

RP 181/2006 rd

Regeringens proposition till Riksdagen med förslag till lag om ändring av elmarknadslagen

PROPOSITIONENS HUVUDSAKLIGA INNEHÅLL

I propositionen föreslås det att elmarknadslagen ändras. Syftet är att underlätta tillträdet för småskalig produktion till eldistributionsnätet. Målet är att genom att utveckla gällande elnårsreglering främja kraftvärmeproduktionen samt användningen av biobränslen och förnybara energikällor.

Det föreslås att till lagen fogas en specialbestämmelse om nättjänsteavgifter för elproduktion enligt vilken distributionsnätshavaren inte i anslutningsavgiften för småskalig elproduktion får inbegripa sådana kostnader som föranleds av att elnätet för-

stärks. Dessutom föreslås det att med de överföringsavgifter som skall tas ut för elproduktionen i distributionsnätet skall täckas en relativt sett mindre del av kostnaderna för elnätet än med de överföringsavgifter som skall tas ut för elförbrukningen. Samtidigt skall det göras möjligt att föreskriva om enhetliga ramar för överföringsavgifterna för elproduktionen i eldistributionsnäten.

Avsikten är att den föreslagna lagändringen skall träda i kraft cirka sex månader efter att den har antagits och blivit stadfäst.

INNEHÅLLSFÖRTECKNING

PROPOSITIONENS HUVUDSAKLIGA INNEHÅLL	1
INNEHÅLLSFÖRTECKNING.....	2
ALLMÄN MOTIVERING.....	4
1. Inledning.....	4
2. Nuläge	4
2.1. Lagstiftning och praxis.....	4
Elproduktionens tillträde till nätet.....	4
Stöd som inriktas på elproduktionen	5
Mängden småskalig elproduktion och möjligheterna att bygga sådan.....	6
2.2. Den internationella utvecklingen samt lagstiftningen i utlandet.....	8
Europeiska gemenskapen.....	8
Sverige.....	9
Danmark.....	10
2.3. Bedömning av nuläget	10
3. Målsättning och de viktigaste förslagen.....	11
3.1. Målsättning.....	11
3.2. Realiseringsalternativ	11
Definiering av småskalig produktion	11
Övriga regleringsalternativ	12
3.3. De viktigaste förslagen	13
4. Propositionens konsekvenser	14
4.1. Konsekvenser för den småskaliga elproduktionen	14
4.2. Ekonomiska konsekvenser	14
Konsekvenser för den offentliga ekonomin	14
Ekonomiska konsekvenser för distributionsnätsföretagen	14
Ekonomiska konsekvenser för elförbrukarna.....	15
Samhällsekonomiska konsekvenser	15
4.3. Konsekvenser för organisation och personal	15
4.4. Konsekvenser för miljön	15
4.5. Konsekvenser för den regionala utvecklingen	16
5. Beredningen av propositionen	16
5.1. Beredningsskeden och beredningsmaterial.....	16
5.2. Remissyttranden och hur de har beaktats.....	16
DETALJMOTIVERING.....	18
1. Motivering till lagförslaget.....	18
2. Närmare bestämmelser och föreskrifter.....	19
3. Ikraftträdande.....	19
4. Förhållande till grundlagen samt lagstiftningsordning.....	19
LAGFÖRSLAGEN.....	21
om ändring av elmarknadslagen	21
BILAGA.....	23
PARALLELLTEXTER.....	23
om ändring av elmarknadslagen	23
BILAGA.....	25

FÖRORDNINGSGUTKAST	25
om överföringsavgifter för elproduktion i eldistributionsnät.....	25

ALLMÄN MOTIVERING

1. Inledning

I den energi- och klimatpolitiska redogörelsen "Riktlinjer för energi- och klimatpolitiken under den närmaste framtiden – en nationell strategi för verkställandet av Kyoto-protokollet", som statsrådet överlät till riksdagen den 24 november 2005 nämndes som en åtgärd att "för främjande av kraftvärmeproduktionen och för utökande av användningen av biobränslen och förnybara energikällor underlättas möjligheterna för små kraftverk att anslutas till nätet genom att regleringen av energimarknaden utvecklas. De tilläggskostnader som orsakas av detta beaktas i övriga nätanvändares tariffer".

På den öppna elmarknaden är elproduktionen konkurrensutsatt. För produktion av el eller byggande av kraftverk behövs inga näringstillstånd med undantag av när det är fråga om kärnkraft. Vem som helst får producera el för nätet förutsatt att den uppfyller de uppställda miljö- och kvalitetskraven. I enlighet med elmarknadslagen har nätinnehavarna en skyldighet att till sitt nät ansluta elproduktion när elproducenten önskar det och elproduktionen uppfyller de tekniska krav som nätinnehavaren har ställt samt överföringsskyldighet vad gäller att överföra producerad el till marknadsplatsen mot en skälig ersättning. Elproduktion som baserar sig på förnybara energikällor och kraftvärmeproduktion främjas genom att för investeringarna ges investeringsstöd enligt prövning och genom att produktionsstöd beviljas via beskattningen. Med dessa utgångspunkter borde det inte medföra några problem att ansluta småskalig elproduktion, som baserar sig på inhemska energikällor, till en spänningsnivå som är lämplig med tanke på produktion och nät, och att producera el i småskalig produktion för samma marknad som övrig elproduktion.

Utredningar visar emellertid att det lokalt förekommer problem, som kan utgöra faktiska trösklar för marknadstillträdet och vilka i avgörande grad försvagar konkurrenskraften för den småskaliga produktionen. Dessa specialproblem för småskalig produktion, som hänför sig till dess möjligheter att få tillträde

till nätet, sammanhänger med distributionsnätet. Genom denna regeringsproposition försöker man undanröja de trösklar i eldistributionsnäten som de facto begränsar den småskaliga produktionens tillträde till näten.

2. Nuläge

2.1. Lagstiftning och praxis

Elproduktionens tillträde till nätet

Genom elmarknadslagen har man säkerställt att all el kan överföras från kraftverken till elanvändarna och att alla kraftverk kan kopplas till det riksomfattande elnätet. Utgångspunkten vid elöverföringen är en prisättning som är lika för alla och motsvarar kostnaderna. För säkerställande av detta har det i elmarknadslagen föreskrivits att elnätinnehavaren har anslutningsskyldighet gentemot kraftverk, elöverföringsskyldighet samt nätutvecklingsskyldighet. Enligt 9 § i elmarknadslagen, som gäller anslutnings- och utvecklingsskyldighet, skall nätinnehavaren på begäran och mot skälig ersättning till sitt nät ansluta eldriftsställen och elproduktionsinrättningar inom sitt verksamhetsområde som uppfyller de tekniska kraven (*anslutningsskyldighet*). Anslutningsvillkoren och de tekniska kraven skall vara objektiva och icke-diskriminerande och beakta de krav som ett driftsäkert och effektivt elsystem ställer. Nätinnehavaren skall publicera de tekniska kraven för anslutning. Nätinnehavaren skall på begäran av den som ansluter sig ge denne en täckande och tillräckligt detaljerad uppskattning av anslutningskostnaderna. Nätinnehavaren skall också underhålla, driva och utveckla sitt elnät samt förbindelser till andra elnät enligt kundernas rimliga behov (*utvecklingsskyldighet*).

Enligt 17 § i elmarknadslagen har en distributionsnätinnehavare ensamrätt att bygga distributionsnät på sitt ansvarsområde. Med distributionsnät avses ett elnät för en nominell spänning på mindre än 110 kilovolt. Ett undantag till distributionsnätinnehavarens nätbyggnadsmonopol utgör bl.a. kraftverkens anslutningsledningar. Utan samtycke av dis-

tributionsnätsinnehavaren på ansvarsområdet får en anslutningsledning byggas med vilken en elproduktionsinrättning ansluts till ansvarsområdets distributionsnätsinnehavares eller någon annan nätinnehavares elnät. Dyliga nät skall på skäliga anslutningsvillkor anslutas till nätinnehavarens nät, ifall de uppfyller de rimliga krav i fråga om konstruktion som nätinnehavaren har ställt. Nätinnehavaren har rätt att ta ut en skälig ersättning för att täcka de kostnader som föranleds av anslutningen till och drivandet av nätet.

Enligt 10 § i elmarknadslagen, som gäller överföringsskyldighet, skall nätinnehavaren mot skälig ersättning sälja överföringstjänster till dem som behöver sådana inom gränserna för nätets överföringskapacitet. Bestämmelser som preciserar överföringsskyldigheten ingår i 14 §. Enligt den skall försäljningspriserna och försäljningsvillkoren för nättjänsterna samt grunderna för hur de fastställs vara objektiva och icke-diskriminerande för alla nätanvändare. Undantag från dem får göras endast av särskilda skäl. Prissättningen av nättjänsterna skall vara skälig och i den får inte finnas ogrundade villkor eller begränsningar eller sådana som uppenbarligen begränsar konkurrensen inom elhandeln. I den skall dock beaktas de villkor som elsystemets funktionsduglighet och effektivitet kräver samt de kostnader som föranleds av att en elproduktionsinrättning ansluts till nätet. Enligt 15 § skall nätinnehavaren ordna förutsättningar för att en kund genom att betala avgifterna får rätt att använda hela landets elnät utgående från sin anslutningspunkt, med undantag av utlandsförbindelser (punktprissättning). Separat har det föreskrivits att priset på överföringstjänsterna i distributionsnätet inte får vara beroende av var kunden finns geografiskt inom nätinnehavarens ansvarsområde.

Energimarknadsverket fastställer i enlighet med den nya nättillsynsmodell som trädde i kraft år 2004 med stöd av 38 a § i elmarknadslagen på förhand de villkor för anslutnings- och överföringstjänster samt metoder som gäller prissättningen för tjänsterna vilka skall iakttas av nätinnehavaren.

I en utredning av elproduktionsinrättningsarnas överföringsavgifter, som Energimarknadsverket beställde år 2005, konstaterades

att det förekom mycket stora variationer mellan de överföringsavgifter som olika distributionsnätsinnehavare inriktar på elproduktionen. För små producenter och för dem som själva använder en betydande del av den el de producerar kunde överföringsavgifterna som mest utgöra t.o.m. hälften av försäljningsvärdet på den el som överfördes. Överföringsavgifternas höga andel av försäljningsvärdet på elen kunde i en del fall märkbart försvaga produktionens lönsamhet. I det exempelfall som användes varierade de årliga överföringsavgifterna för el från en vindkraftspark bestående av sex vindkraftverk på två megawatt (2 000 kilowatt) mellan noll och 0,5 cent per kilowattimme. Sju nätinnehavare t.o.m. gottgjorde elproducenten för den el som matades in i nätet. Gottgörelsen var som högst cirka 0,07 cent per kilowattimme. Också i fråga om andra kraftverk konstaterades motsvarande iakttagelser.

Priset på den el som produceras i kraftverk fastställs enligt tillgång och efterfrågan på den nordiska elmarknaden. Partimarknadspriserna på el regleras inte. Nästan i all elhandel bestäms prisnivån på el antingen direkt eller indirekt av prisnoteringarna på elbörsen Nordpool. Elproducenterna och elförsäljarna kan sälja sin el via elbörsen eller andra handelsplatser till kunderna. Elen kan också säljas självständigt genom bilaterala avtal eller via mäklare.

Stöd som inriktas på elproduktionen

Det stödsystem som inriktas på elproduktion baserar sig i Finland på investeringsstöd till kraftverken samt på ett skattestöd som ges via energiskattesystemet och som skall anses som ett verksamhetsstöd. Dessutom kan de stöd som inriktas på produktionen av träbränsle anses som indirekt stöd till elproduktion som baserar sig på träbränsle.

Med energistöden eftersträvas i synnerhet främjande av förnybara energikällor och energieffektivitet. Stödet är statsbidrag som är beroende av prövning och om grunderna för det föreskrivs genom förordning av statsrådet och det beviljas inom ramen för en fullmakt som årligen ställs i statsbudgeten. Förordningen om allmänna villkor för beviljande av energistödet (625/2002) är från år

2002. Under de senaste åren har investeringsunderstöd beviljats huvudsakligen för investeringar vid kraftverk som använder träbränslen, vindkraftsinvesteringar samt investeringar i produktion av träbränslen.

Det stödsystem som ingår i energiskattelagstiftningen består av stöd till elproduktion och skatteåterbäring till den energiintensiva industrin. I Finland har man avstått från att beskatta elproduktionens bränslen och i stället övergått till att beskatta enbart slutprodukten, dvs. elen. I det nuvarande energiskattesystemet påverkar sättet att producera el eller det bränsle som används inte beloppet av den skatt som ingår i elen. Skattestöd erhålls dock för el som producerats med flera olika förnybara energikällor och återvinningsbränslen. Det stöd som styrts via skattesystemet kan anses vara en återbäring till producenter av förnybar el av den elskatt som konsumenterna har betalt. I praktiken är skattestödet verksamhetsstöd till elproduktion som baserar sig på förnybar energi.

Stöd till elproduktionen beviljas via skattesystemet för el som har producerats med trä och träbaserade bränslen, återvinningsbränsle, biogas, skogsflis, vindkraft, i ett vattenkraftverk med en nominell effekt på högst en megavoltampere, med avfallsgaser från metallurgiska processer eller med reaktionsvärme från kemiska processer. Stödets basbelopp är 0,42 cent per kilowattimme. För tryggande och förbättrande av konkurrenskraften för vindkraft och skogsflis betalas för

el som producerats med dem ett förhöjt stöd på 0,69 cent per kilowattimme. Stödet till el producerad med återvinningsbränsle uppgår till 0,25 cent per kilowattimme.

I ett typiskt vindkraftverk på 1—2 megawatt är investerings- och produktionsstödet sammanlagda effekt på elproduktionskostnaderna cirka 1,7 cent per kilowattimme.

I Finland är några inmatningstariff- eller certifikatsystem som baserar sig på inköps tvång inte i användning. Med hjälp av sådana system försöker flera länder öka den elproduktion som baserar sig på förnybara energikällor.

Mängden småskalig elproduktion och möjligheterna att bygga sådan

Enligt Energimarknadsverkets kraftverksstatistik finns det i Finland cirka 350 kraftverk vilkas maximieffekt är lägre än 20 megawatt. Deras andel av landets hela kraftverkskapacitet är cirka sju procent och i dem produceras cirka sex procent av den el som produceras i Finland. Av denna mängd produceras över hälften i kraftverk, vilkas effekt uppgår till 10—20 megawatt, och något under hälften i kraftverk på under 10 megawatt. Kraftverk på under två megawatt producerar 0,6 procent och kraftverk på under en megawatt cirka 0,3 procent av den totala eltilförseln. Kraftverkens effektuppdelening och uppskattade produktionsmängd framgår av tabellen nedan.

Tabell. Den finska kraftverkskapaciteten och kraftverkens uppskattade produktion-mängd

Kraftverkets maximieffekt	Kraftverk, antal	Procent av kapaciteten	Vattenkraft, megawatt	Vindkraft, megawatt	Övriga, megawatt	Maximieffekt totalt, megawatt	Produktion (uppskattning), miljoner kilowatt-timmar
Under 1,0 megawatt	176	0,5	57	26	...	90	188
1,0–1,9 megawatt	46	0,4	44	24	1	62	184
2,0–4,9 megawatt	48	0,9	81	30	40	150	583
5,0–9,9 megawatt	39	1,7	150	3	123	275	1 261
10,0–19,9 megawatt	40	3,5	217	...	359	576	2 596
Över 20,0 megawatt	142	93,0	2 476	...	12 946	15 422	70 629
Totalt	491	100	2 967	82	13 469	16 575	73 441

Mängden av den finska elproduktionen har under åren 2000–2005 varit i genomsnitt 73,4 miljarder kilowattimmar per år. Produktionsmängden har dock varierat stort under de senaste åren. Ändringarna i produktionsmängden påverkas i synnerhet av variationerna i mängden av den nordiska vattenkraftsproduktionen. Den hittills största produktionsmängden, 82,2 miljarder kilowattimmar, uppmättes år 2004.

Enligt energistatistiken uppgick den finska vattenkraftsproduktionen åren 1990–2005 till i genomsnitt 12,7 miljarder kilowattimmar per år. Av dessa har kraftverk på över 10 megawatt producerat 11,5 miljarder kilo-

wattimmar, kraftverk på 1–10 megawatt en miljard kilowattimmar och kraftverk på under en megawatt cirka 100 miljoner kilowattimmar per år.

Enligt månadsstatistik över vindkraftsproduktionen, som upprätthålls av Statens tekniska forskningscentral VTT, hade Finland i maj 2006 totalt 93 vindkraftverk. Av dessa har 18 varit kraftverk med en effekt på över en megawatt, 20 med en effekt på exakt en megawatt och resten kraftverk med en effekt på under en megawatt. Vindkraftverkens sammanlagda effekt har uppgått till cirka 79 megawatt.

De övriga av kraftverken med småskalig

elproduktion i tabellen är små förbränningsmotorer och gasturbiner samt småskaliga kraftverk som utnyttjar bioenergi. Också en del av reservkraftmaskinerna kan vid behov producera el för nätet. I den utredning som VTT gjorde år 2005 konstaterades den sammanlagda effekten av dessa reservkraftmaskiner uppgå till mindre än 30 megawatt.

Den potential av småskalig elproduktion som det lönar sig att bygga ut och som baserar sig på bioenergi samt vatten- och vindkraft bedöms totalt uppgå till cirka 200—300 megawatt fram till år 2010 och till 200—500 megawatt fram till år 2020.

Enligt en kartläggning av småskalig vattenkraft, som handels- och industriministeriet beställde år 2005, finns det i Finland en resterande vattenkraftspotential på totalt 663 megawatt i oskyddade vattendrag, vilket motsvarar en årlig elproduktion på knappt 2,4 miljarder kilowattimmar. Av denna potential är 144 megawatt vattenkraft med en effekt på mindre än en megawatt, 144 megawatt vattenkraft med en effekt på 1—10 megawatt och 375 megawatt vattenkraft med en effekt på över 10 megawatt. I kartläggningen bedömdes det att 580 megawatt är den totala effektpotential för vattenkraft som kan realiserar och att det på årsnivå är fråga om knappt en miljard kilowattimmar. Huvuddelen av den utökning av vattenkraften som kan realiserar till år 2015 har dock bedömts bestå av effektförhøjningsprojekt som står utanför denna proposition.

Utsikterna vad gäller realiserandet av vindkraftsbyggandet har bedömts i en utredning som handels- och industriministeriet har beställt och som blev klar år 2005. Enligt utredningen bedöms det att med dagens främjande åtgärder ökar vindkraftskapaciteten med cirka 200 megawatt fram till år 2010. På längre sikt flyttas tyngdpunkten till havsområdena, och då kan kapacitetsökningen också vara större.

Byggnadspotentialen för ekonomiskt lönsam elproduktion, som är småskalig och som baserar sig på annan förnybar energi än vatten- och vindkraft, bedömdes i den utredning som handels- och industriministeriet beställde år 2005 uppgå till totalt cirka 80 megawatt fram till år 2010 och till cirka 80 megawatt mellan åren 2010 och 2020.

2.2. Den internationella utvecklingen samt lagstiftningen i utlandet

Europeiska gemenskapen

Den inre marknaden för el. Europaparlamentet och rådet gav i juni 2003 ett direktiv 2003/54/EG om gemensamma regler för den inre marknaden för el och om upphävande av direktiv 96/92/EG, nedan direktivet om elinre marknaden. Syftet med direktivet är att skapa en inre marknad för el som omfattar gemenskapen. Enligt direktivet är ett icke-diskriminerande tillträde till nätet av yttersta vikt för att den inre marknaden skall kunna genomföras. Enligt artikel 14 i direktivet, som gäller distributionsnätinnehavarnas uppgifter, får en nättinnehavare inte diskriminera nätets användare eller kategorier av användare. Enligt punkt 4 i artikeln får en medlemsstat emellertid ålägga en distributionsnätinnehavare att i elproduktionsanläggningarnas inmatningsordning prioritera de elproduktionsanläggningar som använder förnybara energikällor eller avfall eller kraftvärmeverk. Enligt punkt 7 skall en distributionsnätinnehavare överväga bl.a. decentraliserad produktion när utveckling av distributionsnät planeras.

För genomförande av den inre marknaden gavs samtidigt med direktivet om elinre marknaden Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1228/2003 om villkor för tillträde till nät för gränsöverskridande elhandel, nedan CBT-förordningen. I artikel 8 i förordningen föreskrivs för kommissionen en omfattande behörighet att harmonisera elöverföringstariffer inom gemenskapens område. Harmoniseringen genomförs med riktlinjer som antas av kommissionen och vid givandet av vilka kommissionen bistås av en regleringskommitté. I kommittén finns representanter för medlemsstaternas regeringar och regleringsmyndigheterna.

Harmoniseringen av överföringstarifferna har framskridit till det stadiet att ett rådgivande organ som består av gemenskapens regleringsmyndigheter ERGEG (The European Regulators Group for Electricity and Gas) den 18 juli 2005 lade fram ett förslag till riktlinje om prissättningen av stamnätsöverföring. Enligt förslaget skall överföringstariffen

för produktion i regel få variera inom storleksklassen 0—0,05 cent per kilowattimme. Inom det nordiska elmarknadsområdet har som variationsvidd föreslagits 0—0,07 cent per kilowattimme och inom Förenade konungadömet område 0—0,25 cent per kilowattimme. Enligt förslaget skall varje lands genomsnittliga årliga överföringstariff för elproduktion beräknas genom att de överföringsavgifter för stamnätet som under året tagits ut av en producent divideras med den energimängd som under samma tid matats in i nätet. I överföringsavgifterna skall inga anslutningsavgifter eller avgifter förorsakade av kompletterande tjänster eller nätförluster inbegripas.

Kommissionen förväntas lägga fram sitt förslag till riktlinje för kommittébehandling under hösten 2006. Den av kommissionen antagna riktlinjen är lagstiftning som direkt binder medlemsstaterna och deras företag. Den antagna riktlinjen torde träda i kraft tidigast sommaren 2007.

RES-E-direktivet. Europaparlamentets och rådets direktiv 2001/77/EG om främjande av el producerad från förnybara energikällor på den inre marknaden för el, nedan RES-E-direktivet, ställer som riktgivande mål att andelen el producerad från förnybara energikällor inom gemenskapen skall vara 22 procent av den totala elförbrukningen år 2010. Andelen var 14 procent åren 1997 och 2000. I ett meddelande år 2004 uppskattade kommissionen att med åtgärderna hittills kunde en andel på 18—19 procent åstadkommas inom gemenskapen år 2010.

Enligt de riktgivande nationella mål som ställdes i samband med direktivet bör andelen el producerad med förnybar energi i Finland vara 31,5 procent av den totala elförbrukningen år 2010. Finlands andel var 26,2 procent år 1997. Under de senaste åren har andelen i en situation med ett genomsnittligt vattenår varit cirka 27 procent. Andelen har inte ändrats även om mängden el producerad med förnybar energi har ökat, eftersom den totala elförbrukningen har ökat i samma takt.

I RES-E-direktivet behandlas tillträdet till nätet för el från småskalig elproduktion i artikel 7.2 och 7.3. Enligt punkt 2 skall medlemsstaterna ta i bruk lagstiftningsramar eller

kräva att överförings- och distributionsnätinnehavarna utarbetar och offentliggör sina egna regler i fråga om tekniska krav, såsom fördelning av kostnaderna för nätförbindelserna och förstärkning av näten, vilka är nödvändiga för att nya elproducenter som utnyttjar förnybara energikällor skall kunna anslutas till nätet. Enligt punkt 3 kan en medlemsstat förutsätta att nätinnehavarna betalar alla kostnader för anslutningen.

CHP-direktivet. Enligt artikel 8.3 i Europaparlamentets och rådets direktiv 2004/8/EG om främjande av kraftvärme på grundval av efterfrågan på nyttiggjord värme på den inre marknaden och om ändring av direktiv 92/42/EEG, nedan CHP-direktivet, får medlemsstaterna underlätta tillgången till nätet i synnerhet för el producerad från småskaliga kraftvärmepannor under förutsättning att de anmäler detta till kommissionen. Med småskalig produktion avses i CHP-direktivet produktion i kraftvärmepannor med en installerad kapacitet under en megawatt.

Sverige

I Sverige har anslutningen till nätet och överföringen av småskalig elproduktion garanterats genom lagstiftning såsom också är fallet i Finland. Distributionsnätinnehavarna kan debitera kraftverk med en effekt på över 1,5 megawatt för anslutningen och överföringen enligt de verkliga kostnaderna. De kostnader för nätförstärkningen som orsakas av att ett kraftverk ansluts till nätet kan i sin helhet tas ut av kraftverket, om nyttan av förstärkningen endast tillfaller kraftverket. Om flera drar nytta av en förstärkning, betalar alla kunder i nätet i fråga nätförstärkningskostnaderna. Avgifterna och grunderna för hur de fastställs skall offentliggöras.

I anslutnings- och överföringsavgifterna förekommer det spridning också i Sverige. Ett kraftverk med en effekt på högst 1,5 megawatt betalar enligt bestämmelserna för elöverföringen till distributionsnätinnehavaren endast en avgift som motsvarar de årliga kostnaderna för mätning, fakturering och rapportering. Den svenska regleringsmyndigheten, Energimarknadsinspektionen, har tolkat detta så att det innebär att en småpro-

ducent endast skall betala tio procent av de överföringsavgifter som en nätinnehavare annars tar ut för produktion. Beslutet har dock inte vunnit laga kraft, eftersom det har överklagats.

Danmark

I Danmark skall de anslutningsavgifter som tas ut för elproduktion som ansluts till distributionsnätet motsvara de verkliga kostnader som nätinnehavaren orsakas. Kraftverk som använder förnybara energikällor och som ansluter sig till elnät för 10 eller 20 kilovolt behöver inte betala eventuella kostnader för förstärkning av nätet. Överföringskostnaden i distributionsnätet är drygt 0,05 cent per kilowattimme i västra Danmark och knappt 0,03 cent per kilowattimme i östra Danmark. Med låga överföringsavgifter har man velat stöda decentraliserad produktion. Stamnätsbolaget Energinet.dk fattar separat beslut om hur nätkostnaderna fördelas mellan konsumenterna och producenterna.

2.3. Bedömning av nuläget

I Finland skall alla producenter och förbrukare av el som uppfyller de tekniska kraven på lika och icke-diskriminerande villkor fogas till nätet mot en skälig ersättning. Enligt en bedömning som kommissionen gav den 26 maj 2004 har tillträdet till nätet organiserats väl i Finland och några administrativa hinder för en anslutning till nätet finns inte. På basis av vår gällande lagstiftning borde sådan småskalig elproduktion som baserar sig på inhemska energikällor utan problem kunna anslutas till en spänningsnivå som är lämplig för produktionen och nätet och kunna producera el för samma marknad som all annan elproduktion.

De färskaste utredningarna har dock visat att det lokalt förekommer problem för småskalig elproduktion att få tillträde till nätet, vilka de facto kan utgöra trösklar för marknadstillträdet, som i avgörande grad försvagar konkurrenskraften för småskalig produktion. Specialproblemen för den småskaliga produktionens marknadstillträde sammanhänger i synnerhet med distributionsnäten. En naturlig följd av punktprissättning som

grundar sig på kostnads motsvarighet är att småskalig produktion för det första får kostnader av en distributionsnätsöverföring på ett annat sätt än större kraftverk som ansluter sig på högre nätnivåer. För småskalig produktion är det också typiskt att kraftverkens anslutningspunkter ofta finns långt från det övriga nätet, varvid man blir tvungen att bygga mycket nytt nät för en liten produktionsmängd. På praktisk nivå kan problem också uppkomma av att småkraftverk ofta byggs på områden för små landsbygdsnät, där nätinnehavarna inte nödvändigtvis har tidigare erfarenhet av att ansluta produktion till nätet.

Till följd av den kostnadsbaserade prissättningen som skall fastställas per nät kan produktionens överföringsavgifter variera kraftigt i olika distributionsnät. Prisskillnaderna mellan distributionsnäten kan bero förutom på nätinnehavarnas olika verksamhetsförhållanden också på att de metoder de använder vid prissättningen är olika.

En småskalig produktionspotential är i typiska fall förknippad med en viss plats. Med tanke på produktionen påverkas dess konkurrensbetingelser slumpmässigt av nätinnehavarens kostnadsstruktur och den prissättningsstruktur som den följer i fråga om överföringsavgifterna. För små producenter och producenter som själva använder en betydande del av den el de producerar kan överföringsavgifterna, när de är som högst, utgöra t.o.m. hälften av försäljningsvärdet på den el som skall överföras. Kostnaderna för elöverföringen kan, när de är som högst, göra småskalig produktion olönsam och därmed förhindra att ny småskalig produktion uppkommer eller att den utvecklas.

Ur distributionsnätinnehavarnas perspektiv innebär småskalig produktion som ansluts till distributionsnätet å ena sidan inkomster och eventuella kostnadsfördelar, å andra sidan också en risk till följd av relativt sett höga, nya kostnader. Elproduktion som ansluts till distributionsnätet ger distributionsnätet kostnadsfördelar i form av mindre energiförluster och stamnätsavgifter. Dessa fördelar bör nätinnehavaren beakta vid prissättningen av nättjänsterna med stöd av 14 § 3 mom. i elmarknadslagen. Nya kraftverk som har planerats på ett långt avstånd från existerande nät eller kraftverk som annars

medför stora behov att förstärka överföringskapaciteten kan för sin del orsaka betydande investeringskostnader för en nätinnehavare, vilka också övriga kunder i nätet för sin del kan bli tvungna att betala till följd av nätutvecklingskyldigheten.

3. Målsättning och de viktigaste förslagen

3.1. Målsättning

Syftet med denna regeringsproposition är att korrigera de missförhållanden som har upptäckts i existerande reglering av elnätverksamheten och vilka försvagar den småskaliga elproduktionens konkurrenskraft på elmarknaden. Genom propositionen förbättras konkurrenskraften för den småskaliga elproduktion som är ansluten till distributionsnät i förhållande till produktionen i stora kraftverk som är anslutna till högspänningsnät samt utjämnas de rådande skillnaderna mellan olika distributionsnäts överföringsavgifter för elproduktion.

Genom de föreslagna åtgärderna försöker man främja kraftvärmeproduktionen samt en ökad användning av biobränslen och förnybara energikällor. Samtidigt skall elleveranssäkerheten förbättras och en minskning av växthusgasutsläppen främjas.

Samhällets stöd utgör ett centralt energipolitiskt instrument vid främjandet av användningen av förnybara energikällor och av decentraliserad elproduktion. Målet med denna proposition är inte att granska energistöd eller andra motsvarande energipolitiska åtgärder. Granskningen har i detta sammanhang avgränsats till att gälla enbart specialfrågor som anknyter till nättillträde. Propositionen omfattar avgifter både för anslutning till ett nät och för elöverföring.

3.2. Realiseringsalternativ

Definiering av småskalig produktion

Det finns ingen entydig teknisk grund för hur småskalig produktion skall definieras. Till följd av detta är definieringen i sista hand en ändamålsenlighetsfråga. Definieringen kan i praktiken göras antingen på ba-

sis av kraftverkets el- eller värmeeffekt eller på basis av nätanslutningen.

Vår gällande lagstiftning särskiljer inte i dagens läge småskalig produktion från annan elproduktion. I 10 § i elmarknadsförordningen (518/1995) föreskrivs att kraftverksinnehavare för bevakning av balansen mellan efterfrågan och tillgång på el skall meddela Energimarknadsverket beslut som gäller byggande, effektändringar och urbruktagnin- g av ett kraftverk med en effekt på minst en megavoltampere. Samma gräns tillämpar också stamnätsbolaget Fingrid Abp i villkoren för överföringstjänsten. Enligt gällande villkor beaktas vid fastställandet av förbrukningsavgiften i stamnätet inte generatorer med en märkeffekt på under en megavoltampere. Lagen om utsläppshandel (683/2004) igen tillämpas på förbränningsanläggningar med en tillförd värmeeffekt på mer än 20 megawatt, men inte heller lagen om utsläppshandel behandlar förbränningsanläggningars eleffekt.

Någon entydig definition på småskalig elproduktion ingår inte heller i Europeiska gemenskapens lagstiftning. I CHP-direktivet avses med småskalig kraftvärmeproduktion i kraftvärmeverk med en eleffekt på under en megawatt. Direktivet om elinre- marknaden och RES-E-direktivet innehåller däremot inte motsvarande effektgränser.

För definiering av småskalig produktion utgående från ett kraftverks effekt kan ingen naturlig teknisk grund eller grund i tidigare lagstiftning eller praxis hittas. Därmed vore en gränsdragning som baserar sig på effekten konstgjord. En sådan avgränsning skulle styra de tekniska lösningarna i framtiden och den skulle de involverade försöka kringgå på konstgjord väg för att få fördelar.

Småskalig elproduktion kan i stället för på basis av kraftverkets effekt också definieras på basis av hurdant elnät kraftverket ansluts till. Kraftverket bör anslutas till ett distributionsnät för att dess produktion överhuvudtaget skall kunna räknas som småskalig. I elmarknadslagen anses som distributionsnät alla elnät med en nominell spänning på under 110 kilovolt. Distributionsnäten i Finland indelas i typiska fall i lågspänningsnät på 400 volt och i medelspänningsnät på 20 kilovolt, men i praktiken finns det också i någon

mån ledningar med spänning på en, 45 och 70 kilovolt.

Enligt en utredning som handels- och industriministeriet har låtit utföra år 2006 beror maximistorleken på ett kraftverk som ansluts till ett nät på anslutningspunktens kortslutningseffekt och därmed i hög grad på anslutningspunktens avstånd till en transformator- och kopplingsstation. Andra faktorer som inverkar på maximistorleken är de tekniska egenskaperna hos elnätsdelen i fråga samt läget och storleken i fråga om den last som har anslutits till den. I närheten av en transformator- och kopplingsstation på 110/20 kilovolt eller direkt till en sådan transformator- och kopplingsstation kan totalt högst 10–20 megawatt anslutas. Små produktionsanläggningar med en effekt på mindre än 100 kilowatt kan anslutas till ett lågspänningsnät på 400 volt antingen via en egen anslutningspunkt eller parallellt med elanvändningsplatsen bakom en gemensam anslutningspunkt. Som mest kan till ett lågspänningsnät anslutas en produktionseffekt på några hundra kilowatt, om anslutningen görs direkt till distributionstransformatorns poler. Till ett lågspänningsnät kan t.ex. gårdsbrukslägenheters biogasanläggningar, solesystem och mikro-turbiner anslutas.

Enligt elmarknadslagen har elproducenten rätt att välja till vilken spänningsnivå kraftverket ansluts, förutsatt att elproducenten uppfyller de tekniska krav som nätinnehavaren har ställt. Genom att ansluta sig till en högre spänningsnivå undviker elproducenten nättjänsteavgifterna för de lägre spänningsnivåerna. I allmänhet ställer nätets spänningsnivå en teknisk övre gräns för effekten i de kraftverk som skall anslutas till spänningen i fråga. Anslutningskostnaderna och överföringsavgifterna avgör härvid vilket nät och vilken spänning det är ändamålsenligast att ansluta sig till.

För definiering av småskalig produktion utgående från de tekniska egenskaperna hos det nät som är föremål för anslutningen finns objektiva tekniska grunder, som ställer naturliga gränser för aktörernas val. Följaktligen är ett definieringssätt som baserar sig på nätets tekniska egenskaper inte på samma sätt en ren definitionsfråga som en avgränsning som grundar sig på kraftverkets effekt. En

avgränsning som baserar sig på tekniska grunder skulle till följd av detta inte styra de tekniska lösningarna i framtiden i lika hög grad som en avgränsning som baserar sig på effekten. En dylik avgränsning skulle också föranleda färre meningsskiljaktigheter i fråga om tolkningen och den vore svårare att kringgå för att få fördelar än en avgränsning som baserar sig på effekten. Av dessa skäl föreslås det att avgränsningen av småskalig produktion skall definieras utgående från elnätets spänningsnivå.

Det är inte motiverat att sätta gränsen för definitionen på småskalig produktion särskilt lågt, eftersom verkningarna av de föreslagna åtgärderna i så fall blir obetydliga. Om det t.ex. ställs en gräns för lågspänningsnätet innebär det att största delen av den produktionspotential som man vill påverka med denna proposition inte påverkas av förslagen. För att det skall kunna garanteras att förslagen är verkningfulla bör största delen av de kraftverk som ansluter sig till ett medelspänningsnät på 20 kilovolt omfattas av definitionen. För att en effektgräns skall kunna undvikas blir en naturlig övre gräns i fråga om det förslag som gäller anslutningsavgifter medelspänningsnätet på 20 kilovolt. Kraftverk som ansluter sig till ett grovare nät än detta kan till följd av sin stora effekt inte längre med fog anses som småskalig produktion. Enligt propositionen skall med småskalig elproduktion avses en i elmarknadslagen avsedd helhet bestående av en eller flera elproduktionsanläggningar, vilken ansluts till ett elnät med en nominell spänning på högst 20 kilovolt. Denna gräns skall tillämpas på det förslag som gäller fastställande av anslutningsavgifter.

Det förslag som gäller förenhetligande av överföringsavgifter är det igen till följd av arten av den föreslagna åtgärden ändamålsenligt att utsträcka till att gälla hela distributionsnätet, dvs. elnät med en nominell spänning på under 110 kilovolt.

Övriga regleringsalternativ

I samband med beredningen av propositionen har som andra regleringsalternativ också utretts de möjligheter som ingår i gällande lagstiftning att ge nätinnehavarna extra väg-

ledning i fråga om överförings- och anslutningsavgifterna. Granskningen av övriga regleringsalternativ har gällt enbart specialfrågor med anknytning till nättillträde, eftersom propositionens syfte inte har varit att granska energistöd eller andra motsvarande energipolitiska styrmedel.

Övervakningen av nättjänsteavgifter baserar sig på de fastställelsebeslut som Energimarknadsverket har utfärdat med stöd av 38 a § i elmarknadslagen, i vilka ämbetsverket på förhand kan fastställa villkoren för överförings- och anslutningstjänsterna för att varje nätt innehavare skall följa dem samt metoder för definiering av de avgifter som skall tas ut för dem. I ett beslut som gäller fastställelse av de metoder som skall följas vid prissättningen kan bl.a. metoderna för bestämmande av prissättningsstrukturen fastställas, om en sådan metod behövs för genomförande av tillträde till nätet. Energimarknadsverkets regleringsbehörighet möjliggör emellertid inte det partiella förenhetligandet av elproduktionens överföringstariffer som eftersträvas, eftersom det till följd av principen om kostnadsmotsvarighet (*orsakarprincipen*) som ingår i 14 § i elmarknadslagen inte är möjligt att med ett fastställelsebeslut av Energimarknadsverket ställa ett pristak för produktionens överföringsavgifter. Detta pristak skulle ha till följd att intäkten av avgiften blir lägre än de kostnader som nätt innehavaren förorsakas av de kostnader som anslutningen av producenterna till nätet medför. Genomförandet av den ändring som föreslås i grunderna för anslutningsavgiften för elproduktion förutsätter i sin tur att den lösningspraxis som Energimarknadsverket tillämpar på grunderna för anslutningsavgifter ändras.

Enligt 15 § 4 mom. i elmarknadslagen kan närmare bestämmelser om tillämpningen av principerna för punktprissättning utfärdas genom förordning av ministeriet. I samband med lagberedningen har det dock bedömts att bestämmelsen i dess nuvarande form inte kan användas för förenhetligande av överföringsavgifterna för produktionen.

Förenhetligandet av överföringsavgifterna för produktionen, vilket ingår i CBT-förordningen, gäller i detta stadium enbart stamnäten. Eftersom överföringsavgifterna

för produktionen i distributionsnäten står utanför förenhetligandet på gemenskapsnivå, måste motsvarande effekter i fråga om överföringsavgifterna för småskalig produktion genomföras via den inhemska lagstiftningen.

Eftersom det via gällande lagstiftning inte är möjligt att korrigera de missförhållanden som upptäckts i den småskaliga elproduktionens nättillträde, har man i förslaget stannat för att komplettera lagstiftningen med en ny bestämmelse som inriktas på nättjänsteavgifterna för elproduktionen.

3.3. De viktigaste förslagen

Det föreslås att till elmarknadslagen skall fogas en specialbestämmelse som gäller nättjänsteavgifter för elproduktionen, med vilken prissättning av anslutningsavgifter som underlättar småskalig elproduktions nättillträde främjas samt stiftandet av enhetliga rammar för överföringsavgifter i eldistributionsnäten för elproduktionen möjliggörs. Med småskalig produktion skall avses en helhet bestående av en eller flera elproduktionsanläggningar, vilken ansluts till ett medelspänningsnät på högst 20 kilovolt.

Enligt vad som föreslås skall man i distributionsnäten övergå till att tillämpa en princip enligt vilken elförbrukningen svarar för en relativt sett större andel av nätets kostnader än elproduktionen. Denna princip följs också i dagens läge som en generell princip i stamnätet och i flera distributionsnät, till vilka elproduktion har anslutits.

Enligt den nya bestämmelse som föreslås får distributionsnätsinnehavaren inte av en elproduktionsanläggning ta ut de kostnader som orsakas av att elnätet förstärks när anläggningen ansluts till ett medelspänningsnät på högst 20 kilovolt.

I fråga om de avgifter som tas ut för elöverföring föreslås regleringen bli ändrad så att med de överföringsavgifter som skall tas ut för elproduktionen i distributionsnätet täcks en relativt sett mindre andel av elnätets kostnader än med de överföringsavgifter som skall tas ut för elförbrukning. Samtidigt skall det bli möjligt att förenhetliga elproduktionens överföringsavgifter i distributionsnätet på samma sätt som förenhetligandet av avgifter genomförs för överföringsnätets del på

gemenskapsnivå genom CBT-förordningen. Förenhetligandet av produktionens överföringsavgifter i distributionsnäten skall genomföras genom en särskild förordning av statsrådet som utfärdas med stöd av det föreslagna bemyndigandet. Tillämpningsområdet för de förslag som gäller överföringsavgifter skall, avvikande från det förslag som gäller anslutningsavgifter, utsträckas till hela distributionsnätet, med vilket i elmarknadslagen avses alla elnät vilkas nominella spänning är lägre än 110 kilovolt.

Nätinnehavarens totala intäkter ändras inte som en följd av revideringen.

4. Propositionens konsekvenser

4.1. Konsekvenser för den småskaliga elproduktionen

Genom propositionen försöker man utöka den småskaliga elproduktionen. Enligt de utredningar som handels- och industriministeriet har beställt kan investeringarna i småskalig produktion med de föreslagna åtgärderna under de närmaste åren utökas med något tiotal megawatt. I energimängd betyder detta årligen 100—200 miljoner kilowattimmar. Förslagen sänker i betydande grad investerings-tröskeln för småskalig elproduktion i synnerhet i de distributionsnät som har de högsta överföringsavgifterna för produktionen. Ett beslut om investering i småskalig elproduktion kommer emellertid också i fortsättningen att i första hand bero på andra faktorer, såsom den egentliga investeringskostnaden, investerings- och produktionsstöden, produktionskostnaderna samt marknadspriset på el.

Om en enhetlig maximiavgift på 0,07 cent per kilowattimme, vilken ingår i förslaget till riktlinje enligt CBT-förordningen, ställs för överföringsavgifterna för produktionen i distributionsnäten, sjunker beloppet av de överföringsavgifter som skall tas ut för småskalig produktion med totalt 323 000 euro, om man antar att den överförda energimängden är cirka 1,8 miljarder kilowattimmar. Om denna nytta fördelas jämnt på produktionen i fråga, är den nytta som småskalig produktion får i genomsnitt knappt 0,02 cent per kilowattimme. I fråga om de större kraftverk som drar

nytta av detta kan nyttan dock stiga till t.o.m. 0,53 cent per kilowattimme.

Anslutningsavgifternas storlek varierar i distributionsnäten från cirka 0,02 cent per kilowattimme till 0,38 cent per kilowattimme. Anslutningsavgifterna för nya kraftverk som ansluts till distributionsnätet kan sänkas t.o.m. betydligt, om kostnaderna för förstärkning av elnätet inte inriktas på kraftverkens anslutningsavgifter. Eftersom anslutningsavgifterna fastställs från fall till fall, kan det dock inte ges någon generell bedömning av vilken verkan förslaget har på priset på den producerade elen.

4.2. Ekonomiska konsekvenser

Konsekvenser för den offentliga ekonomin

Ökningen av den elmängd som produceras med förnybara energikällor gör att beloppen av de produktionsstöd som staten betalar till elproduktionen också ökar. Beloppet av produktionsstödet ökar årligen med 100 000—200 000 euro om man antar att mängden elproduktion som är berättigad till stöd ökar med cirka 20—40 miljoner kilowattimmar per år. Beloppet av produktionsstödet blir i genomsnitt cirka 0,5 cent per kilowattimme och den nya produktionen fördelas jämnt på vind- och vattenkraft samt på el producerad med biobränslen. År 2004 betalades 46 miljoner euro i produktionsstöd för elproduktionen.

Ekonomiska konsekvenser för distributionsnätsföretagen

Produktionens överföringsavgifter utgör i genomsnitt 3,4 procent av omsättningen av region- och distributionsnätinnehavarnas elnätssaffärsverksamhet. Andelen är under fem procent för alla distributionsnätinnehavare. Det förslag som gäller förenhetligande av produktionens överföringsavgifter bedöms orsaka flera distributionsnät förlorade intäkter på under en procent. För två distributionsnätinnehavare är intäktsförlusten i storleksklassen några procent. Som mest orsakar förslaget en distributionsnätinnehavare ett behov att höja nättjänsteavgifterna med

3,7 procent.

Anslutningsavgifterna för nya kraftverk som ansluts till distributionsnätet kan sjunka t.o.m. betydligt, om kostnaderna för att förstärka elnätet inte inriktas på kraftverkens anslutningsavgifter. Eftersom anslutningsavgifterna fastställs från fall till fall, kan man dock inte ge någon generell bedömning av förslagets verkan på distributionsnätsinnehavarnas ekonomi.

Enligt gällande lagstiftning har nätinnehavarna om de så önskar möjlighet att ersätta sina förlorade intäkter genom att höja de övriga nätanvändarnas avgifter för nättjänster med motsvarande belopp.

Ekonomiska konsekvenser för elförbrukarna

Propositionen påverkar de överföringsavgifter som elförbrukarna betalar till distributionsnätsinnehavarna i de fall där nätinnehavaren blir tvungen att sänka de överföringsavgifter som de tar ut för elproduktionen som en följd av det förslag som gäller förenhetligande av överföringsavgifterna för produktionen och beslutar ersätta sin intäktsförlust genom att höja avgifterna för övriga nätanvändare. En begränsning av produktionens överföringsavgift höjer i genomsnitt endast litet överföringsavgifterna för förbrukningen, eftersom en del av överföringsavgifterna för produktionen bibehålls, den energi som förbrukas i distributionsnäten är klart större än produktionen och de överföringsavgifter som tas ut av konsumenterna utgör en betydligt större andel av distributionsnätsinnehavarnas intäkter än de överföringsavgifter som tas ut av producenterna.

Det förslag som gäller förenhetligandet av produktionens överföringsavgifter bedöms orsaka de flesta distributionsnät en förlust av intäkter på under en procent. För två distributionsnätsinnehavare är förlusten av intäkter i storleksklassen några procent. Som högst orsakar förslaget en distributionsnätsinnehavare ett behov att höja överföringsavgifterna med 3,7 procent. En förhöjning på en procent innebär för hushållen under två euro, för dem som värmer upp sina hus med el cirka fyra euro samt för småindustrin cirka 120 euro i en årlig genomsnittlig ökning av överföringsavgifterna för el. Som högst kan förhöj-

ningen innebära drygt sju euro för hushållen, 15 euro för dem som har eluppvärmning och cirka 450 euro för småindustrin i en genomsnittlig ökning av överföringsavgifterna för el. En dylik situation torde dock bli aktuell endast i ett fåtal fall.

Anslutningsavgifterna för nya kraftverk som ansluts till distributionsnätet kan sjunka t.o.m. betydligt, om kostnaderna för förstärkandet av elnätet inte inriktas på kraftverkens anslutningsavgifter. Eftersom anslutningsavgifterna fastställs från fall till fall, kan dock ingen generell bedömning anföras om förslagets effekt på de överföringsavgifter som skall tas ut av elanvändarna.

Samhällsekonomiska konsekvenser

Propositionen har inga betydande samhällsekonomiska konsekvenser. Propositionen kan i någon mån höja överföringspriset på el för en del av elanvändarna. Ur samhällslelig synvinkel är verkan dock liten. Förslaget har ingen inverkan på det genomsnittliga totalpriset på el. Propositionen ökar något elleveranssäkerheten genom att den sprider ut elproduktionen på mindre enheter och på ett mera vidsträckt område. På motsvarande sätt kan inhemska energikällor utnyttjas något bättre än i dagens läge samhällsekonomin till förmån.

4.3. Konsekvenser för organisation och personal

Propositionen har inga verkningar på organisationen eller personalen.

4.4. Konsekvenser för miljön

Propositionen främjar för sin del en elproduktion som baserar sig på förnybara energikällor. Denna produktion ersätter på elmarknaden den el som produceras med fossila bränslen, vilket leder till att utsläppen av växthusgaser minskar något. Samtidigt minskar också övriga utsläpp till atmosfären något, såsom utsläppen av svaveldioxid och kväveoxid samt partikelutsläppen.

4.5. Konsekvenser för den regionala utvecklingen

Till följd av den småskaliga elproduktionens egenskaper har propositionen regionala konsekvenser för glesbygden. Den småskaliga produktion som uppkommer genom propositionen innebär lokala inkomster eller kostnadsfördelar som anknyter till andra näringar. Bränsleproduktionen i de kraftverk som använder biobränsle ger också sysselsättning lokalt. Å andra sidan drabbar också en eventuell höjning av elöverföringsavgifterna elanvändarna i glesbygden.

5. Beredningen av propositionen

5.1. Beredningskedan och beredningsmaterial

Propositionen har beretts i samarbete mellan handels- och industriministeriet och Energimarknadsverket. Under beredningens gång har representanter för Konkurrensverket och Konsumentverket samt Finsk Energiindustri rf hörts. Vid beredningen har dessutom flera bakgrundsutredningar, som handels- och industriministeriet och Energimarknadsverket har beställt, utnyttjats. Dessa utredningar behandlar frågor med anknytning till småskalig elproduktion och dess nättillträde.

I en utredning som handels- och industriministeriet beställt av Statens tekniska forskningscentral VTT och som blev klar 2001, kartlades vilka verkningar ibruktageandet av decentraliserad produktion har på elnätets anslutnings- och överföringsavgifter. I utredningen påtalades verkningarna av de höga överförings- och anslutningsavgifterna samt den brokiga betalningspraxisen på lönsamheten för decentraliserad elproduktion.

I en kartläggning av den småskaliga vattenkraften, som handels- och industriministeriet beställt av PR Vesisuunnittelu Oy och Pienvesivoimayhdistys ry och som blev klar år 2005, klargjordes möjligheterna att utöka användningen av den obebyggda vattenkraftsproduktionen i Finland.

I en utredning som Energimarknadsverket beställt av Gaia Group Oy och som blev klar år 2005 kartlades frågor med anknytning till elproduktionsanläggningarnas överförings-

avgifter. Föremål för granskningen var alla Finlands 104 distributions- och regionnät innehavare. I rapporten påtalades de stora variationerna i nivån och uppbyggnaden av överföringsavgifterna för elproduktionen mellan de olika nätinnehavarna. I rapporten presenterades också bl.a. behovet av större enhetlighet i uppbyggnaden av överföringsavgifterna för produktionen.

I en utredning som handels- och industriministeriet beställt av VTT och som blev klar år 2005 bedömdes de bakgrundshypoteser och mål gällande bioenergi som ingår i handlingsplanen för förnybara energikällor.

I en utredning som handels- och industriministeriet beställt av ElectrowattEkono och som blev klar år 2005 granskades utsikterna när det gäller att uppnå vindkraftsmålen i Finland.

I en utredning som handels- och industriministeriet beställt av VTT och som blev klar år 2006 granskades olika alternativ till hur småskalig produktion kan definieras och nättillträdet för småskalig produktion främjas genom att nätregleringen utvecklas samt dessa åtgärders verkningar på nätinnehavarna, elproducenterna och elförbrukarna.

I en utredning som handels- och industriministeriet beställt av Gaia Group Oy och som blev klar år 2006 bedömdes verkan av harmoniseringen av anslutnings- och överföringsavgifterna för el på ökningen av småskalig elproduktion.

5.2. Remissyttranden och hur de har beaktats

Propositionen sändes på remiss till 18 instanser och av dem gav 14 utlåtanden: jord- och skogsbruksministeriet, Energimarknadsverket, Konkurrensverket, Konsumentverket, Fingrid Oyj, Motiva Oy, Finsk Energiindustri rf, Träenergi rf, Finlands Kommunförbund rf, Finlands Naturskyddsförbund rf, Finlands Vindkraftsförening rf, Pienvesivoimayhdistys ry, Naturgasföreningen rf samt Olje- och Gasbranschens Centralförbund rf. Dessutom gav Vapo Oy ett utlåtande.

Utlåtandena bekräftade den syn som kommit fram vid beredningen om att det förekommer brokighet i överföringsprissättningen. I alla utlåtanden utom ett understöddes

propositionen. En del av remissgivarna önskade emellertid ett större stöd än det som föreslagits för de överföringsavgifter som gäller småskalig elproduktion.

I Finsk Energiindustri rf:s utlåtande, som kritiserade propositionen, gällde kritiken fyra delområden: definieringen av småskalig elproduktion, de kostnader som anslutning orsakar, överföringsavgifterna för elproduktion samt behandlingen av den elanvändning som sker i produktionsobjektet. Som gräns för småskalig elproduktion föreslogs en megawatt. Det föreslagna stödjandet av anslutningsavgifter på övriga nätanvändares bekostnad borde slopas. I anslutningsavgiften bör elproducenten fortsättningsvis betala en ersättning till nätinnehavaren enbart för byggande av den del av nätet eller den apparatur som betjänar producenten. Det tak som före-

slås för överföringsavgifterna godkändes i princip, men den föreslagna gränsen ansågs för låg. Dessutom krävdes det att för elanvändning som ingår i ett produktionsobjekt bör nättjänsteavgifter kunna tas ut i enlighet med de prissättningsprinciper som gäller elanvändningsobjekten.

Som en följd av remissförfarandet sänktes gränsen för småskalig elproduktion genom att sådana elproduktionsanläggningar som ansluts till ett distributionsnät med en nominell spänning som överskrider 20 kilovolt ställdes utanför propositionen. Ändringen av avgränsningen påverkar den del av propositionen som gäller anslutningsavgifter. Motiveringarna till propositionen justerades för att de bestämmelser som gäller behandlingen av anslutningskostnader samt elanvändningen i produktionsobjektet skulle bli tydligare.

DETALJMOTIVERING

1. Motivering till lagförslaget

3 §. Definitioner. I 3 § i elmarknadslagen definieras de begrepp som används i lagen.

I 10 punkten föreslås ett tillägg som gäller en definition av småskalig elproduktion. Enligt propositionen skall med småskalig elproduktion i elmarknadslagen avses en helhet som utgörs av en eller flera elproduktionsanläggningar och som ansluts till ett elnät med en nominell spänning på högst 20 kilovolt.

14 b §. Specialbestämmelser som gäller nättjänsteavgifter för elproduktion. Det föreslås att till lagen skall fogas en specialbestämmelse om nättjänsteavgifter för elproduktionen, genom vilken nättillträde för småskalig elproduktion främjas och förenhetligande av överföringsavgifterna för elproduktionen i eldistributionsnäten möjliggörs. Med småskalig elproduktion skall i bestämmelsen avses en helhet som utgörs av en eller flera elproduktionsanläggningar, vilken ansluts till ett elnät med en nominell spänning på högst 20 kilovolt. På prissättningen av elproduktionens nättjänster skall i fortsättningen allttjämt tillämpas också de allmänna principerna i 3 kapitlet.

Genom bestämmelsen i 1 mom. föreslås att i distributionsnäten skall undantag göras från en strikt tillämpning av principen om kostnadsmotsvarighet, dvs. den s.k. orsakarprincipen, som ingår i 14 § och som reglerar prissättningen av nättjänster när anslutnings- och överföringsavgifter fastställs för elproducenterna. Till denna del skall de kostnader som enskilda elproducenter orsakar nätet och som nätinnehavaren inte kan täcka med de nättjänsteavgifter som tas ut av producenterna täckas med de överföringsavgifter som generellt tas ut av övriga nätanvändare.

Enligt 1 punkten skall distributionsnätinnehavaren i den avgift som tas ut för anslutning av småskalig elproduktion till elnätet inte få inbegripa sådana kostnader som förorsakas av att elnätet förstärks. För elproducentens del är dessa kostnader i distributionsnäten sådana kostnader som hör till nätinnehavarens

utvecklingskyldighet och som skall täckas generellt med överföringsavgifterna. Genom bestämmelsen skall verkningarna av gränsdragningen mellan nätutvecklingskyldigheten och anslutningskyldigheten på fastställandet av anslutningsavgifter och överföringsavgifter inte ändras till övriga delar. Den elproducent vars produktion ansluts till ett nät skall därmed fortfarande vara skyldig att betala en ersättning för byggande av den nätdel och den apparatur som betjänar endast producenten. Bestämmelsen skall inte heller gälla elförbrukning som hänför sig till samma nätdel, utan på elförbrukningen skall fortfarande tillämpas de andra bestämmelser som meddelats om anslutningsavgifter och prissättning av nättjänsterna. Följaktligen skall nätinnehavaren i de objekt där det utöver elproduktion också förekommer elförbrukning kunna ta ut en anslutningsavgift för elförbrukningens del i enlighet med de prissättningsprinciper som gäller elanvändningsobjekten. För fastställandet av en anslutningsavgift skall också bestämmelsen i 14 § 3 mom. gälla. Enligt den skall i prissättningen av nättjänsterna beaktas de fördelar som förorsakas av att en elproduktionsanläggning ansluts till nätet. Nätinnehavaren skall också allttjämt kunna ställa tekniska krav i enlighet med 9 § 2 mom. samt 17 § 3 mom. för att en produktionsanläggning skall anslutas.

Enligt 2 punkten skall med de överföringsavgifter som tas ut för elproduktionen i distributionsnätet en relativt sett mindre andel av kostnaderna för elnätet täckas än med de överföringsavgifter som tas ut för elförbrukningen. Bestämmelsen ger en möjlighet att främja konkurrensbetingelserna för småskalig elproduktion som anslutits till distributionsnätet i förhållande till övrig elproduktion. Samtidigt möjliggörs förenhetligandet av överföringsavgifterna för elproduktionen också i distributionsnätet, när harmoniseringen för överföringsnätets del genomförs med en av kommissionen antagen riktlinje för vilken bemyndigande finns i EG:s förordning. Förenhetligandet skall genomföras genom

den statsrådsförordning som skall utfärdas med stöd av det bemyndigande som ingår i 2 mom.

I 2 mom. skall föreskrivas om ett bemyndigande att genom förordning av statsrådet utfärda närmare bestämmelser om överföringsavgifterna för elproduktion och om hur de bestäms i distributionsnätet. Genom förordning skall det kunna föreskrivas om de metoder som skall följas när överföringsavgifter för elproduktion fastställs och om avgifternas uppbyggnad. Det kan också bli fråga om att ställa variationsvidder för det totala beloppet av överföringsavgifter som skall tas ut av en elproducent i relation till den energimängd som överförs. Bestämmelsen skall däremot inte ge rätt att föreskriva om ett sådant generellt belopp för överföringsavgiften som alla distributionsnätsinnehavare skall vara skyldiga att följa. Bestämmelser om grunderna för prissättningen av nättjänster finns i 3 kapitlet i elmarknadslagen. De kriterier om vilka skall föreskrivas i förordningen bör uppfylla de krav som i lagen ställs för prissättningen av nättjänster.

17 §. Byggande av distributionsnät. I 3 mom. föreslås tekniska korrigeringar med vilka det säkerställs att tolkningstvistemål inte uppkommer mellan bestämmelserna i momentet och bestämmelserna i 3 kap. De krav i fråga om konstruktion som nätinnehavaren ställer och som nämns i den första satsen i momentet skall ändras till tekniska krav, varvid bestämmelsens ordalydelse är förenlig med begreppet i 9 § 2 mom. som gäller anslutningsskyldighet. Den föreslagna ändringen påverkar inte tillämpningspraxis i fråga om bestämmelserna. Till andra satsen skall fogas en hänvisning till 3 kapitlet för att bestämmelsen inte skall stå i strid med bestämmelserna i kapitlet och med bestämmelsen i den nya 14 b § som föreslås i lagen.

2. Närmare bestämmelser och föreskrifter

Med stöd av det bemyndigande att utfärda förordning som ingår i den nya 14 b § som föreslås bli inbegripen i elmarknadslagen är syftet att utfärda en förordning av statsrådet, genom vilken de överföringsavgifter som nätinnehavarna tar ut för elproduktion i dis-

tributionsnäten skall förenhetligas. Enligt den föreslagna bestämmelsen skall genom förordning av statsrådet kunna meddelas närmare bestämmelser om överföringsavgifterna för elproduktion och om sättet att fastställa dem i distributionsnätet. Motsvarande förenhetligande genomförs för överföringsnätens del genom en riktlinje av kommissionen som skall antas genom ett bemyndigande i en EG-förordning. Den förordning av statsrådet som skall utfärdas skall i tillämpliga delar följa de centrala riktlinjerna i kommissionens riktlinje. I samband med lagberedningen har en modell som grundar sig på riktlinjeutkastet beretts, enligt vilken den överföringsavgift som tas ut för elproduktion som är belägen vid en enskild anslutning hos distributionsnätsinnehavaren inte får överskrida i genomsnitt 0,07 cent per kilowattimme per år. I samband med detta skall till den avsedda överföringsavgiften inte räknas anslutningsavgifter och avgifter som tagits ut för tilläggstjänster.

3. Ikraftträdande

Lagen föreslås träda i kraft under första hälften av år 2007. Till följd av de åtgärder som verkställandet av lagen kräver av distributionsnätsinnehavarna och Energimarknadsverket kan lagen dock träda i kraft tidigast sex månader efter att den antagits och blivit stadfäst. Åtgärder som verkställigheten av lagen kräver får vidtas innan lagen träder i kraft.

4. Förhållande till grundlagen samt lagstiftningsordning

Den föreslagna regleringen av överföringsavgifterna för elproduktion begränsar nätverksamhetsutövarens rätt att bestämma om de avgifter utövaren tar ut för nättjänsterna på det sätt som utövaren önskar. Grunderna för överföringsavgifter för elproduktionen skall anges i lag och med stöd av statsrådet utfärdad förordning. Utgående från detta kan lagstiftningsordningen för den föreslagna lagen bedömas med tanke på det egendoms- skydd som tryggas i grundlagen samt regleringen av bemyndigandena att utfärda normer.

Grundlagsutskottet har tidigare bedömt för-

slag där bl.a. el-, naturgas- och teleföretags ägare har gett skyldigheter eller begränsningar som har gällt användning av egendom för att konkurrensförutsättningar skulle kunna skapas eller tryggas. Utskottet har i samband med dessa som etablerad praxis utgått ifrån att skyldigheterna och begränsningarna är grundlagsenliga med beaktande av den speciella karaktären hos den egendom det i vart och ett fall har varit fråga om, om de grundar sig på exakta bestämmelser i lag och är rimliga ur ägarens synvinkel (t.ex. GrUU 4/2000 rd, sid 2/I, GrUU 34/2000 rd, sid 2, GrUU 8/2002 rd, sidorna 3—4, GrUU 63/2002 rd, sid 2/I, GrUU 36/2004 rd, sidorna 2—4). Grundlagsutskottet har ansett att regleringen av näringsverksamhet i en marknadssituation som grundar sig på ett s.k. naturligt monopol i princip är nödvändig och godtagbar (GrUU 4/2000 rd, sid 2). I en dylik situation är det enligt utskottets åsikt motiverat att försöka främja konkurrensen och skydda kundernas förmögenhetsvärda rättigheter med effektivare regleringsmetoder än sedvanligt.

De föreslagna bestämmelserna innebär att befintlig reglering som inriktas på elnätverksamheten preciseras och att de inte har någon inverkan på elnätsägarens rätt att få en skälig avkastning på sin egendom. Med beaktande av grundlagsutskottets tidigare praxis kan det bedömas att de föreslagna bestämmelserna inte utgör något problem med tanke på egendomsskyddet.

Enligt 80 § 1 mom. i grundlagen skall bestämmelser om grunderna för individens rättigheter och skyldigheter utfärdas genom lag. Den föreslagna bestämmelsen om bemyndigande har begränsats till att gälla huvudsakligen detaljer av teknisk art när grunderna för näringsidkarnas rättsliga ställning fastställs på basis av bestämmelserna i lagen. Utgående från detta kan det bedömas att bemyndigandet att utfärda normer i den föreslagna lagen inte står i strid med 80 § i grundlagen.

Med stöd av vad som anförts ovan föreläggs Riksdagen följande lagförslag:

*Lagförslagen***Lag****om ändring av elmarknadslagen**

I enlighet med riksdagens beslut
ändras i elmarknadslagen av den 17 mars 1995 (386/1995) 17 § 3 mom. samt
fogas till 3 § en ny 10 punkt, i stället för den 10 punkt som upphävts genom lag 444/2003,
 samt till lagen en ny 14 b §, som följer:

3 §

Definitioner

I denna lag avses med:

 10) *småskalig elproduktion* en helhet som utgörs av en eller flera elproduktionsanläggningar och som ansluts till ett elnät med en nominell spänning på högst 20 kilovolt,

14 b §

Specialbestämmelser som gäller nättjänstavgifter för elproduktion

På prissättningen av de nättjänster som elproduktionen använder tillämpas utan hinder av övriga bestämmelser i detta kapitel följande:

1) i den avgift som skall tas ut för anslutning av småskalig elproduktion till ett elnät får inte inbegripas kostnader som föranleds av att elnätet förstärks,

2) med de överföringsavgifter som tas ut för elproduktionen i distributionsnätet skall en relativt sett mindre andel av kostnaderna för elnätet täckas än med de överföringsavgifter som tas ut för elförbrukning.

Genom förordning av statsrådet kan närmare bestämmelser utfärdas, i vilka föreskrivs om överföringsavgifterna för elproduktionen och om hur de bestäms i distributionsnätet samt om de till den överförda energimängden relaterade gränsvärden som skall ställas för överföringsavgifterna för elproduktionen och som skall följas av distributionsnätsinnehavaren.

17 §

Byggande av distributionsnät

 De nät som avses i 2 mom. skall med rimliga anslutningsvillkor anslutas till nättinnehavarens nät, om de uppfyller de rimliga tekniska krav som nättinnehavaren har ställt. Nättinnehavaren har rätt att uppbära en skälig ersättning för att täcka kostnaderna för anslu-

tandet av nätet och för användningen av det på det sätt som föreskrivs i 3 kap. _____ Åtgärder som verkställigheten av lagen förutsätter får vidtas innan lagen träder i kraft.

Denna lag träder i kraft den 20 . _____

Helsingfors den 6 oktober 2006

Republikens President

TARJA HALONEN

Minister Paula Lehtomäki

*Bilaga
Parallelltexter*

Lag

om ändring av elmarknadslagen

I enlighet med riksdagens beslut
ändras i elmarknadslagen av den 17 mars 1995 (386/1995) 17 § 3 mom. samt
fogas till 3 § en ny 10 punkt, i stället för den 10 punkt som upphävts genom lag 444/2003,
samt till lagen en ny 14 b §, som följer:

Gällande lydelse

Föreslagen lydelse

3 §

Definitioner

I denna lag avses med:

(ny)

10) *småskalig elproduktion en helhet som utgörs av en eller flera elproduktionsanläggningar och som ansluts till ett elnät med en nominell spänning på högst 20 kilovolt,*

(ny)

14 b §

Specialbestämmelser som gäller nättjänstavgifter för elproduktion

På prissättningen av de nättjänster som elproduktionen använder tillämpas utan hinder av övriga bestämmelser i detta kapitel följande:

1) i den avgift som skall tas ut för anslutning av småskalig elproduktion till ett elnät får inte inbegripas kostnader som föranleds av att elnätet förstärks,

2) med de överföringsavgifter som tas ut för elproduktionen i distributionsnätet skall en relativt sett mindre andel av kostnaderna för elnätet täckas än med de överföringsavgifter som tas ut för elförbrukning.

Genom förordning av statsrådet kan närmare bestämmelser utfärdas, i vilka föreskrivs om överföringsavgifterna för elproduktionen och om hur de bestäms i distributionsnätet samt om de till den överförda energimängden relaterade gränsvärden som skall ställas för överföringsavgifterna för elproduktionen och som skall följas av distributionsnätsinnehavaren.

17 §

Byggande av distributionsnät

De nät som avses i 2 mom. skall med rimliga anslutningsvillkor anslutas till nätinnehavarens nät, *ifall* de uppfyller de rimliga krav *i fråga om konstruktion* som nätinnehavaren har ställt. Nätinnehavaren har rätt att uppbära en skälig ersättning för att täcka kostnaderna för anslutandet av *ett nät* och för användningen av det.

De nät som avses i 2 mom. skall med rimliga anslutningsvillkor anslutas till nätinnehavarens nät, *om* de uppfyller de rimliga *tekniska* krav som nätinnehavaren har ställt. Nätinnehavaren har rätt att uppbära en skälig ersättning för att täcka kostnaderna för anslutandet av *nätet* och för användningen av det *på det sätt som föreskrivs i 3 kap.*

—————
Denna lag träder i kraft den 20 .

Åtgärder som verkställigheten av lagen förutsätter får vidtas innan lagen träder i kraft

—————

Statsrådets förordning

om överföringsavgifter för elproduktion i eldistributionsnät

I enlighet med statsrådets beslut, fattat på föredragning från handels- och industriministeriet, föreskrivs med stöd av 14 b § 2 mom. i elmarknadslagen av den 17 mars 1995 (386/1995), sådant det lyder i lag /200 :

1 §

Tillämpningsområde

Denna förordning tillämpas på överföringsavgifter i eldistributionsnät som en elnätsinnehavare tar ut för elproduktion.

2 §

Definitioner

I denna förordning avses med

1) *anslutningsavgift* en avgift som ger en elproducent som erlägger den rättigheter som baserar sig på anslutningsavtalet,

2) *tilläggstjänst* mättjänst, separata prestationer som kompletterar överföringstjänsten samt en tjänst som till sin nivå överstiger den tjänstenivå som generellt följs i distributionsnäten i Finland.

3 §

Överföringsavgifter för elproduktion

En överföringsavgift som distributionsnätsinnehavaren tar ut för elproduktion belägen vid en enskild anslutning får inte överskrida i genomsnitt 0,07 cent per kilowattimme per år.

En överföringsavgift som avses i denna paragraf fastställs genom att summan av de överföringsavgifter som under ett år tagits ut för inmatning i nätet av elproduktion belägen vid en enskild anslutning divideras med den energimängd som under samma tid har matats in i nätet. Som överföringsavgift räknas inte anslutningsavgifter eller avgifter som tagits ut för tilläggstjänster.

4 §

Ikraftträdande

Denna förordning träder i kraft den 200 .