



EUROOPAN YHTEISÖJEN KOMISSIO

Bryssel 10.1.2007
KOM(2006) 851 lopullinen

KOMISSION TIEDONANTO

**Asetuksen (EY) N:o 1/2003 17 artiklaan perustuva Euroopan kaasun ja sähköalan
tutkinta (loppuraportti)**

{SEK(2006) 1724}

KOMISSIION TIEDONANTO

Asetuksen (EY) N:o 1/2003 17 artiklaan perustuva Euroopan kaasu- ja sähköalan tutkinta (loppuraportti)

1. JOHDANTO

1. Toimivat energiamarkkinat, jotka turvaavat energian toimitusvarmuuden kilpailukykyisin hinnoin, ovat kasvun ja kuluttajien hyvinvoinnin keskeinen edellytys Euroopan unionissa. Tämän tavoitteen saavuttamiseksi EU päätti avata Euroopan kaasu- ja sähkömarkkinat kilpailulle ja perustaa Eurooppaan energian yhtenäismarkkinat. Avaaminen on muuttanut merkittävästi markkinoiden toimintaa, avannut uusia markkinatilaisuuksia ja tuonut markkinoille uusia tuotteita ja palveluja. Alkuvaiheessa kilpailu alensi energian hintoja Euroopassa markkinoiden peruseräatteen mukaisesti.
2. Vaikka edistystä onkin tapahtunut, markkinoiden avaamisen tavoitteet eivät ole vielä toteutuneet. Vapauttamisesta huolimatta energian sisämarkkinoilla on edelleen esteitä, jotka rajoittavat vapaata kilpailua. Kaasun ja sähkön tukkuhintojen merkittävä nousu, jota ei voi täysin selittää korkeammilla primaaripolttoaineiden kustannuksilla ja ympäristönsuojeluun liittyvillä velvoitteilla, toimijoiden jatkuvat valitukset markkinoille tulon esteistä ja asiakkaiden niukka valinnanvapaus johtivat lopulta siihen, että komissio päätti kesäkuussa 2005 käynnistää Euroopan kaasu- ja sähkömarkkinoiden toimintaa koskevan tutkimuksen. Kilpailusääntöjen täytäntöönpanosta annetun asetuksen (EY) N:o 1/2003¹ 17 artiklaan perustuvan tutkimuksen tarkoituksena oli arvioida vallitsevia kilpailuoloja ja selvittää markkinoiden toimintahäiriöiden syyt. Tässä loppuraportissa (komission tiedonanto) esitetään yhteenveto tutkimuksen tuloksista, joita käsitellään tarkemmin raportin teknisessä liitteessä².
3. Vaikka tutkinta käynnistettiin siksi, etteivät kuluttajat saaneet täyttä hyötyä markkinoiden vapauttamisesta, on heti aluksi syytä korostaa, ettei sen ensisijaisena tarkoituksena ollut arvioida vapauttamisen edistymistä ja siitä koituneita etuja. Paljon on saavutettu, ja niillä markkinoilla, joilla vapauttaminen on pantu onnistuneesti täytäntöön, asiakkailla on joka tapauksessa käytettävissään suurin valikoima toimittajia ja palveluja. Heidän maksamansa hinnat myös vastaavat – muiden jäsenvaltioiden asiakkaisiin verrattuna – keskimääräistä paremmin todellisia kustannuksia. Komissio on siis edelleen vakuuttunut, ettei vapauttamiselle ole olemassa vaihtoehtoja. Siksi on tärkeää varmistaa, että voimassa olevat vapauttamisdirektiivit saatetaan tehokkaasti ja täysimääräisesti osaksi kansallista

¹ Perustamissopimuksen 81 ja 82 artiklassa vahvistettujen kilpailusääntöjen täytäntöönpanosta 16 päivänä joulukuuta 2002 annettu neuvoston asetus (EY) N:o 1/2003 (EYVL L 1, 4.1.2003, s. 1), sellaisena kuin se on muutettuna neuvoston asetuksella (EY) N:o 411/2004 (EUVL L 68, 6.3.2004, s. 1).

² Komission yksiköiden valmisteluasiakirja, Kilpailun PO:n kertomus energia-alan tutkinnasta – SEC(2006) 1724.

lainsäädäntöä.³ Tarvitaan kuitenkin lisätoimia, jotta kuluttajat saisivat vapauttamisesta täyden hyödyn.

4. Energia-alan tutkinnassa on pyritty määrittämään ne osa-alueet, joilla kilpailu ei vielä toimi ja joilla havaitut puutteet on korjattava kiireesti, jotta markkinoiden vapauttaminen alkaisi tuottaa tulosta. Nämä keskeiset osa-alueet jaoteltiin tutkinnassa seuraavasti: (1) markkinoiden keskittyminen / markkinavoima, (2) vertikaalinen markkinoilta sulkeminen (pääasiassa verkkojen ja toimitusten riittämätön eriyttäminen), (3) markkinoiden heikko yhdentyminen (myös puutteellinen sääntely rajat ylittävissä kysymyksissä), (4) riittämätön avoimuus, (5) hinnanmuodostus, (6) tuotantoketjun loppupään markkinat, (7) tase-energiamarkkinat ja (8) nesteytetty maakaasu.
5. Näillä keskeisillä osa-alueilla todetut puutteet vaativat nyt kiireellisiä toimia, ja etusijalle olisi asetettava seuraavat tavoitteet: (1) verkkotoimintojen ja toimitusten tehokas eriyttäminen, (2) puutteellisen sääntelyn korjaaminen (etenkin rajat ylittävissä kysymyksissä), (3) markkinoiden keskittymisen torjuminen ja markkinoille tulon esteiden poistaminen, ja (4) markkinaoperaatioiden avoimuuden lisääminen. Lainsäädäntöehdotuksia, joita komissio aikoo näistä kysymyksistä esittää, tarkastellaan tämän loppuraportin yhteydessä julkaistavassa tiedonannossa ”Kaasun ja sähkön sisämarkkinoiden mahdollisuudet”.⁴

1.1. Taustaa

6. Euroopan kaasu- ja sähkömarkkinoiden avaaminen kilpailulle on olennainen osa Euroopan energiapolitiikkaa, jolla on kolme läheisesti toisiinsa liittyvää tavoitetta: energia-alan kilpailukyky ja tehokkuus, toimitusvarmuus ja kestävyys. Kaikki Euroopan kuluttajat, niin kotitaloudet, kaupalliset käyttäjät kuin teollisuuskäyttäjät, ovat erittäin riippuvaisia varmasta ja luotettavasta energiahuollosta yhdistettynä kilpailukykyiseen hintaan. Myös ympäristön riittävä suojelu on unionille ensiarvoisen tärkeä tavoite, mistä on osoituksena EU:n sitoutuminen kasvihuonekaasupäästöjen vähentämiseen Kioton pöytäkirjan mukaisesti. Kaasu- ja sähköalan tutkintaa onkin tarkasteltava tätä laajempaa poliittista taustaa vasten.
7. Euroopan energiapolitiikka määritettiin keväällä 2006 kokoontuneelle Eurooppa-neuvostolle osoitetussa uutta kasvu- ja työllisyysstrategiaa koskevassa komission tiedonannossa.⁵ Siinä komissio asetti ensisijaiseksi päämääräksi tehokkaan ja yhdenmetyt energiapolitiikan luomisen. Tätä tavoitetta korostetaan myös maaliskuussa 2006 julkaistussa komission vihreässä kirjassa ”Euroopan strategia kestävän, kilpailukykyisen ja varman energiahuollon turvaamiseksi”.⁶
8. Kaasu- ja sähköalan tutkintaa koskevan loppuraportin rinnalla julkaistaan komission laatima EU:n strateginen energiakatsaus⁷ sekä energiapaketti, johon sisältyy edellä mainittu vihreän kirjan jatkotoimena annettu tiedonanto ”Kaasun ja sähkön

³ Tällä alalla komissio on käynnistänyt joitakin jäsenvaltioita vastaan rikkomisesta johtuvia menettelyjä – ks. jäljempänä mainittu komission tiedonanto ”Kaasun ja sähkön sisämarkkinoiden mahdollisuudet”.

⁴ Komission tiedonanto ”Kaasun ja sähkön sisämarkkinoiden mahdollisuudet”, KOM(2006) 841.

⁵ Aika kiristää tahtia – kasvua ja työllisyyttä koskeva vuotuinen seurantaraportti, 25. tammikuuta 2006.

⁶ KOM(2006) 105 lopullinen, 8.3.2006, SEK(2006) 317.

⁷ KOM(2007) 1, komission tiedonanto ”Energiapolitiikka Euroopalle”.

sisämarkkinoiden mahdollisuudet”. Huomionarvoista on myös kilpailukykyä, energiaa ja ympäristöasioita käsittelevän korkean tason ryhmän työ ja sen kesäkuussa 2006 antama ensimmäinen raportti, jossa korostettiin tarvetta parantaa sähkö- ja kaasumarkkinoiden toimintaa.

9. Kaikkien näiden asiakirjojen mukaan ”kilpailukyky, toimitusvarmuus ja kestävyys” ovat läheisesti toisiinsa liittyviä ja toisiaan täydentäviä poliittisia tavoitteita. Kilpailuun perustuvat markkinat antavat riittäviä signaaleja investoinneille ja turvaavat näin toimitusvarmuuden kustannustehokkaalla tavalla. Kilpailuun perustuvien sisämarkkinoiden luominen mahdollistaa sen, että unionin energiayhtiöt pääsevät toimimaan entistä laajemmilla markkinoilla, mikä parantaa niiden kykyä edistää toimitusvarmuutta. Samalla markkinavoimat pakottavat eurooppalaiset verkonhaltijat käyttämään kustannustehokkaimpia tuotantomenetelmiä, jotka ovat asianmukaisessa sääntely-ympäristössä omiaan edistämään energiahuollon kestävyyttä. Kuluttajat voivat valita vapaasti eri toimittajien ja sopimusjärjestelmien väliltä ja siten pienentää sähkömenojaan ja sovittaa kulutuksensa markkinoiden kehitykseen. Kilpailukykyiset, kustannuksia vastaavat hinnat auttavat parantamaan energiatehokkuutta, joka voi vähentää riippuvuutta ulkopuolisista toimittajista ja joka tukee unionin itselleen asettamia kestävyys- ja toimitusvarmuuden tavoitteita.
10. Tässä raportissa keskitytään EU:n energiapolitiikan kilpailunäkökohtiin ja Euroopassa jäljellä oleviin energian yhtenäismarkkinoiden toteutumisen esteisiin. Tämä kysymys antaa tietenkin jo sinällään aihetta perusteelliseen analyysiin, minkä lisäksi raportin painopisteen määräytymiseen vaikuttivat ne menettelypuitteet (asetus (EY) N:o 1/2003), joissa itse tutkinta suoritettiin. Tämä ei tarkoita, etteikö esimerkiksi toimitusvarmuutta koskevia tavoitteita otettaisi huomioon arvioitaessa todennäköisiä kilpailua edistäviä ja sitä rajoittavia vaikutuksia silloin, kun sovelletaan yhteisön kilpailusääntöjä yksittäistapauksiin. Kilpailuun perustuvat sisämarkkinat ovat nimenomaan keskeinen väline tämän tavoitteen saavuttamiseksi. Kaasu- ja sähköalan tutkimuksen painopisteenä on kuitenkin ollut kilpailu.

1.2. Raporttiin johtanut menettely

11. Euroopan energiamarkkinoita koskeva tutkinta aloitettiin 17. kesäkuuta 2005. Alustavat päätelmät esitettiin 15. marraskuuta 2005 julkaistussa keskusteluasiakirjassa. Annettuaan alustavan raportin 16. helmikuuta 2006 komissio järjesti alalla julkisen kuulemisen. Sidosryhmien kannanotoissa pidettiin raporttia myönteisenä, ja yleensä sitä luonnehdittiin puolueettomaksi ja erittäin tietopitoiseksi. Kannanottoja tuli sekä vakiintuneilta että uusilta alan yrityksiltä, kansallisilta sääntelijöiltä, kilpailuviranomaisilta, konsulttitoimistoilta, asianajotoimistoilta, sähkökauppiailta, verkonhaltijoilta, asiakkailta, toimialajärjestöiltä ja valtion virastoilta.
12. Suurin osa sidosryhmistä kannatti päätelmiä, tosin niiden arviot tilanteen vakavuudesta ja siitä, onko tilanne mahdollisesti paranemassa, vaihtelivat. Mahdollisten etenemistapojen kohdalla mielipiteet jakautuivat alustavassa raportissa esitettyjen ehdotusten (kuten rakenteellisen eriyttämisen) puolesta ja niitä vastaan, ja muutamat vaativat vielä perinpohjaisempia parannuksia. Vakiintuneet vertikaalisesti integroituneet yritykset eivät yleisesti ottaen suosineet lisätoimenpiteitä, kun taas kuluttajat, kauppiat / uudet markkinoille tulijat ja viranomaiset kannattivat ehdotettuja lainsäädäntöaloitteita.

2. TUTKINNAN PÄÄTELMÄT

13. Tutkinnan keskeiset päätelmät voidaan jakaa – kuten edellä selitettiin – kahdeksaan ryhmään, joista kutakin käsitellään omassa luvussaan. Vaikka kaasu- ja sähköalan välillä on joitakin ilmeisiä eroavaisuuksia, näitä aloja on perusteltua tarkastella yhdessä niiden monien yhtäläisyyksien ja vuorovaikutussuhteiden perusteella.

2.1. Markkinoiden keskittyminen

14. **Tukkumyynnin alalla kaasu- ja sähkömarkkinat ovat yhä laajuudeltaan kansalliset, ja alan voimakas keskittyminen on jatkunut samaan tapaan kuin vapauttamista edeltävällä kaudella. Tämä antaa mahdollisuuksia markkinavoiman käyttöön.**
15. Kaasun tukkukauppa on kehittynyt hitaasti, ja perinteisillä markkinoilla määräävässä asemassa ovat yhä vakiintuneet toimijat, jotka suurelta osin hallitsevat tuotantoketjun alkupään kaasuntuontia ja/tai kotimaista kaasuntuotantoa. Vakiintuneet toimijat myyvät vain pienen osan kaasustaan kaasupörsseissä. Koska vähittäismarkkinoille on tullut vähän uusia yrityksiä, asiakkaat eivät juuri voi valita toimittajia, ja kilpailu on vähäistä. Yleiskuvaksi tutkinnassa tuli, että uudet tulokkaat ovat kaikissa tuotantoketjun vaiheissa riippuvaisia vertikaalisesti integroituneiden vakiintuneiden toimijoiden palveluista.
16. Vaikka sähkökauppa on kehittyneempää, tuotannon voimakas keskittyminen heijastuu yleensä myyntiin sähkön tukkumarkkinoilla. Sähköpörsrikaupasta laaditun analyysin mukaan sähköntuottajilla on joissakin pörsseissä mahdollisuus käyttää markkinavoimaa korottamalla hintoja, minkä myös monet huolestuneet asiakkaat ovat panneet merkille. Termiinimarkkinoiden positioita koskevassa analyysissä nämä markkinat todettiin yleensä heikommin keskittyneiksi, mutta sähkömarkkinoiden havaittiin olevan riippuvaisia pienestä määrästä pitkiä positioita ottavia toimittajia (jotka tuottavat enemmän kuin myyvät). Myös tuotantokantojen analyysi osoittaa tärkeimpien sähköntuottajien pystyvän vetämään kapasiteettia pois markkinoilta korottaakseen hintoja.
17. Tutkinnan yhteydessä tehtiin selvitys sähköalan keskittymisestä.⁸ Keskittymisen tuntivaihtelusta tehty analyysi osoitti, että markkinat ovat jopa kulutushuipun ulkopuolisina aikoina erittäin keskittyneet ja että keskittymisaste nousee kulutushuippuina huomattavan korkealle tasolle jopa niillä markkinoilla, jotka eivät ole kovin keskittyneet. Tunneittain tehtyihin mittauksiin perustuvasta markkinoiden rakenneanalyysistä kävi lisäksi ilmi, että tietyillä markkinoilla pitkäaikaiset sopimukset ja vähemmässä määrin myös varastointivaatimukset voivat lisätä keskittymistä. Edelleen analyysistä käy ilmi, ettei yhteenliittämiskapasiteetti nykyisellään riitä merkittävästi vähentämään keskittymistä.

2.2. Vertikaalinen markkinoilta sulkeminen

18. **Verkon riittämätön eriyttäminen sekä toimitusintressit vaikuttavat kielteisesti markkinoiden toimintaan ja verkkoihin kohdistuvia investointeja edistäviin**

⁸ Tätä kysymystä käsitellään omassa luvussaan tämän loppuraportin teknisessä liitteessä.

kannustimiin. Tämä on uusille yrityksille merkittävä markkinoille tulon este, joka on myös omiaan vaarantamaan toimitusvarmuuden.

19. Uusilta markkinoille tulijoilta puuttuu usein tehokas pääsy verkkoihin (kaasualalla myös varastointilaitoksiin ja nesteytetyn maakaasun vastaanottoasemiin) voimassa olevista eriyttämissäännöksistä huolimatta. Verkkojen/infrastruktuurien haltijoiden epäillään suosivan omia sidosyrityksiään (syrjintä). Vertikaalinen integraatio johtaa tilanteeseen, jossa operatiivisia päätöksiä ja investointipäätöksiä ei tehdä sen perusteella, miten ne hyödyttävät verkon/infrastruktuurin toimintoja, vaan integroituneen yrityksen omien toimitusintressien mukaan (kilpailevien voimaloiden verkkoliitännät mukaan luettuina). Tämä on omiaan heikentämään vakavasti toimitusvarmuutta.
20. Markkinoilla havaittiin toinenkin vertikaalisen markkinoilta sulkemisen muoto, nimittäin tuotannon/tuonnin ja toimitusintressien integraatio saman konsernin sisällä. Tämänkaltaisen vertikaalinen integraatio heikentää vakiintuneiden toimijoiden kannustimia käydä kauppaa tukkumarkkinoilla ja johtaa näin optimaalista heikompaan likviditeettitasoon kyseisillä markkinoilla. Varsinkin pitkäaikaisten toimitussopimusten yleisyys kaasuntuottajien ja vakiintuneiden maahantuojien välillä vaikeuttaa suuresti uusien tulokkaiden mahdollisuuksia päästä kaasuverkkoihin tuotantoketjun alkupään markkinoilla. Samoin sähkön tuotanto-omaisuus on muutaman vakiintuneen toimittajan käsissä tai välillisesti niiden hallinnassa pitkäaikaisten sähkönhankintasopimusten perusteella, joten tukkumarkkinoiden välttämättömät tuotantopanokset ovat käytännössä vakiintuneiden toimijoiden määräysvallassa. Markkinoiden alhainen likviditeetti muodostaa markkinoille tulon esteen sekä kaasua- että sähkömarkkinoilla.

2.3. Markkinoiden yhdentyminen

21. **Rajat ylittävästä myynnistä ei nykyisin aiheudu mainittavaa kilpailupainetta. Vakiintuneet toimijat pyrkivät harvoin kilpailemaan muille kansallisille markkinoille. Riittämätön tai puuttuva rajat ylittävä kapasiteetti ja markkinamallien erilaisuus vaikeuttavat markkinoiden yhdentymistä.**
22. Kaasun rajat ylittävissä tuontiputkistoissa on vähän vapaata kapasiteettia. Uudet markkinoille tulijat eivät pysty hankkimaan kauttakuljetuskapasiteettia keskeisillä reiteillä eivätkä saa syöttökapasiteettia uusille markkinoille. Hyvin usein vakiintuneet toimijat hallitsevat siirtoputkistojen ensisijaisia kapasiteettioikeuksia markkinoiden vapauttamista edeltävillä sopimuksilla, joihin ei sovelleta tavanomaisia kolmansien osapuolten verkkoon pääsyä koskevia sääntöjä. Vakiintuneet toimijat eivät ole juurikaan kiinnostuneita laajentamaan kapasiteettiaan uusien markkinoille tulijoiden tarpeiden täyttämiseksi. Tilannetta pahentaa ylikuormituksen hallintamenetelmien tehottomuus, jonka vuoksi toimijoilla on vaikeuksia hankkia edes pieniä määriä lyhytaikaista keskeytyvää kapasiteettia jälkimarkkinoilla. Monissa tapauksissa uudet markkinoille tulijat eivät onnistu saamaan riittävästi kapasiteettia edes siinä vaiheessa, kun kauttakuljetusputkiston kapasiteettia laajennetaan, sillä laajennukset on yleensä sovitettu vakiintuneiden toimijoiden omien toimituksista huolehtivien yritysten tarpeiden mukaan.
23. Sähköalalla markkinoiden yhdentymistä hidastaa rajayhdysjohtojen riittämätön kapasiteetti ja se, ettei ole riittävästi kannustimia investoida sellaiseen

lisäkapasiteettiin, jota tarvittaisiin pitkään vallinneiden pullonkaulojen poistamiseksi. Lisäksi tietyillä rajoilla on yhä voimassa markkinoiden vapauttamista edeltäviä pitkäaikaisia kapasiteetinvarauksia, vaikka Euroopan yhteisöjen tuomioistuin on todennut tällaisten varausten olevan EY:n lainsäädännön vastaisia, jollei niistä ole ilmoitettu direktiivin 96/92/EY mukaisesti. Jotta pääsyä nykyisiin rajayhdysjohtoihin voitaisiin helpottaa, verkon ylikuormituksen hallintamenetelmiä on parannettava. Kapasiteetin tehokkaampi käyttö ei ole kuitenkaan usein vertikaalisesti integroituneiden verkkotoimijoiden edun mukaista.

2.4. Avoimuus

24. Markkinoista ei ole saatavilla luotettavia ja ajantasaisia tietoja.

25. Verkonkäyttäjät kaipaavat lisää avoimuutta, joka ulottuisi nykyisiä EY:n lainsäädännössä asetettuja vähimmäisvaatimuksia pidemmälle. Erityisen tärkeitä ovat verkon saatavuutta, etenkin sähkön rajayhdysjohtoja ja kaasun kauttakulkuputkistoja koskevat tiedot. Myös tietoja tuotantokapasiteetin toiminnasta ja kaasuvaramaistoista tulisi olla nykyistä helpommin saatavilla. Varsinkin sähköalalla oikeaa markkinakäyttäytymistä ja markkinoiden valvontaa koskevissa säännöissä on havaittu suuria eroja jäsenvaltioiden välillä, koska avoimuusvaatimuksia ei juuri ole yhdenmukaistettu EU:n tasolla.

26. Tasapuolisten kilpailuedellytysten varmistamiseksi tiedot on luovutettava tasavertaisesti ja ajoissa kaikkien markkinaosallistujien käyttöön. Tällä hetkellä vertikaalisesti integroituneiden vakiintuneiden toimijoiden ja niiden kilpailijoiden välillä vallitsee tietojen epäsymmetria. Avoimuuden parantaminen pienentäisi uusille markkinatoimijoille koituvia riskejä ja vähentäisi sitä kautta markkinoille tulon esteitä. Samalla se parantaisi luottamusta tukkumarkkinoilla ja lisäisi hintasignaalien uskottavuutta. On tietenkin varmistettava, ettei julkaistujen tietojen pohjalta tehdä kilpailunrajoitussopimuksia, ja vaikka kaupallisten tietojen luottamuksellisuus onkin tärkeää, tämän käsitteen liian väljä tulkinta ei saa muodostua esteeksi todelliselle avoimuudelle.

2.5. Hinnanmuodostus

27. **Hinnanmuodostuksen on oltava nykyistä tehokkaampaa ja avoimempaa, jotta kuluttajat saisivat täyden hyödyn markkinoiden avaamisesta. Monet käyttäjät suhtautuvat varauksellisesti hinnanmuodostusmekanismeihin, ja markkinahintoja alemmat säännellyt toimitushinnat saavat uudet yritykset luopumaan markkinoille tulosta.**

28. Kaasun tuontisopimuksissa käytetään öljyjohdannaisiin (esim. kevyt tai raskas polttoöljy) sidottuja hintaindeksejä, ja hinnat ovat siten seuranneet tiiviisti öljymarkkinoiden kehitystä. Tämä sidos on johtanut siihen, etteivät tukkuhinnat reagoi kaasun tarjonnan ja kysynnän muutoksiin, mikä puolestaan heikentää toimitusvarmuutta. Pitkäaikaisissa tuontisopimuksissa ei ole havaittavissa mitään selkeää suuntausta, joka enteilisi siirtymistä aiempaa markkinalähtöisempiin hinnoittelumekanismeihin. Likviditeetin varmistaminen on ratkaisevan tärkeää, jotta luottamus kaasun hinnanmuodostukseen pörsseissä paranisi, mikä puolestaan mahdollistaa sen, ettei hintoja enää tarvitse sitoa öljyyn.

29. Sähkön hinnanmuodostus on erittäin monimutkainen prosessi. Primääripolttoaineiden hintojen nousulla on tietenkin ollut oma osuutensa sähkön viimeaikaisessa hintakehityksessä, etenkin vähäpätöisemmissä voimaloissa. Se ei kuitenkaan näyttäisi täysin selittävän hiljattaisia hinnannousuja. Myöskään EU:n hiilidioksidin päästökauppajärjestelmän vaikutukset sähkön hintoihin eivät ole vielä täysin selvillä.
30. Säännellyt tariffit ovat useissa jäsenvaltioissa haitanneet kilpailuun perustuvien markkinoiden kehittymistä, koska ne ovat markkinahintoihin verrattuna erittäin alhaisia ja käytössä suuressa osassa markkinoita. Tämä johtaa itse asiassa uuteen sääntelyyn. Samaten monissa jäsenvaltioissa on harkittu erityistoimenpiteitä sähkömenojen alentamiseksi energiavaltaisilla teollisuudenaloilla. Näiden hankkeiden on oltava kilpailu- ja valtiontukisääntöjen mukaisia.

2.6. Tuotantoketjun loppupään markkinat

31. **Jälleenmyynnin tasolla kilpailu on usein vähäistä. Teollisuusasiakkaiden ja paikallisten jakeluyhtiöiden kanssa tehtyjen jälleenmyyntisopimusten kesto voi vaikuttaa merkittävästi vaihtoehtoisten toimittajien mahdollisuuksiin menestyä markkinoilla.**
32. Pitkäaikaisilla sopimuksilla, määräämättömäksi ajaksi tehdyillä sopimuksilla, ilman eri toimenpiteitä jatkuvilla sopimuksilla ja pitkän irtisanomisajan sisältävillä sopimuksilla voi olla merkittävä yhteisvaikutus. Analyysi osoittaa, että jäsenvaltioiden välillä on suuria eroja siinä, missä määrin teollisuusasiakkaat ovat sitoutuneet pitkäaikaisiin sopimussuhteisiin vakiintuneiden toimittajien kanssa.
33. Asiakkaat toivovat vakiintumattomilta toimittajilta nykyistä kilpailukykyisempiä tarjouksia ja pitävät valitettavana yleiseurooppalaisten toimitustarjouksien puutetta. Asiakkaiden saamien kilpailukykyisten tarjousten määrä on erityisen epätydyttävä sellaisissa jäsenvaltioissa, joissa ala on hyvin keskittynyttä.
34. Kaasualalla määritellyt rajoitukset sille, mihin tarkoitukseen asiakas saa kaasua myydä, sekä toimittajien toimituspisteiden osalta noudattamat rajoittavat käytännöt rajoittavat kilpailua ja estävät asiakkaita saavuttamasta tehokkuusetuja. Myös sähköalalla tietyt vakiosopimukset sisältävät rajoituksia, joihin voi liittyä kilpailuongelmia.

2.7. Tase-energiamarkkinat

35. **Tase-energiamarkkinat suosivat usein vakiintuneita toimijoita ja luovat esteitä uusille markkinatulokkaille. Nykyiset tasehallintavyöhykkeet ovat liian pieniä, mikä kasvattaa kustannuksia ja lisää vakiintuneiden toimijoiden markkinavoimaa.**
36. Kaasualan nykyisten tasehallintavyöhykkeiden pieni koko lisää kaasunsiirron monimutkaisuutta ja kustannuksia Euroopassa. Kustannuksia korottavat kullakin vyöhykkeellä sovellettavat erittäin vaikeaselkoiset ja vaihtelevat säännöt sekä velvollisuus varata kapasiteettia jokaiseen rajalla sijaitsevaan vastaanottoasemaan. Näitä ongelmia korostaa vielä ajallinen näkökohta: mitä lyhyempi tasehallintajakso on, sen suurempi tasepoikkeaman riski toimittajalle koituu. Kaikki nämä seikat

luovat merkittäviä esteitä uusien toimittajien markkinoille tulolle eikä vertikaalisesti integroituneilla vakiintuneilla toimijoilla ole juurikaan kiinnostusta poistaa näitä esteitä. Lisäksi tasehallintamaksut, selvitysmaksut ja rangaistusmaksut eivät ole julkisia, ja hinnat sisältävät usein perusteettomia rangaistusmaksuja, jotka suosivat vakiintuneita toimijoita. Tasapuolisten kilpailuedellytysten luominen ja markkinoille tulon esteiden vähentäminen tasekaasumarkkinoilla edellyttää toimintojen tehokasta eriyttämistä.

37. Ne sähkömarkkinat, joilta siirtoverkonhaltijat hankkivat tase- ja varaenergiaa, ovat erittäin keskittyneet, mikä antaa tuottajille tilaisuuden markkinavoiman käyttöön. Tämä saattaa muodostua markkinoille tulon esteeksi uusille toimittajille, jotka joutuvat kantamaan korkeiden tasepoikkeamamaksujen ja/tai kalliiden verkkomaksujen riskin (sikäli kuin tasehallintakustannukset on sisällytetty verkkokustannuksiin). Tasesähkömarkkinoiden keskittymistä voitaisiin vähentää suurentamalla valvonta-alueiden maantieteellistä kokoa. Tasesähkömarkkinoiden järjestelmän yhdenmukaistaminen olisi tärkeä askel kohti valvonta-alueiden koon laajentamista, markkinoiden parempaa yhdentymistä ja kaupan yksinkertaistamista. Joissakin jäsenvaltioissa siirtoverkonhaltijoiden ja niiden tuotantoalalla toimivien sidosrytysten välinen rakenteellinen suhde muodostaa siirtoverkonhaltijoille yllykkeen ylimääräisen kapasiteetin ostoon ja/tai korkeiden hintojen maksamiseen ja suosii sitä kautta siirtoverkonhaltijoihin sidossuhteessa olevaa tuotantoa. Analyysin tulokset osoittavat, että ostettujen kapasiteettivarausten määrä vaihtelee merkittävästi siirtoverkonhaltijoiden välillä.

2.8. Nesteytetyn maakaasun markkinat

38. **Nesteytetyn maakaasun toimitukset laajentavat Euroopan toimittajakantaa tuotantoketjun alkupäässä, joten niillä on olennainen merkitys sekä toimitusvarmuudelle että tuotantoketjun alkupään toimittajien väliselle kilpailulle. Nesteytetyn maakaasun toimitukset voisivat hyödyttää vähemmän keskittyneitä tuotantoketjun loppupään markkinoita, mutta tätä mahdollisuutta ei ole vielä käytetty hyväksi.**
39. Nesteytettyä maakaasua ovat perinteisesti tuoneet kotimaiset vakiintuneet toimijat, joilla on myös nesteytetyn maakaasun vastaanottoterminaaleja. Tämän vuoksi nesteytetyn maakaasun tuonti ei ole lisännyt kilpailua tuotantoketjun loppupäässä. Viimeaikaiset suuntaukset viittaavat kuitenkin siihen, että uudet markkinoille tulijat ja itse tuottajat ovat nyt hankkimassa enemmän kapasiteettia. Tällä on todennäköisesti myönteinen kilpailua edistävä vaikutus tuotantoketjun loppupäässä, kunhan sitä ei tehdä tyhjäksi kilpailunvastaisilla säännöillä tai toiminnalla. Nesteytetyn maakaasun vastaanottoterminaaleihin on nyt investoitu voimakkaasti, ja panostusta aiotaan jatkaa tulevina vuosina. Jotkin vastaanottoterminaaleja koskevat investoinnit on vapautettu kolmansien osapuolten verkkoon pääsyä koskevista velvoitteista kansallisten sääntelyviranomaisten komission valvonnassa suorittaman tarkastuksen perusteella. Tarkastuksen tavoitteena on varmistaa tasapaino investointia edeltävien kannustimien ja investoinnin jälkeisen kilpailun välillä. Vaikka kokemukset ovat suurelta osin olleet myönteisiä, parannettavaa on edelleen.

3. KORJAUSTOIMENPITEET

40. Kaasu- ja sähköalan tutkinnassa todettujen markkinoiden toimintapuutteiden korjaamiseksi ja huomattavasti laajemman kilpailun mahdollistamiseksi kyseisillä markkinoilla on käytettävä sekä kilpailupoliittisia että sääntelypohjaisia keinoja. Kilpailulainsäädännön täytäntöönpanosta voi olla merkittävää apua, mutta se ei yksinään riitä avaamaan markkinoita eikä ratkaise kaikkia tutkinnassa havaittuja puutteita: tähän vaaditaan myös sääntelytoimenpiteitä.

3.1. Kilpailulainsäädännön täytäntöönpano

41. Täytäntöönpanotoimiensa vaikutuksen tehostamiseksi **komissio aikoo käyttää täysimittaisesti ja samanaikaisesti kaikkia sille uskottuja kilpailusääntöjä (perustamissopimuksen 81, 82 ja 86 artikla), sulautumien valvontaa (asetus N:o 139/2004)⁹ ja valtiontukien valvontaa (perustamissopimuksen 87 ja 88 artikla) koskevia toimivaltuuksia.** Komissio pyrkii määrätietoisesti ja läheisessä yhteistyössä kansallisten kilpailuviranomaisten kanssa tutkimaan tällä alalla tehtyjä yhteisön kilpailulainsäädännön (kilpailusääntöjen) rikkomisia aina, kun yhteisön etu niin vaatii.

3.1.1. Markkinoiden keskittyminen

42. **Markkinoiden keskittymisen on todettu muodostavan tärkeän esteen vapauttamisprosessin onnistumiselle.** Vapauttamista edeltävien monopolien markkinavoimaa ei ole vielä onnistuttu murtamaan. Sulautuma-asetukseen perustuvat yhteisön toimet ovatkin oleellisen tärkeitä sen varmistamiseksi, että merkityksellisten markkinoiden (jotka nykyisin ovat laajuudeltaan enintään kansallisia) kilpailurakenne ei heikkene nykyistä enempää. Äskettäisissä sulautuma-asioissa on käytetty korjaustoimenpiteinä omaisuuseristä luopumista, sopimusten siirtoa ja/tai kaasukapasiteetin vapauttamista. Lisäksi tärkeäksi aiheeksi on noussut tuotantoketjun alkupään pitkäaikaisten sopimusten vaikutus loppupään markkinoiden keskittymiseen.
43. Energiakapasiteetin vapauttamisohjelmat (esim. virtuaalisten sähkövoimaloiden huutokaupat ja kaasukapasiteetin vapauttamisohjelmat) ovat yksi keino kehittää markkinoiden likviditeettiä ja parantaa markkinoille tulon edellytyksiä. Ne ovat sopivia ratkaisuja kilpailuongelmiin paitsi sulautuma- myös kilpailuasioissa. Toimiakseen tehokkaasti ohjelmien on oltava hyvin suunniteltuja ja riittävän laajamittaisia. Kansallisen tason kilpailu- ja sääntelyviranomaiset (esim. Espanjassa, Ranskassa, Itävallassa ja Saksassa) ja Euroopan komissio (sulautuma-asioissa) ovat hankkineet tällaisista ohjelmista merkittävää kokemusta, jota hyödyntämällä viranomaiset voivat välttää karikoita ja varmistaa ohjelmien tuloksellisuuden. Kaasualalla vapauttamisohjelmien lisäetuna on, että ne ovat omiaan lisäämään kaasupörssien likviditeettiä ja tukevat sitä kautta sellaisten hintasignaalien antamista, joita sidos öljyn hintaan ei vääristä.
44. Tietyissä olosuhteissa kilpailulainsäädäntö mahdollistaa myös tätä kauaskantoisempien rakenteellisten korjaustoimenpiteiden soveltamisen

⁹ Neuvoston asetus (EY) N:o 139/2004, 20.1.2005.

kilpailusääntöjen rikkomisen lopettamiseksi. Näin on esimerkiksi silloin, jos kilpailukäyttäytymiseen kohdistuvilla toimenpiteillä ei pystytä yhtä tehokkaasti lopettamaan rikkomista, jos on olemassa rikkomisen jatkumisen tai toistumisen huomattava vaara, joka johtuu nimenomaan yrityksen rakenteesta, tai jos kilpailukäyttäytymiseen kohdistuva toimenpide olisi yritykselle raskaampi kuin rakenteellinen toimenpide.¹⁰

3.1.2. Vertikaalinen markkinoilta sulkeminen

45. **Jos toimitusten, tuotannon ja infrastruktuuritoimintojen välinen vertikaalinen integraatio ja toimintojen riittämätön eriyttäminen mahdollistavat kilpailuoikeuden rikkomisen, komission on käytettävä toimivaltaansa täysimittaisesti myöhempien väärinkäytösten estämiseksi.**
46. Kaasu- ja sähköalan tutkinnassa on myös vahvistunut, että markkinoiden vertikaalista sitomista pitkäaikaisilla sopimuksilla tuotantoketjun loppupäässä on pidettävä yhtenä painopisteistä arvioitaessa yksittäistapauksia kilpailulainsäädännön perusteella ja annettaessa tarpeen mukaan tätä koskevia ohjeita. Mikäli määräävässä asemassa olevat yritykset sulkevat markkinat tällaisilla sopimuksilla, ne saattavat rikkoa EY:n perustamissopimuksen 81 tai 82 artiklaa, elleivät kuluttajat saa tasapainottavia tehokkuusetuja.¹¹ Myös sähkönhankintasopimuksilla voi joskus olla markkinoilta sulkeva vaikutus.
47. Kaasun tuontisopimusten keskittyminen harvoille vakiintuneille toimijoille on yksi suurimmista syistä siihen, miksi kilpailu ei toimi kaupan seuraavalla tasolla. Vaikka tämä ei sinänsä kyseenalaista tuotantoketjun alkupään nykyisiä ja tulevia sopimuksia, niiden vaikutuksiin tuotantoketjun loppupään markkinoilla on silti syytä kiinnittää huomiota.

3.1.3. Markkinoiden yhdentyminen

48. **Toimijoita voidaan sulkea markkinoilta myös arvoketjun muilla tasoilla, pääasiassa sulkemalla pääsy infrastruktuuriin (siirto- ja jakeluverkot ja/tai varastolaitokset), erityisesti rajat ylittävään verkkoon, ja estämällä sitä kautta markkinoiden yhdentyminen.** Pääsy voidaan estää pitkäaikaisilla siirtosopimuksilla, joihin liittyy kapasiteetin käyttämättä jättämisen riski. Tällä alalla toteutettaviin toimiin tulisi sisällyttää ainakin analyysi ennen markkinoiden vapauttamista tehtyjen pitkäaikaisten sopimusten kilpailuvaikutuksista ja yhteensopivuudesta kilpailusääntöjen kanssa.
49. Toinen vakava huolenaihe ovat investointien vähäisyys ja se, että kaasunsiirtoyritykset ja vertikaalisesti integroituneet toimitusyhtiöt lykkäävät investointeja. Yksi kansallisista kilpailuviranomaisista totesi erään vertikaalisesti integroituneen verkonhaltijan keskeyttäneen tarkoituksellisesti

¹⁰ Ks. asetuksen (EY) N:o 1/2003 7 artiklan 1 kohta ja johdanto-osan 12 kappale.

¹¹ Pitkäaikaisten sopimusten analyysissa otetaan huomioon osapuolten mahdollisesti tekemät investoinnit, joista on aiheutunut uponneita kustannuksia. Ks. suuntaviivat perustamissopimuksen 81 artiklan 3 kohdan soveltamisesta (EUVL C 101, 27.4.2004, s. 97, 44 kohta).

investointihankkeensa, koska se halusi järjestää omille toimitusyksiköilleen etulyöntiaseman estämällä kilpailijoita hankkimasta lisää kapasiteettia.¹²

50. **Markkinoiden jakaminen on edelleen yksi vakavimmista esteistä** markkinoiden yhdentymiselle. Kilpailusääntöjen täytäntöönpanon ensisijaisena tavoitteena on estää vakiintuneita toimijoita tekemästä keskenään kilpailunrajoitussopimuksia, mikä heijastaa komission yleistä pyrkimystä torjua yritysten taipumusta keskinäiseen koordinointiin keskinäisen kilpailun sijasta.

3.2. Rakenteelliset kysymykset ja kilpailua suosiva sääntely-ympäristö

51. Kaasu- ja sähköalan tutkinnan päätelmät auttavat komissiota keskittämään täytäntöönpanotoimensa tässä raportissa yksilöityihin vakaviin ongelmiin. Päätelmien avulla komission on myös helpompi määrittää tehokkaita korjaustoimenpiteitä yksittäistapauksissa ilmenevien kilpailuongelmien ratkaisemiseksi.
52. **Markkinarakenteeseen ja sääntely-ympäristöön liittyy kuitenkin joitakin keskeisiä ongelmia, jotka on kaikki otettava huomioon** tutkinnassa esille tulleiden markkinoiden toimintapuutteiden korjaamiseksi.

Tutkinnassa havaittiin pääasiassa seuraavat olennaiset puutteet nykyisten sähkö- ja kaasumarkkinoiden kilpailurakenteessa:

- **Rakenteelliset eturistiriidat: koko järjestelmää koskeva eturistiriita, johon on syynä verkkojen riittämätön eriyttäminen** kilpailulle avoimista osaluista;
- **Puutteet sääntely-ympäristössä:** varsinkin rajat ylittäviin kysymyksiin liittyvä **sääntely on edelleen puutteellista**. Voimassa olevissa sääntelyjärjestelmissä on vielä ratkaisemattomia yksityiskohtia;
- **Jatkuva likviditeetin puute** sekä sähkön että kaasun tukkumarkkinoilla: markkinat eivät ole riittävän elinvoimaiset, ja vapauttamista edeltävillä monopoleilla on yhä markkinavoimaa;
- Alan markkinaoperaatiot **eivät yleensääkään ole riittävän avoimia**.

Eri vaihtoehtoja EY:n tasolla toteutettaviksi sääntelytoimiksi tarkastellaan komission tiedonannossa ”Kaasun ja sähkön sisämarkkinoiden mahdollisuudet”. Tutkinnan päätelmät ja sen perusteella määritetyt puutteet tukevat ja vahvistavat komission tiedonannossa esitettyä analyysiä. Näitä puutteita tarkastellaan jäljempänä.

3.2.1. Eriyttäminen

53. **Tutkinnassa vahvistui, että on ratkaisevan tärkeää poistaa toimitus- ja verkkotoimintojen vertikaalisen integraation aiheuttama eturistiriita**, joka on johtanut infrastruktuureihin kohdistuvien investointien puutteeseen sekä syrjintään.

¹² Italian kilpailuviranomainen on hiljattain nostanut kanteen, joka koskee erään vakiintuneen toimijan viivytystaktiikkaa tuontiputkiston laajennuksen estämiseksi.

On oleellista varmistaa, etteivät verkkojen omistajien ja/tai haltijoiden kannustimet ole sidosyritysten toimitusintressien vääristämiä. Erityisen tärkeää tämä on nyt, kun Eurooppaan tarvittaisiin mittavia investointeja toimitusvarmuuden turvaamiseksi ja yhdentyneiden ja kilpailukykyisten markkinoiden luomiseksi.

54. Tämän saavuttamiseksi toimintojen eriyttäminen on vietävä ratkaisevasti nykyistä pidemmälle. Tämä myös helpottaisi yhteistyötä verkonhaltijoiden välillä.
55. Taloudelliset seikat osoittavat, että omistuksen täydellinen eriyttäminen on tehokkain keino varmistaa valinnanvaraa energiankäyttäjille ja kannustaa investointeihin. Tämä johtuu siitä, että päällekkäiset toimituksiin ja/tai tuotantoon liittyvät intressit eivät vaikuta erillisten verkkoyhtiöiden investointipäätöksiin. Niin vältetään myös liian yksityiskohtainen ja monimutkainen sääntely ja suhteettomat hallintokustannukset. Kun verkonhaltijat ovat riippumattomia, tilanne parantuisi, mutta tarvittaisiin yksityiskohtaisempaa, tiukempaa ja kalliimpaa sääntelyä, mikä ei poistaisi yhtä tehokkaasti haluttomuutta investoida verkkoihin.
56. Julkisessa kuulemisessa ei tullut esille merkittäviä vertikaaliseen integroitumiseen liittyviä synergiavaikutuksia. Tapauksissa, joissa omistus on eriytetty, on havaittu, että sekä verkkotoiminta että (tuotantotoiminta ja) toimitukset kehittyvät eriyttämisen jälkeen.

3.2.2. Sääntely-ympäristö

57. Vaikka omistuksen eriyttäminen vähentäisi merkittävästi markkinavoimaan ja likviditeetin puutteeseen liittyviä ongelmia, on selvää, että sen ohella tarvitaan myös muita toimenpiteitä. Tutkinta vahvisti, että **EU:n on vahvistettava merkittävästi sääntelijöiden toimivaltaa ja parannettava koordinointia Euroopan tasolla.** Tämä johtopäätös tukee komission tiedonannossa ”Kaasun ja sähkön sisämarkkinoiden mahdollisuudet” esitettyjä päätelmiä. Vain sääntelyjärjestelmää lujittamalla pystytään luomaan riittävän avoin, vakaa ja syrjimätön toimintaympäristö, jota kilpailun kehittyminen ja investointien kasvu tulevaisuudessa edellyttävät.
58. Sääntelyjärjestelmän lujittaminen vaatii pääasiassa seuraavia toimenpiteitä:
- laajennetaan riippumattomien kansallisten energia-alan sääntelijöiden toimivaltuuksia,
 - tehostetaan koordinointia kansallisten energia-alan sääntelijöiden välillä,
 - lisätään yhteistyötä siirtoverkonhaltijoiden välillä, ja
 - parannetaan merkittävästi sääntelyn johdonmukaisuutta rajat ylittävissä kysymyksissä.
59. **Sisämarkkinoiden etujen turvaamiseksi on parannettava koordinointia kansallisten energia-alan sääntelijöiden välillä ja tehostettava yhteisön valvontaa** etenkin rajat ylittävissä kysymyksissä ja markkinoille tulon kannalta kriittisimmillä aloilla, jotta voidaan poistaa rajat ylittäviä kysymyksiä koskevat nykyiset sääntelypuutteet, joiden korjaamiseen ei pelkkä kilpailusääntöjen

soveltaminen riitä. Sääntelytoimiin liittyviä vaihtoehtoja tarkastellaan tiedonannossa ”Kaasun ja sähkön sisämarkkinoiden mahdollisuudet”.

3.2.3. *Jatkuva likviditeetin puute*

60. Tiukennettujen eriyttämissääntöjen ja sääntely-ympäristön parantamisen pitäisi etenkin rajat ylittävissä kysymyksissä lievittää keskipitkällä aikavälillä pysyvästi markkinavoimaan ja likviditeetin puutteeseen liittyviä ongelmia tuomalla lisää toimittajia keskittyneille kansallisille markkinoille. **Lyhyellä aikavälillä on kuitenkin vielä ratkaistavana joitakin vakavia huolenaiheita, jotka liittyvät riittävän likviditeetin puutteeseen** ja tukkumarkkinoilla vallitsevaan markkinavoimaan, joka korottaa hintoja vähittäismarkkinoilla juuri siinä vaiheessa, kun markkinat on määrä vapauttaa täydellisesti 1. heinäkuuta 2007.
61. Kuten edellä todettiin, kilpailulainsäädännön täytäntöönpano on tärkeä väline kaikenlaisen tähän kysymykseen liittyvän kilpailunvastaisen toiminnan torjumiseksi. Lisätoimia saatetaan kuitenkin tarvita. Koska kaasu- ja sähkömarkkinat ovat edelleen voimakkaasti keskittyneet (usein markkinoiden vapauttamista edeltäneiden monopolien vaikutuksesta), kansallisten energia-alan sääntelijöiden tulisi analysoida markkinoidensa oloja yhteistyössä kilpailuviranomaisten kanssa ja laatia analyysien pohjalta asianmukaisia toimenpide-ehdotuksia. Muutamissa jäsenvaltioissa on jo aiemmin kokeiltu vastaavia toimenpiteitä, kuten kapasiteetin vapauttamisohjelmia (esim. virtuaalisten sähkövoimaloiden huutokaupat ja kaasukapasiteetin vapauttamisohjelmat).
62. Lisäksi tietyt jäsenvaltiot ovat kansallisessa lainsäädännössään asettaneet enimmäisrajoituksia sähköntuotannon omistukselle ja alkaneet valvoa tuotantoketjun alkupään pitkäaikaisia kaasusopimuksia (kaasun tuonti ja kotimainen tuotanto), mikä on tehokas keino vähentää nopeasti markkinavoimaa. Sähköalalla tämänkaltaisia toimenpiteitä voitaisiin Euroopan tasolla toteuttaa omaisuuserien luovutuksina tai voimaloiden omaisuuserien vaihtoina. Kaasualalla kyseeseen voisivat tulla sopimusten siirrot, sopimusten vaihdot ja/tai kotimaisesta tuotannosta luopuminen, kuten viimeaikaisissa sulautuma-asioissa. Siirtoverkonhaltijoiden alueiden laajentaminen ja tase-energian alalla nykyistä avoimempien ja joustavampien tarjouskilpailumenettelyjen käyttöönotto voisivat vähentää tasesähkömarkkinoiden voimakasta keskittymistä ja poistaa markkinoille tulon esteitä, ja samalla niillä olisi myönteinen lumipallovaikutus tukkumarkkinoilla.
63. Tutkinnassa korostui myös tarve helpottaa markkinoille tuloa uusiin kaasun tuotanto- ja tuonti-infrastruktuureihin kohdistuvilla investoinneilla sekä ”käytä tai menetä”-periaatteen tiukalla soveltamisella infrastruktuureihin ja tiettyihin tuotantolaitoksiin.

3.2.4. *Markkinaoperaatioiden riittämätön avoimuus*

64. Yleisen käsityksen mukaan **markkinatietojen saatavuutta** tulisi vielä parantaa. Kaikki asiaankuuluvat markkinatiedot olisi julkaistava säännöllisesti ja hyvissä ajoin. Poikkeukset pitäisi rajoittaa tiukasti siihen, mikä on tarpeen kilpailunrajoitussopimusten riskin vähentämiseksi. Kaasu- ja sähköalan avoimuutta voidaan parantaa myös suuntaviivoilla, seurannalla ja viime kädessä nykyisen sääntelyn tarkistuksilla. Tätä koskevat komission ehdotukset esitellään tiedonannossa ”Kaasun ja sähkön sisämarkkinoiden mahdollisuudet”.

3.2.5. Muita tärkeitä kysymyksiä

65. Näiden neljän keskeisen osa-alueen ohella on otettava huomioon muitakin kilpailua suosivaan markkinaympäristöön liittyviä kysymyksiä. Komissio on laatinut näistä kysymyksistä ehdotuksia EY:n tasolla toteutettaviksi lainsäädäntötoimiksi tiedonannossa ”Kaasun ja sähkön sisämarkkinoiden mahdollisuudet”.
66. **Säännellyillä vähittäishinnoilla voi olla voimakas kilpailua vääristävä vaikutus** ja ne saattavat tietyissä tapauksissa estää markkinoiden vapauttamisen toteutumisen. Onkin erittäin tärkeää arvioida, miten jäljellä olevat säännellyt toimitushinnat vaikuttavat kilpailun kehitykseen, ja poistaa vääristymät.¹³
67. Jottei pääsyä uusiin infrastruktuureihin enää rajoitettaisi perusteettomasti, komission olisi vastaisuudessa varmistettava, että **verkkoihin pääsyä koskeviin säännöksiin sovellettavat poikkeukset eivät häiritse kilpailun kehitystä**. Hankkeet on edelleen tärkeää tutkia tapauskohtaisesti soveltamalla kilpailuperiaatteita tiukasti niin, että investointia edeltävien kannustimien ja investoinnin jälkeisen kilpailun välillä säilyy asianmukainen tasapaino, ja samalla on syytä selkeyttää poikkeusmenettelyjä.
68. Verkon käyttäjän kannalta yhtenäisen eurooppalaisen verkon saavuttaminen edellyttää **markkinamallien, etenkin rajat ylittävään kauppaan vaikuttavien menettelytapojen** riittävää yhdenmukaistamista. Mikäli nykyinen kapasiteetti ei riitä, on ryhdyttävä toimenpiteisiin rajayhdysjohtokapasiteetin parantamiseksi, sillä se on kilpailun kehittymisen ja markkinoiden yhdentymisen olennainen edellytys. Nämä päämäärät voidaan saavuttaa ainoastaan tehostamalla yhteistyötä kansallisten sääntelijöiden välillä, mikä vuorostaan lisää siirtoverkonhaltijoiden välistä kansalliset rajat ylittävää yhteistyötä tarkoin määriteltyjen menettelysääntöjen puitteissa.
69. Jotta **markkinoille voitaisiin tuoda lisää kaasunsiirtokapasiteettia**, on tärkeää täsmentää toisen maakaasudirektiivin¹⁴ pohjalta sellaisten *vapauttamista edeltävien* pitkäaikaisten kaasunsiirtosopimusten oikeustilannetta, joihin sovelletaan jo nyt tiukkoja ”käytä tai menetä” -sääntöjä ja kilpailusääntöjä.
70. Lisäksi tarvitaan muutoksia **rajoitetun rajayhdysjohtokapasiteetin jakomenettelyssä**. Sähköalalla olisi mahdollisuuksien mukaan suosittava seuraavan vuorokauden kapasiteetin jakamista implisiittisissä huutokaupoissa tai vastaavia toimenpiteitä sen varmistamiseksi, että rajayhdysjohtoja käytetään täydessä laajuudessaan. Siirtoverkonhaltijoilla pitäisi myös olla kannustimia, jotka houkuttelisivat niitä tarjoamaan markkinoille mahdollisimman paljon rajat ylittävää kapasiteettia.¹⁵
71. Jotta tehokkaasta verkkoonpääsystä olisi riittävät takeet, olisi **kolmansille osapuolille myönnettäviä kaasuväylien käyttöoikeuksia tarkistettava niin,**

¹³ Kotitalousmarkkinoilla olisi saavutettava oikea tasapaino kilpailun ja yleispalveluvelvoitteiden välillä.

¹⁴ Maakaasun sisämarkkinoita koskevista yhteisistä säännöistä 26 päivänä kesäkuuta 2003 annettu direktiivi 2003/55/EY (EUVL L 176, 15.7.2003, s. 57). Korvasi ensimmäisen maakaasudirektiivin.

¹⁵ Esim. joidenkin siirtoverkonhaltijoiden varastoissa pitämä varakapasiteetti voidaan vapauttaa markkinoille keskeytyvänä kapasiteettina ja ostaa tarvittaessa takaisin käyttämällä esimerkiksi rajat ylittävien verkkojen ylikuormitusmaksuja.

että tehokkaan verkkoonpääsyn tavoitteen ja uusien varastojen rakentamista edistävien kannustimien välillä on oikea tasapaino.

72. **Tukkumarkkinoilla käytävän kaupan (esim. sähköpörssien) valvontajärjestelmä** lisäisi markkinaosallistujien luottamusta markkinoihin ja vähentäisi markkinoiden manipuloinnin riskiä. Sääntelijöille olisi annettava valtuudet kerätä ja vaihtaa tätä koskevia tietoja. Niillä olisi myös oltava valtuudet suositella täytäntöönpanotoimia tai toteuttaa niitä itse.

4. JOHTOPÄÄTÖKSET

73. Kaasu- ja sähköalan tutkinnassa tuli esille joitakin vakavia puutteita, jotka estävät Euroopan energiankäyttäjää ja kuluttajia saamasta täyttä hyötyä markkinoiden vapauttamisesta. Tutkinnan päätelmät tukevat vihreän kirjan jatkoksi ja EU:n strategisen energiakatsauksen valmistelun yhteydessä laaditussa komission tiedonannossa ”Kaasun ja sähkön sisämarkkinoiden mahdollisuudet” esitettyjä johtopäätöksiä. Näissä aloitteissa selvitetään, mitä ehdotuksia komissio aikoo esittää sellaisen sääntelyuudistuksen toteuttamiseksi, joka tähtää kestävyyttä, kilpailukykyä ja toimitusvarmuutta edistäviin energian sisämarkkinoihin. Samalla loppuraportissa esitetään joitakin päätelmiä EY:n kilpailulainsäädännön nojalla toteutettavista täytäntöönpanotoimista. Kummankin asiakirjan tavoitteena on määrittää sähkön yhtenäismarkkinoiden toteutumisen esteet ja ehdottaa keinoja niiden poistamiseksi, jotta kuluttajat voisivat hyötyä täysimääräisesti markkinoiden avaamisesta kilpailulle.