sähkön vähittäismarkkinoiden kilpailun ja mittaroinnin suhteen. Valtioneuvosto pitää keskeisenä, että ehdotetun sähkökauppa-asetuksen mukaisesti kaikilla

markkinaosapuolilla, myös muista toimijoista itsenäisillä aggregaattoreilla, on tasevastuu käytäessä kauppaa vuorokausi- ja päivänsisäisillä markkinoilla.

Energiayhteisöjen mahdollistaminen kannustaa kuluttajia toimimaan aktiivisesti oman sähkönhankintansa varmistamiseksi. Energiayhteisöjen toimintaperiaatteita luotaessa on varmistettava, että muita verkon asiakkaita ei perusteettomasti syrjitä. Samoin energiayhteisöjen asiakkailla tulee olla mahdollisuus erota energiayhteisöstä. Jatkokäsittelyssä tulee varmistaa, että uusiutuvasta lähteistä peräisin olevan energian käytön edistämisen direktiiviehdotuksessa määritelty uusiutuvan energian yhteisö on yhteensopiva sähködirektiivin energiayhteisöjen määritelmän kanssa.

Komissio ehdottaa jakeluverkkoyhtiöille annettavaa velvoitetta määritellä markkinapohjaisia vakiotuotteita verkoston käytön tehostamisen ja investointien optimoimiseksi. Jatkotyössä tulee tarkentaa vakiotuotteiden määrittelyä ja varmistaa, että tuotteiden käyttöönotto kansallisella tasolla tulee olla vapaaehtoista.

Direktiiviehdotus rajoittaisi jakeluverkonhaltijoiden ja kantaverkonhaltijoiden mahdollisuuksia omistaa, käyttää ja operoida varastointilaitteistoja, sähköautojen lataustoimintaa ja järjestelmäpalveluita. Lähtökohtaisesti monopoliasemassa olevien verkkoyhtiöiden osallistuminen sähkömarkkinoille tulee olla selkeästi rajattua ja sallittua vain perustelluissa poikkeustapauksissa. Verkkoyhtiöille tulisi kuitenkin sallia varastointilaitteistojen käyttö ja omistus sähkömarkkinoiden ulkopuolella verkon omiin tarpeisiin. Verkkoyhtiöiden omistusoikeuden muutoksissa tulee huomioida myös perustuslain takaama omaisuudensuoja.

Valtioneuvosto katsoo, että kantaverkonhaltijalla tulee säilyä mahdollisuus omistaa nopeita, 15 minuutissa aktivoituvia häiriöreservejä sekä normaaliin jännitteensäätöön tarvittavia laitteistoja. Nopeat häiriöreservit ovat keskeinen osa toimitusvarmuuden ylläpitoa ja siirtojen hallintaa ja näiden resurssien tulee olla järjestelmävastaavan hallinnassa. Etenkin Suomessa näiden reservien koko on rajallinen ja sopivia laitossyksiköitä on vain muutamia. Tästä syystä markkinoiden avaaminen tuskin toisi sille katsottuja tehokkuushyötyjä. Omistamisen rinnalla pitäisi olla mahdollisuus myös tehdä pitkiä sopimuksia. Suomessa tuotantokykyä on vähemmän kuin kulutusta ja siten lähtötilanne on jo erilainen verrattuna Keski-Eurooppaan. Kantaverkon toimitusvarmuuden heikentymistä ei myöskään voida hyväksyä.

Komissio ehdottaa delegoitujen säädösten antovaltuutta itselleen asetusta tarkentavien verkko-sääntöjen ja suuntaviivojen osalta sekä joissain muissa yksityiskohdissa. On varmistettava, että jäsenvaltioiden mahdollisuus vaikuttaa delegoitujen säädösten sisältöön säilyy ja että sääntely pysyy riittävän yleisellä tasolla. Yleisenä huomiona valtioneuvosto katsoo, että mahdolliset säädösvalan siirrot on määriteltävä täsmällisesti ja tarkkarajaisesti.