

U 9/2017 rd

Statsrådets skrivelse till riksdagen om förslaget till Europaparlamentets och rådets förordning om riskberedskap inom elsektorn och om upphävande av direktiv 2005/89/EG

I enlighet med 96 § 2 mom. i grundlagen översänds till riksdagen kommissionens förslag av den 30 november 2016 till Europaparlamentets och rådets förordning om riskberedskap inom elsektorn och om upphävande av direktiv 2005/89/EG om åtgärder för att trygga elförsörjning och infrastrukturinvesteringar samt en promemoria om förslaget.

Helsingfors den 2 februari 2017

Näringsminister Mika Lintilä

Konsultativ tjänsteman Markku Kinnunen

ARBETS- OCH NÄRINGS-
MINISTERIET

PROMEMORIA

EU/2016/1753

FÖRSLAG TILL EUROPAPARLAMENTETS OCH RÅDETS FÖRORDNING OM RISKBEREDSKAP INOM ELSEKTORN; KOM(2016) 862 SLUTLIG

1 Förslagets syfte och bakgrund

Kommissionen framlade den 30 november 2016 ett förslag till förordning om riskberedskap inom elsektorn som en del av det s.k. vinterpaketet för ren energi.

I förordningsförslaget fastställs regler för medlemsstaternas samarbete för att förebygga, förbereda sig inför och hantera elkriser.

Samarbetet genomförs i en anda av solidaritet och öppenhet, och så att man till fullo tar hänsyn till de krav som ställs av den konkurrensutsatta inre marknaden för el.

Syftet med förordningen är att säkerställa att medlemsstater i samarbete med varandra inför ändamålsenliga mekanismer för att förebygga, förbereda sig på och hantera elkriser.

Med elkris avses en antingen existerande eller hotande situation med betydande elbrist eller situation där det är omöjligt att leverera el till slutkonsumenter. För närvarande agerar medlemsstaterna mycket olika när det gäller att förebygga, förbereda sig inför och hantera krissituationer. Nationella regler och nationell praxis tenderar att fokusera enbart på det nationella sammanhanget och bortse från de gränsöverskridande konsekvenserna. Med beaktande av att elsystem är integrerade har elkriser, när de uppstår, dessutom ofta gränsöverskridande effekter.

Den nuvarande situationen är resultatet av en lucka i lagstiftningen. EU:s nuvarande rättsliga ram (Europaparlamentets och rådets direktiv 2005/89/EG om åtgärder för att trygga elförsörjning och infrastrukturinvesteringar och Europaparlamentets och rådets direktiv 2009/72/EG om gemensamma regler för den inre marknaden för el) fastställer endast allmänna mål för försörjningstrygghet, och det överläts på medlemsstaterna att besluta hur dessa ska uppnås. Den nuvarande lagstiftningen avspeglar inte längre verkligheten på dagens sammanlänkade elmarknad, där sannolikheten ökar för att det ska uppstå krissituationer som påverkar flera medlemsstater samtidigt.

I förordningen anges vad medlemsstaterna bör göra för att förebygga och hantera krissituationer och hur de bör samarbeta med varandra för detta ändamål. Förordningen tillhandahåller gemensamma metoder för riskbedömning genom att jämförbarheten och insynen i förberedelsefasen och under en elkris ökar. Förordningen säkerställer dessutom att el levereras där den behövs mest även under krisen. Förordningen ger också en ram för en mer systematisk övervakning av frågor som rör försörjningstrygghet än nuförtiden via Gruppen för samordning på elområdet och säkerställer att marknadsbaserade åtgärder prioriteras även i krissituationer och att marknader kan fungera så länge som möjligt.

Förordningen upphäver och ersätter direktivet om tryggad elförsörjning (direktiv 2005/89/EG) som tillhandahöll en mycket bred ram med mål för medlemsstaterna när det gäller försörjningstryggheten, men hade litet operativt värde. Genom förordningsförslaget upphävs dessutom vissa bestämmelser i det nuvarande tredje inre marknads paketet som rör försörjningstryggheten i fråga om el, särskilt eldirektivets artikel 4 (som föreskriver att medlemsstaterna ska övervaka försörjningstryggheten genom nationella rapporter) och artikel 42 (som ger medlemsstaterna rätt att vidta ”skyddsåtgärder” i händelse av en plötslig kris inom elsektorn).

2 Förslagets rättsliga grund och förhållande till subsidiaritetsprincipen

Målet för förordningsförslaget är att garantera att energimarknaden fungerar och där fastställs regler för samarbetet mellan medlemsstaterna för att förebygga, vidta förberedelser inför och hantera elkriser. Förordningens rättsliga grund är därför artikel 194 (s.k. energiartikel) i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt (EUF-fördraget). Förslaget behandlas i vanlig lagstiftningsordning enligt artikel 294 i EUF-fördraget, och rådet fattar beslut om godkännande med kvalificerad majoritet.

Behovet av åtgärder på EU-nivån för att garantera försörjningstryggheten i fråga om el är motiverade, eftersom åtgärder som vidtas enbart på nationell nivå leder till suboptimala åtgärder, och faktiskt förvärrar effekterna av en kris. Samordning mellan medlemsstater kan möjliggöra ett bredare spektrum av lösningar på hanteringen av elkriser.

Statsrådet betraktar förordningsförslagets rättsliga grund som adekvat. Statsrådet anser vidare att förslaget överensstämmer med subsidiaritetsprincipen.

3 Förslagets huvudsakliga innehåll

Förordningen innehåller bestämmelser om bedömningen av risker med tanke på försörjningstryggheten i fråga om el, utarbetandet av riskberedskapsplaner (risk-preparedness plan) för den händelse att riskerna realiseras, hantering av elkriser och efterhandsutvärderingar av inträffade kriser samt övervakning av olika slag.

Riskbedömning

Varje medlemsstat ska utse en nationell behörig myndighet med ansvar för att utföra uppgifter som anges i förordningen. Behöriga myndigheter i olika länder ska samarbeta med varandra för att uppfylla förordningens syfte.

Medlemsstaterna ska samarbeta med Entso för el (det europeiska nätverket av systemansvariga för överföringssystemen för el) och de regionala operativa centrumen för att identifiera risker som rör en trygg elförsörjning. Två månader efter förordningens ikraftträdande ska Entso för el till Acer (Byrån för samarbete mellan energitillsynsmyndigheter) överlämna ett förslag till en metod för fastställande av de mest relevanta elkrisscenarierna i ett regionalt sammanhang. Entso för el ska också ha samråd med berörda parter (bl.a. industrin, konsumentorganisationer, elnätbolag etc.) innan förslaget läggs fram.

Inom två månader från mottagandet av förslaget till metod ska Acer antingen godkänna eller ändra förslaget och offentliggöra det på sin egen webbplats. Entso för el ska regelbundet uppdatera och förbättra metoden, och Acer och kommissionen får även begära sådana uppdateringar och därefter ska Entso för el inom sex månader göra uppdateringen och lämna utkastet

till Acer. Därefter inleds återigen en två månader lång period under vilken Acer ska antingen godkänna utkastet till förslag eller ändra det.

Entso för el bör identifiera de mest relevanta regionala elkrisscenarierna för varje region inom tio månader från ikraftträdandet av förordningen och den kan delegera denna uppgift till de regionala operativa centrumen. Entso för el ska överlämna de fastställda regionala elkrisscenarierna till Gruppen för samordning på elområdet för samråd. Entso för el ska uppdatera scenarierna minst vart tredje år.

Inom tio månader från ikraftträdandet av förordningen ska medlemsstaterna fastställa de mest relevanta elkrisscenarierna på nationell nivå och dessa ska vara förenliga med de regionala krisscenarierna. Medlemsstaterna ska uppdatera scenarierna minst vart tredje år.

Medlemsstaterna ska informera Gruppen för samordning på elområdet och kommissionen om möjliga risker som de ser när det gäller ägande av infrastruktur som är relevant för försörjningstryggheten och om åtgärderna för att minska riskerna.

Inom tio månader från ikraftträdandet av förordningen ska Entso för el till Acer överlämna ett förslag till en metod för bedömning av tillräckligheten på kort sikt, inklusive säsongstillräcklighet samt tillräcklighet för veckan före till intradag. Metoden ska möjliggöra en sannolikhetsbaserad strategi. Innan förslaget till metod överlämnas ska Entso för el genomföra ett samråd.

Inom två månader från mottagandet av förslaget ska Acer antingen godkänna förslaget eller ändra det och offentliggöra det på sin egen webbplats. Entso för el ska regelbundet uppdatera och förbättra metoden, och Acer och kommissionen får även begära sådana uppdateringar och därefter ska Entso för el inom sex månader göra uppdateringen och lämna utkastet till Acer. Därefter inleds återigen en två månader lång period under vilken Acer antingen ska godkänna eller ändra förslaget.

Alla bedömningar av tillräckligheten av el på kort sikt ska genomföras i enlighet med den metod som utarbetats, och på basis av dem ska Entso för el också utarbeta framtidsutsikter/prognoser (outlook) för olika perioder vilka den ska offentliggöra som en del av sin vinterprognos och sommarprognos (winter outlook och summer outlook).

De regionala operativa centrumen ska genomföra tillräcklighetsbedömningar för veckan före till intradag för sina respektive regioner.

Riskberedskapsplaner

Den behöriga myndigheten i varje medlemsstat ska offentliggöra en riskberedskapsplan som baserar sig på de nationella elkrisscenarierna. Upprättandet av planen inbegriper ett samråd med el- och gasföretagen, relevanta organisationer som företräder elkunders intressen och den nationella tillsynsmyndigheten (om denna inte är den behöriga myndigheten).

Planen ska bestå av nationella åtgärder och regionala åtgärder, och dessa ska följa reglerna för den inre elmarknaden och för systemdrift. Planen ska utarbetas i enlighet med mallen i bilagan till förordningen. Kommissionen får ändra bilagan genom delegerade akter.

Innan en beredskapsplan antas ska den för samråd överlämnas till de övriga behöriga myndigheterna i den berörda regionen och till Gruppen för samordning på elområdet. Dessa får inom tre månader från överlämnandet av utkastet till plan utfärda rekommendationer om den. Inom sex månader från inledningen av samrådet ska den berörda medlemsstaten anta planen, och lämna den till Gruppen för samordning på elområdet och offentliggöra planen samtidigt som den säkerställer att känslig information behandlas konfidentiellt.

Medlemsstaterna ska anta och offentliggöra den första planen senast den två år efter ikraftträdandet av förordningen och uppdatera planerna vart tredje år.

Beredskapsplanen ska beskriva alla åtgärder som planerats eller vidtagits för att förebygga, förbereda sig inför och mildra elkrissituationer. I beredskapsplanen ska det utses bl.a. en nationell krisledare eller en nationell krisgrupp och fastställas dess uppgifter. Beredskapsplanen ska också tillhandahålla en plan för belastningsfrånkoppling vid behov och beskriva de mekanismer som används för att informera allmänheten om eventuella elkriser.

Beredskapsplanen ska omfatta även regionala åtgärder för att säkerställa att elkrissituationer med gränsöverskridande konsekvenser förebyggs och hanteras på lämpligt sätt. Åtgärderna ska inbegripa bl.a. utnämning av en regional krisledare eller en regional krisgrupp och förfaranden för genomförande av årliga tester av planerna. Beredskapsplanen ska dessutom inbegripa regionala planer för begränsning av elleveranserna och tekniska, rättsliga och finansiella arrangemang som rör samarbetet mellan olika länder för att säkerställa att el kan levereras där den bäst behövs och på ett optimalt sätt. De regionala åtgärderna ska godkännas av de behöriga myndigheterna i den berörda regionen. Minst åtta månader innan planen träder i kraft ska de behöriga myndigheterna till Gruppen för samordning på elområdet rapportera om de överenskommelser som nåtts.

I samarbete med de regionala operativa centrumen och med deltagande av berörda intressenter ska de behöriga myndigheterna i varje region genomföra årliga krissimuleringar och då i synnerhet testa kommunikationsmekanismerna.

Hantering av elkrissituationer

Om det ser ut att en händelse, som sannolikt kommer att resultera i avsevärd försämring av elförsörjningssituationen i en medlemsstat, skulle kunna inträffa, ska den behöriga myndigheten i den medlemsstaten ge en tidig varning till kommissionen och Gruppen för samordning på elområdet. Den tidiga varningen ska tillhandahålla information om bl.a. orsakerna till varningen och om åtgärder som vidtagits eller planeras för att förebygga en elkris.

Den behöriga myndigheten i medlemsstaten i fråga ska, när den ställs inför en elkrissituation, tillkännage att elkrisen föreligger och informera de behöriga myndigheterna i angränsande medlemsstater och kommissionen om orsakerna till att en elkris har tillkännagetts, om åtgärder som vidtagits och planeras för att mildra krisen och om det eventuella behovet av stöd från angränsande medlemsstater.

När en tidig varning har utfärdats eller en elkris tillkännagivits, ska de åtgärder som anges i riskberedskapsplanen vidtas.

Medlemsstaterna ska agera och samarbeta i en anda av solidaritet för att förebygga och hantera elkrissituationer. Syftet är att säkerställa att elektricitet levereras där den behövs mest. Om

det är nödvändigt och möjligt, ska medlemsstaterna erbjuda varandra hjälp för att förebygga eller mildra en elkris. För sådan hjälp får ersättning tas ut.

Åtgärder som vidtagits för att förebygga eller mildra elkrissituationer ska följa reglerna för den inre elmarknaden och för systemdrift. Icke-marknadsbaserade åtgärder får införas i en krissituation, men endast om alla möjligheter som marknaden erbjuder har uttömts.

Efterhandsutvärdering och övervakning av krissituationer

Så snart som möjligt, men dock senast sex veckor efter tillkännagivandet av en elkrissituation, ska de berörda behöriga myndigheterna överlämna en utvärderingsrapport till kommissionen och Gruppen för samordning på elområdet. Rapporten ska innehålla åtminstone en beskrivning av den händelse som utlöste elkrisen och eventuella förslag till förbättringar av riskberedskapsplanen.

Gruppen för samordning på elområdet ska diskutera och granska bl.a. resultaten av den tioåriga nätutvecklingsplan för el som utarbetats av Entso för el, samstämmigheten mellan de riskberedskapsplaner som lämnats av medlemsstaterna och medlemsstaternas resultat när det gäller försörjningstrygghet med beaktande av minst de indikatorer som ingår i den europeiska bedömningen av resurstillräcklighet, närmare bestämt förväntad energi som ej levereras (expected energy not served, EENS) och förväntad belastningsförlust (loss of load expectation, LOLE), och gruppen får utfärda rekommendationer till medlemsstaterna om ovan nämnda aspekter som medlemsstaterna ska ta hänsyn till.

Medlemsstaterna och de avtalsslutande parterna i energigemenskapen uppmanas att ha ett nära samarbete i processen för fastställande av elkrisscenarier och upprättande av riskberedskapsplaner.

Kommissionen har befogenhet att anta delegerade akter som avses i artikel 10.3, där det föreskrivs att beredskapsplanen ska utarbetas i enlighet med mallen i bilagan till förordningsförslaget. Kommissionen får ändra mallen genom delegerade akter.

Mallen för riskberedskapsplan innehåller rubriker för följande detaljer som ska rapporteras: sammanfattning av elkrisscenarierna, den behöriga myndighetens roller och ansvar, förfaranden och åtgärder vid en elkris, uppgifter om krisledare eller krisgrupp, samråd med berörda parter och kristester.

Förordningen upphäver och ersätter direktivet om åtgärder för att trygga elförsörjning och infrastrukturinvesteringar (2005/89/EG).

4 Behandlingsfaser

4.1 Nationell behandling

Arbets- och näringsministeriet har begärt utlåtande om förslaget och utkastet till U-skrivelse av energi- och Euratom-sektionen, som lyder under kommittén för EU-ärenden, den 16 januari 2017. EU-ministerutskottet behandlade utkastet till U-skrivelse den 20 januari 2017. Dessutom har experter från stamnätsbolaget Fingrid, Försörjningsberedskapscentralen, Energimyndigheten samt branschorganisationerna Finsk Energiindustri rf och Paikallisvoima ry hörts.

4.2 Behandlingen av förslaget i EU:s institutioner

Kommissionen presenterade förslaget till förordning som en del av paketet för ren energi vid energirådets möte i december 2016. Behandlingen av förslaget i rådets energiarbetsgrupp inleds sannolikt på hösten 2017. Enligt preliminära uppgifter är målet att inte behandla beredskapsförordningen under Maltas EU-ordförandeskapsperiod, utan ordförandelandet koncentrerar sig först och främst på andra lagstiftningsförslag inom paketet för ren energi. Tidtabellen för behandling av ärendet i Europaparlamentet är ännu inte känd.

4.3 Förslagets konsekvenser

Bedömningen av förslagets konsekvenser baserar sig huvudsakligen på de resultat av kommissionens konsekvensanalys på EU-nivå (SWD(2016) 410) som offentliggjordes i november 2016.

5 Konsekvenser för den nationella lagstiftningen

Förordningen är bindande för och direkt tillämplig lagstiftning i medlemsstaterna.

I förordningen nämns en behörig myndighet som har till uppgift att bl.a. utarbeta beredskapsplaner. Uppgifterna som behörig myndighet, inkl. det regionala samarbetet, skulle innebära ett litet behov av ytterligare resurser vid det ämbetsverk som utses till behörig myndighet.

Enligt 18 § 22 punkten i självstyrelselagen för Åland (1144/1991) hör ärendet till landskapet Ålands lagstiftningsbehörighet.

5.1 Ekonomiska konsekvenser

Kommissionen har bedömt att förordningen kan medföra administrativa kostnader i och med att uppgifterna för den part som utses till behörig myndighet kommer att öka. Konsekvenserna är å andra sidan begränsade, eftersom man också redan i dagsläget, åtminstone på den nationella nivån, har beredskap inför elkriser.

Förordningen har positiva effekter på affärssamfundet, eftersom förordningen ökar genomsynligheten och jämförbarheten i fråga om hur medlemsstaterna förbereder sig på hanteringen av elkriser.

I kommissionens analys av förordningens ekonomiska konsekvenser har det anförts att bättre samordning minskar (stamnätets) systemkostnader och har således en positiv effekt på konsumentpriserna. Denna effekt hänför sig till stamnätsavgifterna, och redan nu utgör stamnätsavgiften endast en liten del av konsumenternas elräkning.

6 Statsrådets ståndpunkt

Statsrådet ställer sig positivt till kommissionens förordningsförslag. Förordningen förbättrar elförsörjningstryggheten på hela EU:s nivå och stärker det regionala samarbetet kring saken. De frågor som beskrivs i förordningen är nationellt redan väl omhändertagna, men stärkandet av det regionala samarbetet ökar beredskapssäkerheten och möjligheterna att reagera på eventuella elkriser. Dessutom är det på sin plats att samla nationella anvisningar och metoder på olika nivåer i en sådan beredningskapsplan som anges i förordningen.

Statsrådet anser det vara positivt att man i och med beredskapsplanen fastställer inte enbart förfaranden för beslut om nationella åtgärder utan även tillbörliga reaktioner på den regionala nivån under elkriser och före dem. Det är en positiv sak att beredskapsplanen också inbegriper förfaranden som tillämpas vid samtidigt inträffande elkriser samt regionala planer för begränsning av elleveranserna och tekniska, rättsliga och finansiella arrangemang för samarbetet mellan olika länder, som säkerställer att el kan levereras där den bäst behövs och på ett optimalt sätt. Statsrådet framhäver dock att de marknadsbaserade åtgärderna ska vara primära. Icke-marknadsbaserade åtgärder får införas endast om alla möjligheter som marknaden erbjuder har uttömts.

Statsrådet anser det vara viktigt att medlemsstaternas gemensamma agerande enligt artiklarna 12 och 14 i solidarisk anda i syfte att förebygga och hantera elkrissituationer och garantera elförsörjningen där det bäst behövs för att garantera en tillräcklig nivå av offentlig och personlig säkerhet, även beaktar den offentliga och personliga säkerheten för medborgarna i det land som hjälper andra medlemsstater och att det inte strider mot subsidiaritetsprincipen.

Statsrådet understöder inte förslaget att det ska inrättas regionala operativa centrum (Regional Operational Centres, ROC) för stamnätsbolag, så som det föreslås i förordningen om den inre marknaden för el (KOM(2016) 861 slutlig) och nämns i denna förordning. Statsrådet anser att man först borde samla erfarenheter av verksamheten hos sådana regionala säkerhetssamordnare (Regional Security Coordinator, RSC) som anges i nätföreskrifterna och eventuellt utveckla deras verksamhet innan man skapar nya tunga konstruktioner.

Kommissionen föreslår att den ska få befogenheter att utfärda delegerade akter om innehållet i beredskapsplanerna. Medlemsstaternas fortsatta möjligheter att påverka innehållet i de delegerade akterna bör säkerställas.