



EUROOPAN YHTEISÖJEN KOMISSIO

Bryssel 10.1.2007
KOM(2006) 841 lopullinen

**KOMISSION TIEDONANTO NEUVOSTOLLE JA
EUROOPAN PARLAMENTILLE**

Kaasun ja sähkön sisämarkkinoiden mahdollisuudet

{SEK(2006) 1709}
{SEK(2007) 12}

KOMISSION TIEDONANTO NEUVOSTOLLE JA EUROOPAN PARLAMENTILLE

Kaasun ja sähkön sisämarkkinoiden mahdollisuudet

1 KOKEMUKSET SÄHKÖN JA KAASUN SISÄMARKKINOISTA

1.1 Tausta

Kilpailuun perustuvia sähkön ja kaasun sisämarkkinoita on pantu asteittain täytäntöön Euroopan unionissa vuosista 1999–2000¹. Siitä saakka direktiivien täytäntöönpanosta ja käytännön tuloksista on säännöllisesti joka vuosi laadittu vertailuraportit. Vuoden 2006 aikana komissio jatkoi täytäntöönpanon seurantaan erityisesti yksityiskohtaisissa maakatsauksissa ja tekemällä toimialakohtaisen tutkimuksen. Seurannasta käy ilmi, että on saavutettu jonkin verran edistystä, joka on usein epätasaista.

Yhtäältä tämän jakson aikana on vakiinnutettu energian sisämarkkinoiden peruskonseptit, jotka koskevat muun muassa oikeudellista kehystä, institutionaalisia järjestelyjä ja fyysisistä infrastruktuuria, kuten tietoteknisiä laitteita. Toisaalta samanaikaisesti monissa jäsenvaltioissa ei ole mainittavaa kilpailua. Usein asiakkailla ei ole lainkaan todellista mahdollisuutta valita energiantoimittajaansa. Edes toimittajaa onnistuneesti vaihtaneet asiakkaat eivät ole tyytyväisiä saamiinsa tarjouksiin. Tiivistetysti voidaan sanoa, että asianosaisten luottamus sisämarkkinoihin ei vielä ole järin suuri. Näiden puutteiden vuoksi komissio on vuosina 2005–2006 tehnyt kilpailulainsäädännön nojalla kaasu- ja sähköalaa koskevan tutkimuksen. Tämän asiakirjan yhteydessä julkaistaan myös mainitun tarkastelun tulokset².

1.2 Kilpailun myönteiset seuraukset

Tehokkuus

Vapauttaminen on selvästi johtanut energiantoimitusten tehostumiseen jonkin verran ja tuonut säästöjä kuluttajille erityisesti alkuvaiheessa. Viimeaikainen sähkön ja kaasun tukkuhintojen

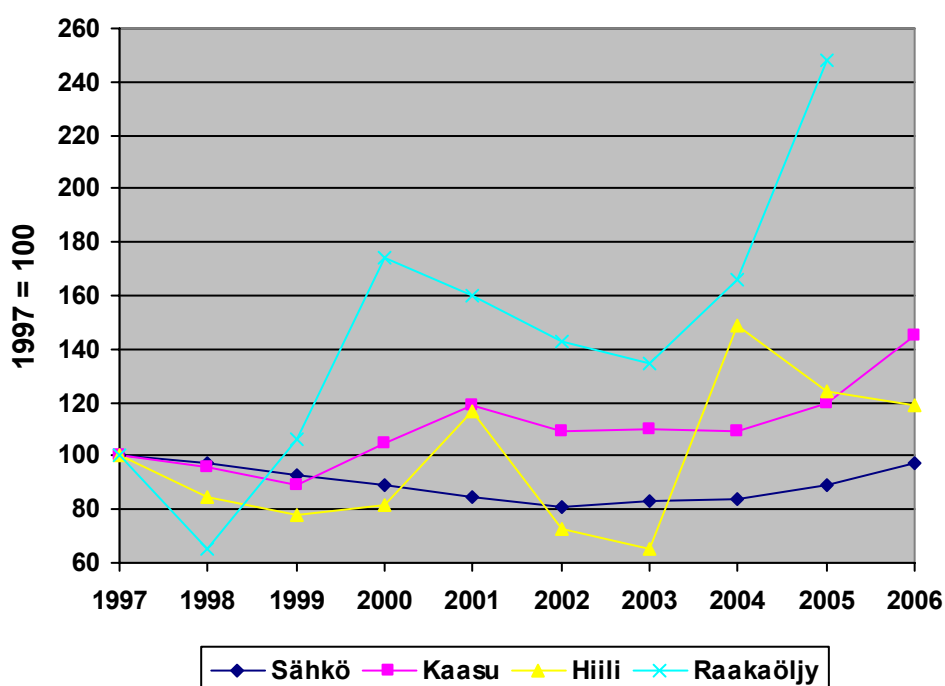
¹ Ensimmäinen 19. joulukuuta 1996 sähkön sisämarkkinoita koskevista yhteisistä säännöistä annettuna Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivillä 96/92/EY (EYVL L 27, 30.1.1997, s. 1) ja 22. kesäkuuta 1998 maakaasun sisämarkkinoita koskevista yhteisistä säännöistä annettuna Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivillä 98/30/EY (EYVL L 204, 21.7.1998, s. 1) sekä myöhemmin 26. kesäkuuta 2003 sähkön sisämarkkinoita koskevista yhteisistä säännöistä ja direktiivin 96/92/EY kumoamisesta annettuna Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivillä 2003/54/EY (EUVL L 176, 15.7.2003, s. 37–56), 26. kesäkuuta 2003 maakaasun sisämarkkinoita koskevista yhteisistä säännöistä ja direktiivin 98/30/EY kumoamisesta annettuna Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivillä 2003/55/EY (EUVL L 176, 15.7.2003, s. 57–78), 26. kesäkuuta 2003 verkkoon pääsyä koskevista edellytyksistä rajat ylittävissä sähkön kaupassa annettuna Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksella (EY) N:o 1228/2003 (EUVL L 176, 15.7.2003, s. 1–10) ja 28. syyskuuta 2005 maakaasunsiirtoverkkoihin pääsyä koskevista edellytyksistä annettuna Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksella (EY) N:o 1775/2005 (EUVL L 289, 3.11.2005, s. 1). Muutamissa jäsenvaltioissa markkinoiden avaaminen oli aloitettu jo ennen näitä toimenpiteitä.

² KOM(2006) 851, komission tiedonanto asetuksen 1/2003 17 artiklan nojalla tehdystä kaasu- ja sähkömarkkinoiden toimialakohtaisesta selvityksestä (loppuraportti).

nousu on kuitenkin enemmän tai vähemmän vaikuttanut loppukäyttäjien laskuihin ja siten syönyt osan aikaisemmista hinnanalennuksista erityisesti eniten sähköä käyttävältä suurteollisuudelta. Näin ollen näyttäisi siltä, että tehokkuusparannuksista koitua hyöty ei välity kuluttajille riittävän nopeasti. On varsin kyseenalaista, ovatko kaasun ja sähkön hinnat seurausta oikeasta kilpailuprosessista vai markkinavoimaltaan suurten yritysten päätöksistä.

Korkeaa hintatasoa selittävät monet tekijät, mukaan luettuina primäärienergian korkea hintataso, jatkuva investointitarve ja kasvavat ympäristövaatimukset, joihin sisältyy myös EY:n päästökauppajärjestelmä³, ja uusiutuvien energialähteiden kehittäminen⁴. Syinä on pidetty myös kilpailupaineiden jatkuvaa puuttumista ja tukkumarkkinoiden merkittävää keskittymistä sekä markkinoiden avoimuuden puutetta.

Keskimääräiset⁵ sähkön ja kaasun loppukuluttajahinnat 15 jäsenvaltion EU:ssa vuodesta 1997 (vuoden 1997 hintatasolla)



³ Kun kysyntäjousto on alhainen, sähköala voi siirtää päästökauppajärjestelmän mukaisesti ilmaiseksi saamiensa päästöoikeuksien vaihtoehtokustannukset sähkön hintoihin. Empiiristen ja simulointimallien mukaan tehdyt Saksa ja Alankomaita koskevat ennusteet osoittavatkin, että kuluttajille siirretty hiilidioksidikustannusten osuus vaihteli 60 ja 100 prosentin välillä riippuen markkina- ja teknologiatekijöistä. Tästä seuraa, että energiantensiivinen teollisuus, joka osallistuu päästökauppaan, vastaa hiilidioksidikustannuksista ja sen lisäksi myös korkeammista sähkön hinnoista johtuvista kohonneista tuotantokustannuksista.

⁴ Ks. komission tiedonanto, 7. joulukuuta 2005. Uusiutuviin energialähteisiin perustuvan sähköntuotannon tukeminen, KOM(2005) 627 lopullinen. Karkean arvion mukaan uusiutuviin energialähteisiin sovellettavien tukijärjestelmien kustannukset ovat sähkönhintoihin siirrettyinä 4–5 prosenttia esimerkiksi Saksassa, Espanjassa ja Yhdistyneessä kuningaskunnassa (s. 45).

⁵ Suurteollisuuden, teollisuuden, kaupan ja kotitalouksien hintojen painotettu keskiarvo. Lähde: Eurostat. Hintojen kehittyminen kunkin asiakasryhmän osalta esitetään komission valmisteluasiakirjan taulukoissa 3.7 ja 3.8. *EU Energy Policy Data*, SEC(2007) 12. Hyvin suurilta asiakkailta perityt hinnat ovat nousseet vuoden 1997 viitearvosta 100 heinäkuuhun 2006 mennessä sähkön osalta 121:een ja kaasun osalta 201:een.

Kuten edellä esitetystä kuvasta käy ilmi, sähkön kaikkien kuluttajien maksamien keskimääräisten vähittäishintojen pysyminen primääristen polttoaineiden hintojen noususta huolimatta tarkasteluajanjaksolla reaalisesti suhteellisen vakaina on selvä osoitus energiantoimitusten tehostumisen vaikutuksista. Erityisesti kotitalouksilta peritty sähkön hinta olisi itse asiassa laskenut tarkasteltuna, jos verotuksen vaikutusta ei oteta huomioon. Kaasun osalta hintaan olisivat vaikuttaneet markkinoiden avautumisesta riippumatta myös muut tekijät, kuten tarve siirtyä käyttämään korkeamman kustannustason lähteitä (kuten nesteytettyä maakaasua) ja kaasun tuontihinnan sitominen (tiettyjen tuontikaasujen osalta) öljyn hintaan. On kuitenkin muistettava, ettei energiahintojen voi olettaa pysyvän alhaisina ulkoisista tekijöistä riippumatta. Komissio huomauttikin tästä seikasta tiedonannossaan, jossa alun perin ehdotettiin järjestyksessä toista direktiivipakettia⁶. Avoimet kilpailumarkkinat takaavat kuitenkin parhaat hinnat loppukäyttäjille, energiaintensiivinen teollisuus mukaan luettuna.

Toimitusvarmuus

Sisämarkkinat parantavat energiatehokkuutta, mutta parantavat myös osaltaan suuresti energian toimitusvarmuutta. EU:n laajuisten yhteisiä sääntöjä noudattavien sähkön ja kaasun markkinoiden mahdollisuus kannustaa uusiin investointeihin. Tässä yhteydessä operaattoreiden tuotannon riittävydestä tehty viimeisin raportti on paljastava. Raportissa todetaan, että vaikka huippukysyntä kasvaisi 1,5–2 prosenttia vuodessa, koko EU:ssa on jatkuvaa tuotannon ylikapasiteettia huippukysynnän aikana, jos nykyiset ja suunnitellut investoinnit toteutuvat suunnitellussa aikataulussa. Uudet investoinnit vastaavatkin selvästi hintasignaaleihin tukkumarkkinoilla sekä tasapainotusmarkkinoilla siellä, missä niiden annetaan toimia vapaasti. Ongelmia ilmenee kuitenkin jäsenvaltioissa, joissa hintoja kontrolloidaan vielä tiukasti ja joissa sähkön kysynnän vuotuinen kasvu on merkittävä. Tällainen tilanne on esimerkiksi Espanjassa ja Portugalissa.

Kilpailu kannustaa myös markkinoiden monipuolistamiseen, kun markkinaolosuhteisiin reagoidaan joustavasti. Yhdennetyt markkinat parantavat myös eurooppalaisten energiayhtiöiden neuvotteluasemaa energialähteiden hankinnassa maailmanmarkkinoilta, koska energiantoimituksiin on valittavissa eri vaihtoehtoja ja toimitusyhteydet asiakkaisiin ovat paremmat. Parhaillaan on käynnissä tai suunnitteilla huomattava määrä investointeja erilaiseen kaasun tuonnissa tarvittavaan infrastruktuuriin. Tämä on seurausta markkinoiden vapauttamisprosessista, ja kilpailupuitteiden parantaminen nykyisestä johtaisi uusiin parannuksiin toimitusvarmuudessa.

Toimitusvarmuutta ei enää voida pitää vain kansallisena kysymyksenä. Tällaisten kysymysten ratkaiseminen edellyttää kansallisten rajojen ylittämistä – yksittäiset maat eivät siihen kykene. Euroopan energiaverkkojen kehittämistä ja toimintaa on tulevaisuudessa koordinoitava enemmän ainakin alueellisella tasolla, jos häiriöt halutaan tulevaisuudessa välttää. Toistaiseksi näin ei tehdä, ja tavoitteena oleva yhteentoimiva ja varma eurooppalainen energiaverkko on vielä kaukana todellisuudesta.

Yleiseurooppalainen sähkökatkos 4. marraskuuta 2006 on osoitus sähköntoimitusten haavoittuvuudesta Euroopassa. Komission pyynnöstä 20. joulukuuta 2006 antamassaan lausunnossa ERGEG totesi, että vuonna 2003 Italiassa tapahtuneesta sähkökatkoksesta saatuja

⁶ Komission tiedonanto neuvostolle ja Euroopan parlamentille – Energian sisämarkkinoiden toteuttaminen, KOM(2001) 125, s. 8.

kokemuksia ei ole hyödynnetty ja että sähkönsaannin turvaamiseksi tulevaisuudessa Euroopassa olisi toteutettava seuraavat toimet⁷:

- Vahvistetaan Euroopan komission esityksestä toiminnan turvaamista koskevat oikeudellisesti sitovat säännöt.
- Komissio laatii sähköverkkoa koskevan kehyksen osana energiastrategiaansa.
- EU:n sähköverkko-operaattorien välistä yhteistyötä parannetaan, ja niiden olisi oltava toimistaan julkisesti vastuussa.

Kestävyys

Kilpailumarkkinat tekevät energiantoimituksista niin tehokkaat kuin mahdollista, ja monopolivoitot poistuvat niiden ansiosta. Kilpailumarkkinoiden ansiosta uusiutuvien energialähteiden tuottajat saavat asiakkaita, ja poliittisluontoisia välineitä, kuten päästökauppajärjestelmää ja energiaverotusta fossiilisista energialähteistä tuotetun sähkön hinnoittelun parantamiseksi⁸, käytetään tehokkaasti. Avoimet ja likvidit energian tukkumarkkinat antavat myös entistä selvemmin energiatehokkuutta edistäviä hintasignaaleja.

Lisäksi sähkön hintatietoja koskevat selkeät ja avoimet säännöt piristävät kestävän sähkön kysyntää.

1.3 Nykyinen oikeudellinen kehys on pantu täytäntöön epäasianmukaisesti

On olennaisen tärkeää, että voimassa oleva eurooppalainen lainsäädäntö saatetaan asianmukaisesti osaksi kansallista lainsäädäntöä. Se tekee markkinoiden toiminnan mahdolliseksi ja varmistaa, että markkinat avataan tosiasiallisesti kaikille kuluttajille 1. heinäkuuta 2007. Komissio on tämän vuoksi käynnistänyt 34 rikkomista koskevan menettelyä 20 jäsenvaltiota vastaan, koska ne ovat rikkoneet nykyisiä direktiivejä eivätkä ole saattaneet niitä osaksi kansallista lainsäädäntöä. Ennen mahdollisten menettelyjen käynnistämistä Euroopan yhteisöjen tuomioistuimessa komissio lähetti huhtikuussa 2006 viralliset huomautukset ja päätti 12. joulukuuta 2006 lähettää 26 perusteltua lausuntoa 16 jäsenvaltiolle, joihin sisältyvät kaikki suurimmat jäsenvaltiot⁹.

Pääasialliset puutteet, joita on havaittu sisämarkkinadirektiivien saattamisessa osaksi kansallista lainsäädäntöä, ovat seuraavat:

- hintojen sääntely, joka estää uusien toimijoiden tulon markkinoille
- siirto- ja jakeluverkko-operaattorien riittämätön eriyttäminen, minkä vuoksi niiden riippumattomuus ei ole taattu

⁷ ERGEGin väliraportti siitä, mitä opittiin 4. marraskuuta 2006 tapahtuneista eurooppalaisen sähköntoimitusten laajoista häiriöistä, viite E06-BAG-01-05. ERGEGin loppuraportti valmistuu helmikuuhun 2007 mennessä.

⁸ Energiaverotusta koskevan direktiivin (energiatuotteiden ja sähkön verotusta koskevan yhteisön kehyksen uudistamisesta 27. lokakuuta 2003 annettu neuvoston direktiivi 2003/96/EY, EUVL L 283, 31.10.2003, s. 51) mukaan jäsenvaltiot voivat vapauttaa uusiutuvista energialähteistä tuotetun sähkön veroista. Tällä tavalla sähköntuotannon ympäristönäkökohdat voidaan ottaa huomioon verotuksessa.

⁹ Katso
<http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=MEMO/06/481&format=HTML&aged=language=EN&guiLanguage=en>

- kolmansien osapuolten syrjintä verkkoon pääsyssä, mitä esiintyy erityisesti myönnettäessä ensisijaisen operaattorin asemaa historiallisten pitkän aikavälin sopimusten nojalla toimiville toimittajille
- sääntelyviranomaisten riittämätön toimivalta
- komissiolle ei ole toimitettu tietoja julkisen palvelun velvoitteista, erityisesti säännellyistä toimitushinnoista
- riittämättömät sähkön energialähteen merkinnät, jotka ovat tärkeitä erityisesti uusiutuvista energialähteistä tuotetun energian käytön edistämiseksi.

Näiden rikkomisten jatkuminen vielä lähes 2,5 vuotta sen jälkeen, kun kyseiset direktiivit oli määrä saattaa osaksi kansallista lainsäädäntöä (1. heinäkuuta 2004), osoittaa selvästi näihin direktiiveihin perustuvan EU:n nykyisen oikeudellisen kehityksen riittämättömyyden ja puutteet. Energia-alan sääntelyviranomaisille ei ole myönnetty tarvittavaa toimivaltaa ja riippumattomuutta, jotta ne voisivat varmistaa tehokkaasti ja syrjimättömästi toimivien avoimien markkinoiden luomisen. Lisäksi nykyinen oikeudellinen kehitys ei mahdollista kaasu- ja sähköverkkoon pääsyyn liittyvien rajatylittävien kysymysten sääntelyä asianmukaisella ja tehokkaalla tavalla. Ensisijaisen operaattorin asema myönnetään edelleen rajatylittävien linjojen haltijoille, mikä osoittaa selvästi nykyisten sääntöjen puutteet. Vertikaalisesti tuotanto- ja toimitustoimintoihin integroituneiden verkko-operaattorien oikeudellinen ja toiminnallinen eriyttäminen, josta säädetään nykyisissä direktiiveissä, ei riitä varmistamaan tasa-arvoista pääsyä verkkoon kaikille toimittajille.

1.4 Kilpailun esteet

Vaikka edellä esitetyt tulokset on tunnustettava, on myös myönnettävä, että Euroopan unioni on vielä kaukana tavoitteena olevista todellisista energian sisämarkkinoista. Todellisilla sisämarkkinoilla jokaisella asiakkaalla EU:ssa on paperille kirjoitettu lakisääteinen oikeus valita sähkön tai kaasun toimittajansa vapaasti kaikista toimittajista EU:ssa, mutta tämä oikeus on myös todellinen, tehokas ja helposti käytettävissä. On yhtä tärkeää, että uudet tulokkaat voivat investoida uuteen tuotanto- ja kaasuntuontikapasiteettiin, koska riittämättömällä tavalla eriytetyt perinteiset toimijat todennäköisesti hyötyvät keinotekoisesta energianpuutteesta.

Euroopan unioni on vielä kaukana tilanteesta, jossa voitaisiin taata kaikille EU:ssa toimiville yrityksille oikeus myydä sähköä ja kaasua kaikissa jäsenvaltioissa samoin ehdoin kuin paikalliset yritykset ilman syrjintää ja tasavertaisesti. Erityisesti syrjimättömää pääsyä verkkoon ja yhtä tehokasta sääntelyn valvonnan tasoa eri jäsenvaltioissa ei vielä ole saavutettu.

Lisäksi Euroopan unionissa ei vielä ole riittävästi investoitu riittävästi uusiin infrastruktuureihin. Investointien olisi perustuttava yhteiseen, vakaaseen eurooppalaiseen sääntelyyn, jolla tuetaan sisämarkkinoita. Tällä hetkellä ei teknisiä standardeja, tasapainotussääntöjä, kaasun laatua, sopimusjärjestelyjä eikä siirtorajoitusten hallintamekanismeja koordinoita riittävästi kansallisten energiaverkkojen välillä. Tällainen koordinointi on välttämätöntä rajatylittävän kaupan tehokkaan toiminnan mahdollistamiseksi.

Sekä komission vuonna 2006 tekemissä toimialatutkimuksissa että maakatsauksissa on tullut esiin monia esimerkkejä, jotka kuvaavat nykyisen sääntelykehyksen puutteita. Tällaisia puutteita ovat:

- Suuret ja/tai vertikaalisesti integroituneet yritykset ovat huomattavan suotuisassa asemassa, koska niillä on käytössään tietoja, joita ne voivat käyttää kauppastrategioidensa muodostamisessa. Pienemmät yritykset puolestaan saavat tietää esimerkiksi tuotantoseisokeista liian myöhään voidakseen mukauttaa asemiaan.
- Joissakin tapauksissa vertikaalisesti integroituneissa ryhmissä on vieläkin epäselvää, mikä osa vastaa siirtoverkko-operaattorin perustoiminnoista, esimerkiksi lähetys- ja tasapainotustoiminnoista.
- Erityisesti vertikaalisesti integroituneet siirtoverkko-operaattorit ovat usein epäonnistuneet likvideille kilpailumarkkinoille suotuisien olosuhteiden luomisessa. Usein ne ovat esimerkiksi ylläpitäneet erillisiä paikallisia tasapainotusvyöhykkeitä sen sijaan, että olisi helpotettu integroitumista kansallisella tasolla tai yli rajojen. Tämä voi johtua luottamuspulasta kokonaan eriytettyjen ja eriyttämättömien siirtoverkko-operaattorien välillä.
- Siirtoverkko-operaattorit ovat olleet hitaita lisäämään rajanylityskapasiteettia investoinnein tai muilla keinoilla. Tämä on usein seurausta sääntelykehyksen tarjoamien kannustimien riittämättömyydestä.
- On näyttöä siitä, että sekä siirtoverkko-operaattorit että sääntelyviranomaiset huolehtivat liiaksi lyhyen aikavälin kansallisista tarpeista eivätkä yritä aktiivisesti edistää markkinoiden yhdentymistä. Esimerkiksi ylikuormitusta on joissakin maissa siirretty kansallisille rajoille ja rajatylittävä kapasiteetti on ensimmäinen, jota rajoitetaan. Jotkut sääntelyviranomaiset ovat olleet hitaita sopimaan siitä, kuinka pannaan täytäntöön lainsäädännössä jo vahvistetut säännökset, kuten markkinapohjainen kapasiteetinjakko.
- Tiettyjen sääntelyviranomaisten liikkumavara suhteessa teollisuuteen on monissa asioissa rajallinen, ja niiltä puuttuu tarvittava toimi- ja harkintavaltta. Tämä koskee erityisesti asioita, joissa sääntelyviranomainen ei ole direktiivien mukaan ennalta vastuussa, kuten toimintojen eriyttämistä, muuhun kuin tariffeihin liittyviä pääsyn ehtoja, tietojen antamista verkon käyttäjille ja kaasun varastointia.
- Sääntelyviranomaiset ovat toisinaan joutuneet tilanteisiin, joissa niiden tekemät päätökset ovat suoranaisesti sähkön ja kaasun sisämarkkinoiden luomisen vastaisia. Useimmiten tällaiset tilanteet ovat johtuneet kansallisten hallitusten suorasta tai epäsuorasta vaikutuksesta. Selkein, mutta ei ainoa, esimerkki tästä ovat epätarkoituksenmukaisesti säännellyt toimitushinnat.
- Sääntelyviranomaiset ovat keskittyneillä kansallisilla markkinoilla usein ottaneet käyttöön tukkimarkkinoita ja tasoitusmarkkinoita koskevaa kahlitsevaa sääntelyä, esimerkiksi hintakattoja, jotka vähentävät investointihalukkuutta merkittävästi. Samanaikaisesti kapasiteettimekanismeja ei koordinoita lainkaan, mikä voi johtaa vääristymiin.
- Pienemmissä jäsenvaltioissa on usein ollut hankaluuksia luoda merkittävää määrää kilpailua naapureista erillään, ja niissä on epäonnistuttu likvidien sähkön ja kaasun tukkimarkkinoiden sallimisessa. Tällaisissa tapauksissa kilpailu ei ole mahdollista ilman

sääntelyä koskevan lähestymistavan koordinoitua toistensa naapureina sijaitsevien lainkäyttöalueiden välillä.

- Jakeluverkko-operaattorit vaikuttavat olevan huonosti valmistautuneita kilpailun avaamiseen kotitalouksille heinäkuusta 2007.

Lisäksi nykyinen sääntelykehys on aiheuttanut pääoman liikkuvuuteen liittyviä ongelmia¹⁰. Eriasteinen eriyttäminen eri jäsenvaltioissa luo epätasapainotilanteita, jotka vääristävät markkinatoimijoiden välistä kilpailua EU:n tasolla eivätkä sovi yhteen pääoman vapaata liikkuvuutta koskevan EY:n periaatteen kanssa. Tämä myös asettaa pitemmälle eriyttäneet jäsenvaltiot epäedulliseen asemaan. Toiseksi joissakin sellaisissa tapauksissa, joissa rajatylittävää verkkoon pääsyä on tavoitellut jäsenvaltiossa toimineen yrityksen ostanut tai sellaisen kanssa sulautunut toisessa jäsenvaltiossa toimiva tuottaja, energia-alan kansalliset sääntelyviranomaiset ovat puuttuneet asiaan väittämällä, että tarvitaan lupamenettely, jolla taataan toimitusvarmuutta ja yleistä etua koskevat tavoitteet. Tämä ei aina ole ollut pääoman vapaan liikkuvuuden periaatteen nojalla perusteltua¹¹.

Näiden yleisten puutteiden seurauksena vakiintuneet sähkö- ja kaasuyritykset pysyvät hallitsevassa asemassa ”omilla” kansallisilla markkinoillaan. Useissa jäsenvaltioissa on tämän vuoksi alettu tarkasti valvoa loppukäyttäjiltä perittyjä sähkön ja kaasun hintoja. Valitettavasti tästä aiheutuu usein todellisia rajoituksia kilpailulle. Vaikka komissio myöntää, että hallitseva asema edellyttää sääntelytoimenpiteitä ja että kuluttajia lienee suojeltava hintamanipuloinnilta, tällaiset yleistyneet hintakatot estävät energian sisämarkkinoita toimimasta. Niiden vuoksi hintasignaalit eivät osoita uudenkapasiteetin tarvetta, mikä haittaa – koska investointeihin ei kannusteta – energian toimitusvarmuutta. Tämä johtaa toimitusongelmiin tulevaisuudessa. EU ei voi sallia tällaisen tilanteen jatkuvan. Pyrkimykset ratkaista *tukkumarkkinoiden* ongelmia epäsuorasti rajoittamalla *vähittäismarkkinoita* johtavat usein molempien sulkeutumiseen. Tämä ei ole asiakkaiden etujen mukaista pitkällä aikavälillä.

Loppukäyttäjiltä perittävän hinnan sääntely tarkoittaa julkisen palvelun velvoitetta. Jos tällaiset julkisen palvelun velvoitteet ovat syrjiviä, niissä ei noudateta niiden direktiivien 3 artiklaa, joissa säädetään julkisen palvelun velvoitteiden asettamisesta sen varmistamiseksi, että kaikilla yrityksillä on tasapuoliset mahdollisuudet palvella asiakkaita. Lisäksi asiaan mahdollisesti liittyvien korvausmaksujen on oltava valtiontukisääntöjen mukaiset. Asiaan saattaa hintasyrjinnän ja jälleenmyyntirajoitusten osalta liittyä myös kilpailulainsäädäntö. Kuten edellä on esitetty, **komissio on jo käynnistänyt useita rikkomista koskevia menettelyjä, jotka liittyvät hintojen sääntelyyn. Komissio varmistaa tulevaisuudessakin, että kaikki tällaiset velvoitteet ovat yhteisön lainsäädännön mukaisia.**

Komissio huomautti näistä jatkuvista ongelmista sähkön ja kaasun markkinoilla vuoden 2005 lopulla julkaisemassaan kertomuksessa¹². Silloin ajankohtaa pidettiin liian aikaisena lopullisten lainsäädännöllisten johtopäätösten vetämiselle. Komissio sitoutui kuitenkin useisiin toimiin, jotka on toteutettu seuraavasti:

¹⁰ EY:n perustamissopimuksen 56 artikla.

¹¹ Energia-alalla ei ole rahoituspalvelujen alan EU:n kattavaa toimilupaa vastaavaa järjestelyä. Kunkin jäsenvaltion sääntelyviranomaiset myöntävät lupia (esim. sähködirektiivin 2003/54/EY 6 artiklassa tarkoitettuihin uusien voimalaitosten lupamenettelyt).

¹² KOM(2005) 568.

- (1) Komissio laati useita yksityiskohtaisia maakatsauksia, joiden yhteydessä haastateltiin markkinoiden osapuolia, myös pienempiä yrityksiä ja uusia tulokkaita, kussakin jäsenvaltiossa¹³
- (2) Euroopan sähkö- ja kaasualan sääntelyviranomaisten ryhmän (European Regulators Group for Electricity and Gas, ERGEG) neuvojen pohjalta laaditut suuntaviivat ylikuormituksen hallinnasta rajatylittävässä sähkönsiirrossa hyväksyttiin 9. marraskuuta 2006, ja ne tulivat voimaan 1. joulukuuta 2006¹⁴.
- (3) ERGEG on käynnistänyt alueellisia aloitteita ja pyrkii poistamaan esteitä markkinoiden yhdentymiseltä seuraavilla aloilla: avoimuus, kapasiteetin saatavuus ja kaasuverkon solmukohtien kehittäminen.
- (4) Komissio on saanut alakohtaisen tutkimuksen päätökseen¹⁵. Useista sähkö- ja kaasu yrityksistä on käynnistetty tutkimuksia.

Komissio on myös aloittanut rikkomismenettelyjä pääoman liikkuvuuden alalla havaittujen ongelmien ratkaisemiseksi.

Komission aikomuksena on nyt ryhtyä toimiin myös seuraavissa kysymyksissä:

- syrjimättömän pääsyn varmistaminen hyvin kehitettyihin verkkoihin
- verkkoon pääsyä koskevan sääntelyn parantaminen kansallisella ja EU:n tasolla
- epäterveen kilpailun mahdollisuuksien kaventaminen
- selkeän investointikehyksen laatiminen
- kotitalouksiin ja pieniin kaupallisiin asiakkaisiin liittyvien kysymysten ratkaisu.

Jaksossa 2 selostetaan lyhyesti komission aikomukset. Vuonna 2003 hyväksytyssä lainsäädännössä – jos se pannaan asianmukaisesti täytäntöön – vahvistetaan jo eurooppalaisten kilpailumarkkinoiden kehittämisen edellyttämiä vaatimuksia, kuten markkinoiden avaaminen kokonaisuudessaan, kolmansien osapuolten pääsyä koskevan sääntelyn käyttöönotto ja velvollisuus perustaa sääntelyviranomainen. Voimassa olevia säännöksiä on kuitenkin jossain määrin tiukennettava. Komissio tekee näitä koskevat ehdotukset vuonna 2007 kattavan vaikutustenarvioinnin jälkeen, jota varten tehdään myös alakohtainen tutkimus.

¹³ Katso oheisasiakirja: komission yksiköiden valmisteluasiakirja ”Implementation report on electricity and gas EU: country reviews”, SEC(2006) 1709.

¹⁴ Päätös 2006/770.

¹⁵ Katso komission tiedonanto asetuksen 1/2003 17 artiklan nojalla laaditusta kaasun ja sähkön markkinoiden toimialakohtaisesta selvityksestä (loppuraportti), KOM(2007) 851.

2 TÄRKEIMMÄT RATKAISUA VAATIVAT KYSYMYKSET

2.1 Syrjimättömän verkkoon pääsyn varmistaminen eriyttämisen avulla

Siirtoverkko-operaattoreiden oikeudellinen eriyttäminen on jo parantanut kolmansien osapuolten pääsyä verkkoihin. Syrjimättömyyden peruseriaatteen on vakiinnutettu, ja hintarakenteet on suurimmaksi osaksi luotu siten, että ne luovat kilpailua. Ristikkäistukia on asteittain poistettu. Tämä prosessi on vielä käynnissä jakeluverkko-operaattorien osalta: niiden oikeudellisen eriyttämisen määräaika on heinäkuu 2007.

Vaikka edistystä on tapahtunut vuodesta 2004 lähtien, jaksossa 1 kuvattu maakatsauksista ja alakohtaisesta tutkimuksesta saatu näyttö osoittaa, että nykyisin vaadittava oikeudellinen ja toiminnallinen eriyttäminen ei riitä varmistamaan sähkön ja kaasun todellisten kilpailumarkkinoiden kehittymistä Euroopassa.

Todetut ongelmat eivät ole yleismaailmallisia, ja olisi väärin jättää antamatta arvoa tehdyille huomattaville ponnisteluille. Komission tietoon tuodaan kuitenkin säännöllisesti seikkoja, jotka aiheuttavat ja voivat aiheuttaa merkittäviä markkinavääristymiä.

Oikeudellinen eriyttäminen ei itsessään poista vertikaalisesta integroitumisesta aiheutuvaa eturistiriitaa. Riskinä on, että verkkoja pidetään strategisena pääomana, joka palvelee integroituneen yksikön kaupallisia etuja eivätkä verkkoasiakkaiden yleisiä etuja. Sekä alakohtaisessa tutkimuksessa¹⁶ että maakatsauksissa esille tullut aineisto osoittaa, että tämä johtaa joissakin tapauksissa jäljempänä kuvattuihin ongelmiin.

Ensinnäkään ei voida taata syrjimättömyyden tiedonsaantia. Nykyisten eriyttämissääntöjen nojalla vahvistetut tiedonkulun esteet eivät takaa, että siirtoverkko-operaattorit eivät paljasta markkinaherkkää tietoa integroituneen yrityksen sähkön tuotanto- tai toimitusliiketoiminnoille.

Toiseksi nykyisillä eriyttämissäännöillä ei poisteta kannustimia syrjintään kolmansien osapuolten verkkoonpääsyssä. Perinteiset toimijat, jotka omistavat verkon, voivat käyttää omaisuuttaan kilpailijoiden verkkoonpääsyn vaikeuttamiseen. Syrjiviä verkkoonpääsyolosuhteita on havaittu uusien tulokkaiden omistamien uusien voimalaitosten kytkemisessä verkkoon, ja niitä ovat myös verkkokapasiteetin epätasavertaiset käyttöoikeudet (kapasiteetin turha varaaminen), keinotekoisien pienten tasapainotusvyöhykkeiden ylläpito ja se, ettei käyttämättömyyden verkkokapasiteettia anneta käyttöön.

Kolmanneksi investointikannustimet ovat vääristyneet. Vertikaalisesti integroituneilla verkko-operaattoreilla ei ole kannustimia kehittää verkkoa markkinoiden yleisen edun mukaisesti, koska siten uusien sähköntuottajien tai -toimittajien mukaantulo helpottuisi. On olemassa huomattavaa näyttöä siitä, että vertikaalisesti integroituneiden yritysten investointipäätökset painottuvat tytäryrityksiin toimituspuolella¹⁷. Tällaiset yritykset vaikuttavat erityisen

¹⁶ Asetuksen 1/2003 17 artiklan nojalla laaditusta kaasu- ja sähkömarkkinoiden alakohtaisesta selvityksestä (loppuraportti) annetun komission tiedonannon SEC(2006) 1724 tekninen liite, alkaen kohdista 144 (kaasu) ja 474 (sähkö).

¹⁷ Katso verkko-operaattoreita ja eriyttämistä koskevat jäsenvaltiokohtaiset jaksot komission yksiköiden valmisteluasiakirjassa "Implementation report on electricity and gas EU regulatory framework: country reviews", SEC(2006) 1709 ja asetuksen 1/2003 17 artiklan nojalla laaditusta kaasu- ja sähkömarkkinoiden toimialakohtaisesta selvityksestä (loppuraportti) annetun komission tiedonannon SEC(2006) 1724 tekninen liite, alkaen kohdista 157 (kaasu) ja 487 (sähkö).

haluttomilta lisäämään esimerkiksi kaasuntuontikapasiteettia avoimessa prosessissa, mikä on joissakin tapauksissa johtanut ongelmiin toimitusvarmuudessa. Joissakin tapauksissa vastaavaa haluttomuutta on havaittu myös, kun uudet tuottajat ovat tarvinneet liittymiskapasiteettia.

Komissio on tarkastellut eriyttämiskysymystä perusteellisesti ja tullut siihen johtopäätökseen, että ainoastaan vahvoilla eriyttämissäännöillä voitaisiin tarjota siirtoverkko-operaattoreille oikeanlaiset kannustimet operoida ja kehittää verkkoa kaikkien käyttäjien edun mukaisesti.

Komissio pohtiikin seuraavia kahta siirtoverkko-operaattoreiden eriyttämistoimenpiteitä koskevaa pääasiallista etenemistapaa voidakseen tehdä niistä viralliset ehdotukset:

- **Siirtoverkko-operaattorien (omistuksen) eriyttäminen kokonaisuudessaan:** Siirtoverkko-operaattorit omistavat energiansiirtoon liittyvän kiinteän pääoman ja toimivat verkko-operaattoreina. Omistus olisi riippumatonta eli energian toimitus/tuotantopuolen yritykset eivät voisi omistaa merkittävää osuutta siirto-operaattoriyrityksistä. Monet ovat sitä mieltä, että edellä kuvatut vaikeat ongelmat voidaan ratkaista vasta sitten, kun siirtoverkko-operaattorien omistus eriytetään kokonaisuudessaan. Eriyttämisestä koituisikin monenlaisia hyötyjä: Kolmansien osapuolten syrjimätön pääsy verkkoihin voitaisiin taata, ja pääsyä myös yleisesti pidettäisiin syrjimättömänä, mikä kannustaisi investointeihin energiantuotannossa ja kaasuntuonti-infrastruktuurin alalla. Siirtoverkko-operaattorien olisi helpompi vaihtaa mahdollisesti markkinaherkkiä tietoja, mikä parantaisi tehokkuutta. Se myös mahdollistaisi selkeiden kannustimien tarjoamisen EU:n sisäisen infrastruktuurikapasiteetin lisäämiseen, kun tarjontapuolen intressit eivät enää vääristäisi investointipäätöksiä. Lisäksi se helpottaisi energiansiirtoyriyten rajatylittäviä sulautumisia, jotka mahdollistaisivat rajatylittävien kysymysten nykyistä tehokkaamman hoitamisen. Eriyttämisen tason ja viranomaisvalvonnan välillä on selkeä tasapaino. Omistuksen eriyttäminen vähentäisi tarvetta yhä monimutkaisemmaksi käyvään sääntelyyn, kun syrjimättömyyden varmistamiseksi tarvittava valvonta voisi olla nykyistä summittaisempaa. Vertikaalisesti integroituneiden siirtoverkko-operaattoreiden riippumattomuuden takaamiseksi tarvittavaa suhteellisen raskasta valvontaa voitaisiin huomattavasti keventää. Lisäksi tällainen kevennetty sääntely olisi helpompi ja nopeampi toteuttaa.
- **Erilliset verkko-operaattorit, mutta omistusta ei eriytetä:** Tämä ratkaisu edellyttäisi siirtoverkko-operaattorien toiminnan erottamista kiinteän pääoman omistuksesta. Toimitus/tuotantopuolen yritykset eivät vastedes voisi omistaa merkittävää osuutta *riippumattomista verkko-operaattoreista*. Siirtoverkon kiinteä pääoma voisi kuitenkin pysyä vertikaalisesti integroituneen yrityksen omistuksessa. Tärkeimpänä kontaktipintana verkon käyttäjien välillä verkko-operaattori olisi vastuussa ainoastaan toiminnasta ja sähkön syöttämisestä verkkoon ja vastaisi verkon ylläpidosta ja kehittämissä päätöksistä. Verkko-operaattoreilla olisi oltava riittävät varat ja henkilöstö, joka ei samanaikaisesti olisi vertikaalisesti integroituneen yrityksen palveluksessa. Riippumattomiin verkko-operaattoreihin perustuva malli edellyttäisi yksityiskohtaista sääntelyä ja jatkuvaa viranomaisvalvontaa.

Taloudelliset seikat osoittavat, että omistuksen 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 verkko-operaattorit ovat riippumattomia, tilanne parantuisi, mutta tarvittaisiin yksityiskohtaisempaa, tiukempaa ja kalliimpaa sääntelyä, mikä ei poistaisi yhtä tehokkaasti haluttomuutta investoida verkkoihin. Komission vihreään kirjaan antamassaan vastauksessa¹⁸ myös ERGEG ilmoitti pitävänsä omistuksen eriyttämistä parhaana lähestymistapana.

Komissio tarkastelee molempia vaihtoehtoja yksityiskohtaisesti sekä sähkö- että kaasuverkon osalta ottaen huomioon kummankin alan erityispiirteet. Molemmissa tapauksissa tavoitteena on varmistaa tasavertainen pääsy verkkoon kaikille yrityksille ja varmistaa, että siirtoverkko-operaattoreille on luotu riittävät kannustimet tarjota asianmukaista kapasiteettia erityisesti rakentamalla uutta infrastruktuuria.

Valittua eriyttämistä vaihtoehtoa on sovellettava kaikkiin operaattoreihin kaikilla kansallisilla markkinoilla, jotta voidaan välttää epä johdonmukaisuudet kansallisen sääntelytoimivallan ja EU:n energian yhtenäismarkkinoiden välillä¹⁹. Olisi huomattava, että ehdotettujen vaihtoehtojen sijoittautumisoikeutta ja pääoman vapaata liikkuvuutta rajoittavia vaikutuksia voidaan perustella yleisen edun mukaisilla pakottavilla syillä (kuten toimitusvarmuudella). Omaisuuden eriyttäminen on jo toteutettu 11 jäsenvaltiossa, ja komissio aikookin arvioida niissä saatuja kokemuksia verrattuna niissä jäsenvaltioissa saatuihin kokemuksiin, joissa on toteutettu oikeudellinen eriyttäminen. Eriyttämisen ja sääntelyn välillä on tietty yhteys. Markkinoilla, joilla on toteutettu omistuksen eriyttämistä alhaisempi eriyttämisen taso, vaaditaan yksityiskohtaisempaa, monimutkaisempaa ja tiukempaa sääntelyä. Tällaisissa olosuhteissa kansallisten sääntelyviranomaisten toimivallan on oltava järeä – ja työläs – jotta ne voivat estää syrjinnän. Sääntelyviranomaiset eivät kuitenkaan voi täysin ratkaista tilannetta, jossa kannustimet riittävien verkkoinvestointien tekemiseen puuttuvat, ellei omistusta eriytetä.

2.2 Verkkoon pääsyä koskevan sääntelyn parantaminen kansallisella ja EU:n tasolla

2.2.1 Kansallisten sääntelyviranomaisten aseman vahvistaminen

Vuonna 2003 annetuissa sähkö- ja kaasudirektiiveissä säädettiin vaatimuksesta, jonka mukaan jäsenvaltioiden on perustettava sääntelyviranomaiset, joille annettiin erityinen toimivalta. Kokemus on kuitenkin monissa tapauksissa osoittanut, että sääntelyviranomaisten toimien vaikuttavuutta ovat usein rajoittaneet riippuvuus hallituksesta ja riittävän toimi- ja harkintavallan puute. Maakatsauksissa kävi ilmi esimerkiksi, että on paljon kysymyksiä, joiden käsittelyä varten sääntelyviranomaisilla ei ole riittävää harkintavaltaa eikä toimivaltaa tehdä ennakkoratkaisuja. Tällaisia kysymyksiä ovat esimerkiksi toiminnallista eriyttämistä koskevat säännöt ja muut kuin hintoihin liittyvät verkkoonpääsyehdot. On myös tapauksia, joissa sääntelytehtävät on jaettu erityisen sääntelyviranomaisen ja ministeriön tai kilpailuviranomaisen kesken. Maakatsaukset vahvistavat väitteen, että tilanne, jossa kansallisille sääntelyviranomaisille on annettu riittämätön toimivalta, johtaa usein epä johdonmukaisuuteen päätöksenteossa ja puutteisiin sääntöjen noudattamisessa. Tämän vahvistaa myös erään konsultin laatima sääntelyviranomaisten toimivaltaa koskeva erillinen raportti, jossa todetaan, että toimintojen laajuudessa, myönnetyssä toimivallassa ja sääntelyviranomaisen kyvyssä harjoittaa riippumatonta sääntelyä on edelleen puutteita ja että

¹⁸ Euroopan energia-alan sääntelyviranomaisten neuvoston (CEER) 11. heinäkuuta 2006 antama vastaus (C06-SEM-18-03) energia-alan vihreään kirjaan.

¹⁹ Sähködirektiivin 2003/54/EY 26 artiklan 1 kohdan mukaan pienille erillisille verkoille voidaan myöntää poikkeus eriyttämissäännöistä.

tästä aiheutuu sääntelyn epätasapainoon liittyviä ongelmia ja joissakin tapauksissa esteitä kilpailun tarkoituksenmukaiselle kehitykselle²⁰.

Komissio onkin tullut siihen tulokseen, että energia-alan sääntelyviranomaisten toimivaltaa on vahvistettava kansallisella tasolla ja että niille on annettava vaadittava harkintavalta päättää kaikista asiaan liittyvistä seikoista. Komissio on sitä mieltä, että sääntelyviranomaiset tarvitsevat merkittävän toimivallan antaa ennakkoratkaisuja seuraavissa kysymyksissä: i) kaikki kolmansien osapuolten verkkoonpääsyä koskevat kysymykset, ii) kaasuvarastojen käyttömahdollisuudet, iii) tasapainotusmekanismit, iv) markkinoiden valvonta esim. sähköpörsseissä, v) jakeluverkko-operaattoreiden toiminnallista ja kirjanpidollista eriyttämistä koskevien sääntöjen noudattaminen, vi) kaikki rajatylittävät kysymykset, vii) kuluttajansuoja, loppukäyttäjältä perittävän hinnan valvonta mukaan luettuna, viii) tiedonkeruu, ix) sääntöjen noudattamatta jättämisen seuraamukset. **Komissio aikoo ehdottaa direktiivien tiukentamista tältä pohjalta.**

On myös olennaisen tärkeää varmistaa, että kansallisella tasolla tehdyillä päätöksillä ei ole kielteisiä vaikutuksia markkinoille pääsyä koskeviin tärkeimpiin näkökohtiin ja kehitykseen kohti EU:n kaasun ja sähkön sisämarkkinoita. Tämän vuoksi erityisesti rajatylittäviä kysymyksiä ja kilpailun kehittämistä koskevista yksittäisistä kansallisista sääntelypäätöksistä on ilmoitettava komissiolle. Tätä menettelyä käytetään jo kolmansien osapuolten pääsyä uuteen infrastruktuuriin koskevissa poikkeuksissa (kaasudirektiivin 2003/55/EY 22 artiklan ja sähköasetuksen (EY) N:o 1228/2003 7 artiklan nojalla) ja sähköisen viestinnän alalla vuodesta 2003.²¹ **Komissio tarkastelee kriteereitä, joiden perusteella muut tällaiset päätökset olisi ilmoitettava komissiolle ja joiden perusteella komissio valvoo niitä.**²²

2.2.2 Sääntelyviranomaisten koordinointi EU:n tasolla

Yhdennetyin siirtoverkon luominen EU:ssa²³ edellyttää muutoksia sääntelykehikseen. Investointipäätösten ja verkkotoimintojen epäjohdonmukaisuuksien poistamisella on rahoitusvaikutuksia, kapasiteetin lisääntymiseen liittyvien kustannusten ja riskien jakaminen mukaan luettuna. Lisäksi on jatkuvia ongelmia, jotka liittyvät esimerkiksi hintarakenteiden, kapasiteetinjakosääntöjen, tasapainotusjärjestelmien ja kaupantekoaikataulujen sekä toimitusvarmuuteen liittyvien toimenpiteiden väliseen epäjohdonmukaisuuteen kansallisella tasolla. Näiden markkinasuunnittelussa ilmenevien erojen tuloksena on markkinoiden segmentoituminen jopa siten, että jotkin kansalliset markkinat ovat edelleen jakautuneet erilaisiin paikallisiin hinta- tai tasapainotusalueisiin. Tämä vaikuttaa sisämarkkinoiden kehityksen vastaisesti. Euroopan markkinoiden segmentoituminen vahvistaa muutaman suuren toimittajan hallitsevaa asemaa ja vahingoittaa toimitusvarmuutta.

²⁰ ”Study of the Powers and Competencies of Energy and Transport Regulators”, Europe Economics ja TIS, lokakuu 2006.

²¹ Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2002/21/EY, annettu 7 päivänä maaliskuuta 2002, sähköisten viestintäverkkojen ja -palvelujen yhteisestä sääntelyjärjestelmästä (puitedirektiivi), EYVL L 108, 24.4.2002, s. 33–50, 7 artikla.

²² Komissio on sitä mieltä, että tällaista valvontavaltaa tarvitaan seuraavissa kysymyksissä: i) kolmansien osapuolten pääsy uuteen infrastruktuuriin koskevat poikkeukset, ii) loppukäyttäjältä perittävän hinnan sääntely, iii) kaikki päätökset, jotka koskevat rajatylittäviä kysymyksiä, suuntaviivojen yksityiskohtainen täytäntöönpano mukaan luettuna, ja iv) hallitsevaa markkina-asemaa koskevat kysymykset, erityisesti markkinoiden riittämätön likviditeetti, nykyisten siirtosopimusten kohtelua koskevat päätökset mukaan luettuina.

²³ Katso jäljempänä jakso 2.4.

Sääntelyviranomaiset pyrkivät jo ratkaisemaan tällaisia kysymyksiä ERGEGin ja nimenomaisesti alueellisten ja sähkö- ja kaasualoitteiden kautta.²⁴ Tällä tavalla aikaansaataavista merkittävistä parannuksista on jo rohkaisevia merkkejä. Edistyminen riippuu kuitenkin siitä, että kaikki mukana olevat sääntelyviranomaiset pääsevät parannuksista yhteisymmärrykseen. Niillä on myös oltava tarvittava toimivalta ja toimenkuva. Näin ollen tarvitaan lisäponnisteluja, joihin sisältyy myös resurssien lisäämistä edellyttävä nykyistä yksityiskohtaisempi EU:n tason koordinointi. Tätä korostetaan asetuksesta (EY) N:o 1228/2003 saaduista kokemuksista laaditussa komission kertomuksessa, johon sisältyy konkreettinen luettelo toimista²⁵. Kysymykseen voi tulla kolme pääasiallista menettelytapaa, joihin sisältyy EY:n perustamissopimuksen mukainen vaadittava toimivaltuuksien myöntäminen, joka edellyttää oikeudellisen kehityksen muuttamista (erityisesti toisessa ja kolmannessa vaihtoehdossa).

- **Nykyisen lähestymistavan kehittäminen asteittain:** Vahvistetaan kansallisten sääntelyviranomaisten välistä yhteistyötä mm. vaatimalla jäsenvaltioita asettamaan kansallisille sääntelyviranomaisille yhteisön tason tavoite ja ottamalla käyttöön mekanismi, jonka avulla komissio voi tarkastella kansallisten sääntelyviranomaisten tekemiä energian sisämarkkinoihin vaikuttavia päätöksiä.²⁶
- **Riippumattomien sääntelyviranomaisten eurooppalainen verkko (ERGEG+)** Tässä mekanismissa ERGEGin asema virallistetaan, ja sille annetaan toimivalta tehdä sääntelyviranomaisia ja asiaan kuuluvia markkinatoimijoita, kuten verkko-operaattoreita, sähköpörssejä tai tuotantoyrityksiä, koskevia sitovia päätöksiä tietyistä tarkasti määritellyistä teknisistä kysymyksistä ja rajatylittäviä kysymyksiä koskevista järjestelmistä. Komission pitäisi olla mukana ERGEGin toiminnassa sopivassa määrin yhteisön intressien huomioon ottamisen varmistamiseksi.
- Perustetaan **uusi erillinen yhteisön tason elin:** Tällaiselle elimelle annettaisiin erityisesti vastuu EU:n sähkö- ja kaasumarkkinoita koskevista yksittäisistä päätöksistä, jotka koskevat sääntely- ja teknisiä kysymyksiä rajatylittävän kaupan mahdollistamiseksi käytännössä.²⁷

Komissio katsoo, että näistä kolmesta vaihtoehdosta ensimmäinen, jossa asteittain kehitetään nykyistä lähestymistapaa, ei olisi riittävä, erityisesti siksi, että edistyminen perustuisi edelleen vapaaehtoiseen sopimukseen 27 kansallisen sääntelyelimen välillä, joilla usein on erilaisia intressejä. Vähimmäisvaatimus, jotta rajatylittävän kaupan tehostamiseen tarvittavien

²⁴ ERGEG käynnisti alueellisen sähköaloitteen (Electricity Regional Initiative, ERI) 27. helmikuuta 2006, ja alueellisen kaasualoitteen (Gas Regional Initiative, GRI) 25. huhtikuuta 2006.

²⁵ Julkaistaan vuoden 2007 alkupuolella. Kertomuksessa yksilöidään seitsemän aluetta, joilla mahdollisesti tarvitaan enemmän koordinoitua ja joista vain osaa käsitellään asetuksessa kokonaisuudessaan. a) toimitusvarmuutta koskevat säännöt, b) verkkoon kytkemistä koskevat säännöt, c) sähkökauppaa koskevat säännöt, d) avoimuus, e) tasehallinta ja selvitys, varavoima, f) tietojen vaihto, g) paikkakuntakohtaiset signaalit ja investointikannustimet.

²⁶ Kuten edellä on esitetty, tämä perustuu sähköisen viestinnän alalla jo käytössä olevaan lähestymistapaan ja sitä sovelletaan kolmansien osapuolten pääsyyn uuteen kaasu- ja sähköinfrastruktuuriin.

²⁷ Luonnoksessa toimielinten väliseksi sopimukseksi Euroopan unionin sääntelyvirastojen toimintakehyksestä (KOM(2005) 59 lopullinen) esitetään, että tällaiselle elimelle voidaan erityisesti antaa tehtäväksi yhteisön standardien soveltaminen tiettyihin tapauksiin ja myös valta tehdä kolmansia osapuolia oikeudellisesti sitovia yksittäisiä päätöksiä (4 artikla).

teknisten tekijöiden yhdenmukaistaminen etenisi nopeasti ja tehokkaasti, olisi ERGEG+ -malli.

Koska investointihankkeet kaasun tuomiseksi EU:n rajoille ovat hyvin tärkeitä, ERGEGin odotettaisiin osallistuvan myös EU:n kansainvälisten energiakumppaneiden kanssa käytävään vuoropuheluun. Tämä mahdollistaisi kansainvälisen yhteistyön voimakkaan edistämisen sääntelyviranomaisten tasolla. Yhteistyötä olisi jatkettava Kaakkois-Euroopan, Euro-Välimeri-alueen ja kansainvälisen energia-alan sääntelyverkon kanssa, ja Venäjän ja muiden maiden kanssa olisi kehitettävä uusia yhteistyötapoja (esim. EU–Yhdysvallat-vuoropuhelu).

2.3 Epäterveen kilpailun mahdollisuuksien kaventaminen

Kuten komission seurantakertomuksissa on toistuvasti havaittu ja alakohtaisessa tutkimuksessa on lähemmin tarkasteltu, keskittyminen on voimakasta monilla kansallisilla markkinoilla, mistä aiheutuu tukkumarkkinoiden manipulointiin liittyviä ongelmia. Sekä kaasu- että sähkömarkkinat ovat alttiita keskittymiselle, koska ennen markkinoiden vapauttamista toimineet monopolit ovat edelleen olemassa, ja ne ovat luonnollisesti keskittymishakuisia.

Sähkön kysyntäjousto on erityisen alhainen: edes suhteellisen korkean hintatason vallitessa asiakkaat eivät vähennä kulutustaan kovin merkittävästi. Tämä seikka yhdessä ylikuormituksen vaikutusten ja tarjonnan ja kysynnän välillä tarvittavan jatkuvan tasapainotuksen kanssa laajentaa mahdollisuuksia hallitsevaan markkina-asemaan. Kaasumarkkinoilla kilpailuongelmia aiheutuu myös EU:n ulkopuolisen kaasuteollisuuden ja jäsenvaltioiden kansallisen tuotannon rakenteesta.

Näitä ongelmia pahentavat markkinoiden kansallinen luonne ja yhdentymisen puute. Kohdissa 2.1 ja 2.2 käsitellyillä parannuksilla markkinoiden yhdentymiselle voitaisiin antaa voimakas sysäys ja vähentää tällaisia ongelmia.

Lisäksi uusien tulokkaiden tekemät uudet investoinnit auttavat pitkällä aikavälillä osaltaan nakertamaan markkinoiden keskittymistä edellyttäen, että verkkoihin taataan tasavertainen pääsy. Tätä kannustaisi erityisesti se, että perinteiset toimijat tai siirtoverkko-operaattorit julkaisisivat luettelon sopivista sähkön tuotantopaikoista tai kaasun varastointipaikoista ja ottaisivat käyttöön mekanismit, joilla uudet investoijat saisivat tällaiset paikat käyttöönsä. Markkinatoimijat ovat yksilöineet joukon muita toimenpiteitä, jotka myös mahdollisesti auttaisivat parantamaan kilpailua sähkö- ja kaasumarkkinoilla lyhyellä aikavälillä. Nämä toimenpiteet liittyvät a) avoimuuteen, b) sopimusrakenteisiin ja c) kaasun varastointiin.

2.3.1 Avoimuus

Markkinoiden keskittymisen ongelmaa pahentaa, jos hallitsevia yrityksiä ei velvoiteta antamaan tietoja muille markkinatoimijoille. Tukkuhintojen muutokset esimerkiksi usein johtuvat muutoksista tuotannossa tai siitä, kuinka suurimmat sähkö- ja kaasuyritykset käyttävät maahantuontikapasiteettia. Pienemmät markkinatoimijat ovat epäedullisessa asemassa, jos ne eivät pääse tarkastelemaan markkinahintojen muutosten syitä. Avoimuuden lisääminen mahdollistaisi myös markkinoiden valvonnan parantamisen. ERGEG on jo ehdottanut avoimuutta koskevia suuntaviivoja ja suositellut komissiolle, että niistä tehtäisiin oikeudellisesti sitovat.

Näin ollen komissio aikoo tehdä avoimuutta koskevista suuntaviivoista sitovat joko uuden lainsäädännön avulla tai muuttamalla nykyistä sähköasetusta (EY) N:o 1228/2003. Se aikoo myös parantaa avoimuutta koskevia vaatimuksia kaasun alalla asetusta (EY) N:o 1775/2005 muuttamalla. Molemmassa tapauksissa lähtökohtana pidetään ERGEGin suositusta.

2.3.2 Pitkäaikaiset kaasun kuljetus- ja jakelusopimukset

Komissio on toistuvasti tunnustanut EU:n ulkopuolisten energiantuottajien ja asiakasjakelua EU:ssa harjoittavien yritysten välillä tehtyjen pitkäaikaisen sopimusten merkityksen.²⁸ Tällaiset pitkäaikaiset sopimukset heijastelevat alkuinvestointien tarvetta, ja niillä on suuri merkitys kustannustehokkaassa energian saannissa. Tällaisia sopimuksia on kuitenkin usein laajennettu asiakkaan suuntaan, missä ne haittaavat kysyntäpuolen markkinoita: on tehty ensisijaisia kuljetussopimuksia ja suhteettoman pitkiä toimitussopimuksia joko paikallisten jakelijoiden tai suoraan loppuasiakkaiden kanssa. Tämä johtaa usein markkinoiden sulkeutumiseen Euroopan unionissa.

Kaasuasetuksessa säädetään jo tiukoista ”käytä tai menetä” -ehdoista kuljetussopimuksissa. Tähän sisältyvät sopimukset, jotka on tehty verkkojen kautta tapahtuvasta maakaasun siirrosta annetun neuvoston direktiivin 91/296/ETY nojalla. Nämä vaatimukset yhdessä kaasuverkkoihin tehtävien lisäinvestointien kanssa auttavat voittamaan nykyiset kilpailua haittaavat pullonkaulat. ”Käytä tai menetä” -sääntöjen kehittäminen edelleen voisi myös osaltaan nopeuttaa kilpailun kehittymistä. **Komissio seuraa tarkasti asetuksessa (EY) N:o 1775/2005 säädettyjen vaatimusten noudattamista. Se myös kehittää suuntaviivoja edelleen asetuksen nojalla. Komissio on myös sitä mieltä, että kaikki tällaisiin sopimuksiin liittyvät sääntelypäättökset olisi annettava komission tarkasteltavaksi kohdassa 2.2.1 käsiteltyjen järjestelyjen nojalla.**

2.3.3 Kaasuvarastojen käyttömahdollisuudet

Toinen kilpailuun vaikuttava tekijä kaasualalla on kaasun rajalliset varastointimahdollisuudet, koska varastot ovat usein perinteisten toimijoiden hallinnassa. Vaikka varastointi ei olekaan luonnollinen monopoli, joissakin paikoissa sijaitsevilla varastoilla voi olla merkittävä vaikutus markkinoiden toimintaan. Vuonna 2004 hyväksyttiin varastojärjestelmäoperaattoreiden hyviä käytäntöjä koskevat vapaaehtoiset suuntaviivat, mutta niiden noudattamisen valvonnasta vuonna 2006 laaditussa ERGEGin loppuraportissa²⁹ annetaan noudattamisesta varsin synkkä kuva. Samoin toimialakohtaisessa tutkimuksessa korostettiin useita tähän liittyviä ongelmia. **Komissio aikoo näin ollen selvittää, millä toimenpiteillä voitaisiin parhaiten tasapainottaa varastojen toimivat käyttömahdollisuudet ja kannustimien säilyttäminen uusien varastointimahdollisuuksien kehittämiseen. Tässä saatetaan tarvita erityistä sääntelykehystä, jossa edellytetään seuraavaa: a) oikeudellinen eriyttäminen, b) sitovien suuntaviivojen laatiminen ERGEGin neuvojen mukaisesti ja c) sääntelyviranomaisten toimivallan lisääminen kaasun varastointia koskevissa varastokohtaisissa kysymyksissä.**

²⁸ Katso esimerkiksi direktiivin 2003/55/EY johdanto-osan kappale 25 tai direktiivin 2004/67/EY johdanto-osan kappaleet 8 ja 11 yhdessä 5 ja 6 artiklan kanssa.

²⁹ Saatavana osoitteessa
http://www.ergeg.org/portal/page/portal/ERGEG_HOME/ERGEG_DOCS/ERGEG_DOCUMENTS_NEW/GAS_FOCUS_GROUP

2.4 Siirtoverkonhaltijoiden välinen koordinointi

Kaasua ja sähköä on voitava siirtää vapaasti Euroopan unionin sisällä yhteensopivien teknisten sääntöjen mukaisesti. Tämä on olennaista paitsi kilpailumarkkinoiden varmistamiseksi myös toimitusvarmuuden takaamiseksi. Jotta tähän päästäisiin, on tärkeää, että siirtoverkko-operaattorit antavat käyttöön riittävän siirtokapasiteetin, jolla voidaan vastata kysyntään ja yhdentää kansalliset markkinat vaarantamatta sähkötoimitusten laatua. Jäsenvaltioiden verkot suunniteltiin vastaamaan monien erillisten kansallisten markkinoiden tarpeisiin, ei yksien eurooppalaisten yhtenäismarkkinoiden tarpeisiin. Verkkoon tarvitaankin lisäinvestointeja, ja tavoitteena on yleiseurooppalaisen verkon muodostaminen. Tämä vaatii yhteistä verkkosuunnittelua ja verkon rajatylittävistä yhteyksistä aiheutuvien kustannusten ja riskien jakamista. Tärkeiden uusien yhteyksien rakentamisen lisäksi siirtoverkko-operaattorit voivat lisätä kapasiteettia myös monilla muilla tavoilla. Merkittävää lisäkapasiteettia voitaisiin saada korvaamalla tärkeimpiä muuntajia uusilla, asentamalla uusia vaiheensäätömuuntajia tai kaasun osalta nesteyttämislaitteita. Muita parannuksia voitaisiin saada aikaan lisäämällä siirtoverkko-operaattoreiden välistä tietojenvaihtoa, ottamalla käyttöön toiminnallisia tekniikkoja, kuten voimalaitosten ajojärjestysten muuttaminen, parantamalla siirtorajoitusten hallintakäytäntöjä esimerkiksi laajentamalla markkinoiden koordinoitua kytkentää seuraavan päivän spot-markkinoilla sekä siirtokapasiteetin jakamista päivänsisäisesti. **Kaikki tällaiset toimenpiteet vaativat hyvin tiivistä yhteistyötä ja selkeän sääntelykehyksen.**

Vastaavasti toimiakseen tehokkaasti ja turvallisesti rajojen yli siirtoverkko-operaattoreiden on sovittava yksityiskohtaisista keskinäisistä toimintastandardeista. Tämä edellyttää siirtoverkko-operaattoreiden välistä tiivistä teknistä yhteistyötä, johon sisältyy yksityiskohtainen tietojenvaihto sekä pitkän aikavälin verkkosuunnittelusta että toiminnasta tosiaikaisesti. Tällaisten yhteentoimivuuskysymysten olisi oltava verkon käyttäjien havaittavissa niin vähän kuin mahdollista.

Komission kokemusten mukaan on epävarmaa, voidaanko tähän päästä nykyisessä kehyksessä, jossa sekä siirtoverkko-operaattorit että sääntelyviranomaiset ovat taipuvaisia tai jopa pakotettuja keskittymään kansalliseen tilanteeseen. Tämä on keskeinen tema useista jäsenvaltioista laadituissa maakatsauksissa.

Siirtoverkko-operaattoreiden välisen koordinoinnin parantaminen vaatii uuden lainsäädäntökehyksen EU:n tasolla. Siirtoverkko-operaattoreiden nykyisille yhteenliittymille annettaisiin institutionaalinen asema, johon **lisättäisiin virallisia velvoitteita ja tavoitteita**³⁰ (**”ETSO+GTE+ratkaisu”**³¹). Komissio tai sääntelyviranomaiset voisivat esimerkiksi vaatia siirtoverkko-operaattoreiden ryhmää – erityisesti energiahuollon varmuutta silmällä pitäen – raportoimaan eurooppalaisen verkkojärjestelmän toiminnasta ja investoinneista sekä edellä käsiteltyjen verkon turvallisuuden liittyvien teknisten standardien kehittymisestä. ETSO+/GTE+ :lle annettaisiin tehtäväksi antaa suosituksia täsmällisesti määritellyistä teknisistä kysymyksistä, kuten standardeista ja toimintasäännöistä. Se voisi myös erityisesti kantaa vastuun verkkojen kehittämisen valvonnasta, jotta siirtokapasiteettia jäsenvaltioiden välillä voitaisiin parantaa. ETSO+/GTE+ olisi myös vastuussa infrastruktuuri-investointien

³⁰ Tämä voitaisiin toteuttaa esim. siten, että komissio perustaisi neuvoa-antavan ryhmän tai siten, että tehtäisiin vapaaehtoinen sopimus yhteissääntelyn pohjalta.

³¹ European Transmission System Operators (ETSO) ja Gas Transmission Europe (GTE) ovat eurooppalaisten sähkö- ja kaasuverkko-operaattoreiden järjestöjä.

edistymisen seurannasta esimerkiksi kahden vuoden pituisissa jatkuvissa jaksoissa sekä yhteydenpidosta tällaisten investointien vaikutuspiirissä asuvan väestön kanssa.

Olisi myös ponnistettava alueellisten verkko-operaattorien luomiseksi asteittain: Perustettaisiin rajojen yli toimivia verkko-operaattoreita. Ne voisivat olla riippumattomassa omistuksessa, ja ne edellyttäisivät eriyttämisen laajentamista, kuten edellä on esitetty.

2.5 Selkeän kehityksen luominen investoinneille tuotantolaitoksiin / kaasuntuonti- ja siirtoinfrastruktuuriin

Aluksi oltiin huolissaan uusien voimalaitosten ja kaasuinfraktuurin rakentamiseen kilpailumarkkinoiden olosuhteissa tarvittavista kannustimista, koska kilpailun käynnistämistä muualla maailmassa oli saatuja huonoja kokemuksia. Havaittiin kuitenkin varsin nopeasti, että huonot kokemukset olivat seurausta joistakin nyt jo ilmiselvistä kauppajärjestelyjen suunnitteluvirheistä sekä siitä, että tietyt markkinatoimijat mahdollisesti manipuloivat markkinoita. Vuonna 2003 annetuissa direktiiveissä säädetään turvajärjestelyistä tällaisten ongelmien välttämiseksi, ja direktiivit kaasun ja sähkön huoltovarmuudesta ovat vahvistaneet tätä turvaa³². Kuten kilpailukehityksen kehittämisessä kansallisella tasolla on havaittu, EU:n tason sääntelyn varmuuden parantuminen houkuttelee merkittävällä tavalla investointeja ja auttaa osaltaan toimitusvarmuuden ylläpitämisessä. Vakaan ja houkuttelevan investointiympäristön luominen on asetettava EU:n tulevissa toimissa etusijalle. Sääntelykehystä on myös parannettava johdonmukaisuuden varmistamiseksi ja sääntelyn varmuuden takaamiseksi, mikä edellyttää lisämuutoksia, kuten jaksossa 2.2 todetaan.

Olisi lisäksi korostettava, että kuten muillakin aloilla, energia-alalla olisi asetettava etusijalle tarvittavan kehityksen luominen tutkimus- ja kehitystoimintaan ja innovointiin tehtävien investointien kasvattamiseksi niin EU:n kuin jäsenvaltioiden tasolla. Energia-alalla tutkimus- ja kehittämistyöhön tehtävien investointien suuntauksia seurataan tiiviisti.

2.5.1 Investoinnit sähköntuotantoon ja sähköinfrastruktuuriin

Euroopan ikääntyvien voimalaitosten korvaamiseksi uusilla tarvitaan huomattavia investointeja. Tämä on tehtävä kilpailuolosuhteissa vastauksena nykyiseen hintatasoon. Joissakin jäsenvaltioissa koetut ongelmat ovat laajalti seurausta epätarkoituksenmukaisesta hintasääntelystä joko tukku- tai vähittäismarkkinoilla, jos kyse ei ole ollut riittämättömästä eriyttämisestä. Ongelmia on syntynyt myös jäsenvaltioissa, joissa tukkumarkkinoiden likviditeetti ja luotettavuus eivät ole riittävällä tasolla. On tärkeää korostaa, että direktiiveissä säädetään, että kaikilla yrityksillä on oikeus investoida sähkön tuotantoon tai kaasuntuontihankkeisiin. Vaikka monia hankkeita kehittävätkin suuret perinteiset toimijat, näin ei ole aina ja kaikkialla.

Potentiaaliset investoijat tarvitsevat kuitenkin ajantasaista tietoa lyhyen ja keskipitkän aikavälin kehityksestä markkinoilla. Energia-alan tärkeiden tietojen keräämisestä ja seurannasta vastaavan energiamarkkinoiden seurantajärjestelmän luominen on tärkeä täydentävä toimenpide uusien investointien helpottamisessa. Sähkön toimitusvarmuutta koskevan direktiivin huomioon ottaen komissio perustaa myös työryhmän seuraamaan

³² Neuvoston direktiivi 2004/67/EY, annettu 26. huhtikuuta 2004, maakaasun toimitusvarmuuden takaavista toimenpiteistä (EUVL L 127, 29.4.2004, s. 92–96) ja Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2005/89/EY, annettu 18. tammikuuta 2006, sähkön toimitusvarmuuden ja infrastruktuuri-investointien turvaamiseksi toteutettavista toimenpiteistä (EUVL L 33, 4.2.2006, s. 22–27).

sähkötuotantoinvestointien tarvetta ja tarkastelemaan investointikehystä tarvittavan kapasiteetin luomiseksi jäsenvaltioissa. On myös useita muita toimintavaihtoehtoja, joilla voidaan vaikuttaa investointeihin sähkötuotannossa: Tällaisia ovat esimerkiksi päästötodistusten jakaminen tai erityisten kannustimien vaikutukset muun muassa energiantuotantoon uusiutuvista energialähteistä. Tällaisia laajempia kysymyksiä ei aina voida ratkaista asiaa koskevien direktiivien puitteissa. Komissio kuitenkin seuraa näitä kysymyksiä koskevaa tilannetta muilla energiapolitiikan alueilla, joita käsitellään strategisessa energiakatsauksessa ja siihen liittyvässä toimintasuunnitelmassa.

Tehokkaan sähköinfrastruktuurin kehittämistä EU:n tasolla tuetaan myös erityisesti EN-E-suuntaviivoissa³³.

2.5.2 Investoinnit kaasuntuonti-infrastruktuuriin

Markkinasignaalit ovat nostaneet esille useita investointihankkeita kaasun tuomiseksi Euroopan markkinoille. Kaasudirektiivin 22 artiklassa tarkoitetun vapautusprosessin käyttö on ollut joissakin tapauksissa varsin hyödyllinen. Jotkin tapaukset saattavat edellyttää yhteisön kehityksen parantamista ERGEGin kautta, erityisesti silloin, kun vaikutukset ulottuvat useaan jäsenvaltioon. **Sen lisäksi, että komissio aikoo pitää nykyisen valtansa päättää tällaisista vapautuksista, se aikoo muuttaa kaasudirektiiviä luodakseen 2.2.2 jaksossa käsiteltyjen mekanismien mukaisesti toimivan yhteisön kehityksen, joka koskee vähintään kahteen jäsenvaltioon vaikuttavia uusia kaasuputkia koskevaa vapautusta. Komissio aikoo myös harkita laativansa uudet suuntaviivat, jotka koskevat kaikkia vapautuksia. Näin parannetaan oikeusvarmuutta mahdollisten investoijien eduksi.**

2.6 Kotitalouksiin ja pieniin kaupallisiin asiakkaisiin liittyvät kysymykset

Vuodesta 2007 kaikilla sähkö- ja kaasuasiakkailta on oikeus vaihtaa perinteisestä toimittajasta johonkin toiseen toimittajaan. On vielä ratkaistava joukko kysymyksiä, jotta tämä viimeinen vaihe voitaisiin toteuttaa menestyksekkäästi. Maakatsauksista käy ilmi, että valmistelut markkinoiden avaamiseksi kokonaisuudessaan vuonna 2007 eivät useissa jäsenvaltioissa ole edenneet. Alakohtainen tutkimus puolestaan vahvisti merkittävien esteiden olemassaolon jakelun alalla.

2.6.1 Jakeluverkko-operaattorien eriyttäminen

Markkinoiden avaaminen kokonaisuudessaan edellyttää, että jakeluyritykset sallivat tasavertaisen verkkoon pääsyn, että on olemassa toimivat menettelyt jakelijan vaihtamiseksi ja että tietoja käsitellään luottamuksellisesti. Komission maakatsauksissa ja toimialakohtaisessa tutkimuksessa paljastui kuitenkin, että usein tähän ei vielä ole päästy. Ristikkäistukien vaikutukset ja syrjintä tietojen käsittelytavassa aiheuttavat huolta, ja ongelmia on myös toimittajan vaihtamisprosessissa ja kuormitusprofileissa, vuorovaikutus tasapainotussääntöjen kanssa mukaan luettuna.

Monet näistä vaikeuksista juontavat juurensa verkkoyritysten ja jakeluliiketoiminnan riittämättömästä eriyttämisestä. Nykyisten direktiivien mukaan jakeluverkko-operaattoreita, joiden asiakaskunta ylittää 100 000 asiakkaan rajan, koskevat samat eriyttämissäännöt kuin siirtoverkko-operaattoreita. Useissa jäsenvaltioissa on epäonnistuttu toimintojen eriyttämisen

³³ Katso komission tiedonanto tärkeimpiä yhteenliitännöitä koskevasta suunnitelmasta, COM(2006) 846.

toteutuksessa siitäkkin huolimatta, että se vaadittiin jo vuodesta 2004. Jakeluverkko-operaattorit on eriytettävä oikeudellisesti heinäkuusta 2007. **Komissio seuraa edelleen aktiivisesti jäsenvaltioita, joissa jakeluverkko-operaattoreita koskevat säännöt ovat riittämättömät.**

Jotkut markkinatoimijat ovat sitä mieltä, että nykyisissä direktiiveissä ei säädetä riittävästä noudattamisen valvonnasta jäsenvaltioissa. ERGEG on jo antanut suosituksen parhaista käytännöistä toimittajaa vaihdettaessa, ja tämän suosituksen täytäntöönpanon valvontaa on tiukennettava. **Komissio aikookin vahvistaa sääntelyviranomaisten toimivaltaa toimintojen eriyttämistä koskevien sääntöjen noudattamisen valvonnassa.**

Nykyisissä kaasu- ja sähködirektiiveissä säädetty eriyttämistä koskevat perussäännöt eivät koske jakeluverkko-operaattoreita, joilla on vähemmän kuin 100 000 asiakasta. Tämä tekee hyvin vahvan sääntelyn puuttuessa melko epätodennäköiseksi sen, että potentiaaliset uudet käyttäjät saisivat tasavertaiset verkon käyttömahdollisuudet. **Komissio tarkastelee 100 000 asiakkaan raja-arvon sopivuutta uudelleen.**

2.6.2 Kotitalouksien markkinasegmentti: kuluttajansuoja ja energiaköyhyys

Toistaiseksi saatujen kokemusten mukaan energian tukkuhinnat vaihtelevat huomattavasti. Tämä nostaa esiin kysymyksen, pitäisikö tällaisten vaihteluiden vaikuttaa loppukäyttäjänä oleviin asiakkaisiin, haavoittuvassa asemassa olevat asiakkaat mukaan luettuina. Kaasu- ja sähködirektiivit edellyttävät, että otetaan käyttöön turvajärjestelyt kuluttajien suojelemiseksi, ja sisältävät sähkön yleispalvelun käsitteen. Direktiivin liitteissä edellytetään lisäksi, että kuluttajille on taattava oikeudet avoimiin sopimusrakenteisiin, riitojenratkaisumekanismiin, toimittajan vaihtamiseen maksutta ja suojaan väärinkäytöksiä vastaan.

Ihmiset eivät voi elää nykyisessä taloudellisessa ja sosiaalisessa ympäristössä ilman energiaa. Sähkö on olennainen tekijä kansalaisten päivittäisessä elämässä. Se vaikuttaa myös usein monien muiden olennaisten palvelujen saatavuuteen. Alhaisen tulotason kotitalouksissa kulutetaan suhteessa suurempi osa tuloista energiaan kuin korkean tulotason kotitalouksissa. Myös maaseudun kotitaloudet käyttävät suhteellisesti enemmän rahaa energiaan kuin kotitaloudet kaupungeissa. Suurelle enemmistölle EU:n kansalaisista sähköntoimituspalvelut toimivat tyydyttävällä tavalla. Tämän todistavat tuoreet eurobarometristä saadut tiedot ja kuluttajien tyytyväisyydestä tehty tutkimus³⁴. Keskimääräinen tyytyväisyyden arvosana EU:ssa on 7,6 (asteikolla 1–10)³⁵.

Komissio on sitä mieltä, että koko EU:n alueella on oltava käytössä parhaat mahdolliset julkisen palvelun standardit. Euroopan energiamarkkinoilla tapahtuvien muutosten on oltava

³⁴ Vuotta 2006 koskeva eurobarometritutkimus kuluttajien tyytyväisyydestä yleishyödyllisiin palveluihin (25 jäsenvaltion EU:ssa) ja kuluttajatytyväisyyttä mitannut tutkimus (IPSOS Consumer Satisfaction Survey 2006), julkaistaan myöhemmin.

³⁵ Sähkönsaanti on vaikeaa 4 prosentille kuluttajista. Lähes kaikki eurooppalaiset, jotka saavat sähköä, myös todellisuudessa käyttävät sitä. Niistä 72 prosentista eurooppalaisia, joiden saatavilla on putkia pitkin jaettu kaasu, 74 prosenttia käyttää sitä. Vuosina 2004–2006 sähkön hinnan edullisuus on pysynyt suhteellisen vakiona, paitsi Kreikassa ja Italiassa (nousussa) ja Maltalla (jyrkkä lasku). 66 prosenttia eurooppalaisista katsoo sähköpalvelujen hintojen olevan kohtuulliset, 16 prosenttia katsoo, että ne eivät ole kohtuulliset, ja 15 prosenttia pitää hintoja liian korkeina. Vain muutama prosentti kuluttajista on tehnyt sähkön tai kaasun toimituksia koskevan valituksen (sähkön osalta 6 prosenttia ja kaasun osalta 5 prosenttia). Keskimäärin 62 prosenttia kuluttajista EU:ssa katsoo, että heidän etujaan suojellaan hyvin. Joissakin suurissa valtioissa (Saksa, Italia ja Espanja) tämä osuus on alle 50 prosenttia.

sellaisia, että niiden ansiosta kansalaisilla on oikeus saada perustarpeidensa tyydyttämiseen riittävä määrä sähköä kohtuulliseen, helposti ja selkeästi vertailtavissa olevaan avoimeen hintaan. Voidaan myös toteuttaa erityisesti polttoaineen puutteeseen kohdistuvia erityistoimenpiteitä haavoittuvimmassa asemassa olevien kansalaisten suojelemisen varmistamiseksi. Kaasu- ja sähködirektiiveissä säädetään myös suojelusta sopimattomia myyntikäytäntöjä vastaan ja kansalaisten oikeuksista saada tarvittavat tiedot voidakseen valita sähköntoimittajansa ja mahdollisesti vaihtaa sitä.

Nämä säännökset on pantava täytäntöön kansallisella tasolla avoimesti ja syrjimättä. Niillä ei saa haitata kaikkia kuluttajia hyödyttävää energian sisämarkkinoiden avaamista vuonna 2007. Hyvin kohdennettujen yleispalvelujen ja julkisen palvelun velvoitteiden, suhteutettu hintasääntely mukaan luettuna, on edelleen oltava olennainen osa markkinoiden avaamisprosessia. Energian kulutuksen kysyntäjousto on suhteellisen alhainen. Kuluttajat reagoivat usein hintavaihteluihin investoimalla uusiin laitteisiin, joilla kulutusta voidaan vähentää. Useissa jäsenvaltioissa on kuitenkin jatkettu vähittäishintojen yleistä sääntelyä. Vaikka hintasääntely estää sopivien hintasignaalien antamisen kuluttajille tulevaisuuden kustannuksista, kohdennettua hintasääntelyä tarvittaneen kuluttajien suojelemiseksi tietyissä erityisolosuhteissa, esimerkiksi tehokkaaseen kilpailuun siirtymiseen tarvittavana siirtymäaikana. Hintasääntelyn on oltava tasapainossa siten, ettei sillä estetä markkinoiden avaamista, luoda syrjintää EU:n energiantoimittajien välillä, vahvisteta kilpailunvääristyviä eikä rajoiteta jälleenmyyntiä.

Vapauttamiseen voi liittyä aggressiivista tai harhaanjohtavaa mainontaa ja myyntistrategioita, joilla energiayhtiöt painostavat kuluttajia vaihtamaan toimittajaa. Sopimattomista kaupallisista menettelyistä annetussa direktiivissä säädetään tiukka kehys, jossa tällaisia tilanteita käsitellään³⁶.

Vielä ei ole syntynyt selvää kuvaa siitä, millaisia kansallisia toimenpiteitä jäsenvaltiot ovat toteuttaneet energiadirektiivien kuluttajia koskevien säännösten saattamiseksi osaksi kansallista lainsäädäntöä. Nykyisten tietojen mukaan jäsenvaltioissa on käytetty julkisen palvelun velvoitteita varsin vähän haavoittuvassa asemassa olevien kuluttajien auttamiseksi. Vain puolessa jäsenvaltioissa on edes yritetty määritellä tätä ryhmää, ja vain viidessä jäsenvaltiossa on määritelty erityishintoja sosiaalisin perustein. On myös merkittäviä eroja siinä, kuinka jäsenvaltioissa korvataan sähkökatkoksista aiheutuneita haittoja – vain kahdeksassa jäsenvaltiossa on maksunpalautusjärjestelmiä. Merkittävästi toisistaan eroavat myös hintojen avoimuutta ja sopimusehtoja koskevat käytännösäännöt.

Komissio aikookin arvioida alalla annetun kansallisen lainsäädännön sekä sen vaikutukset operaattoreihin ja kotitalouksiin. Komissio antaa erityisesti rikkomista koskevien menettelyjen kautta myös ohjausta siitä, kuinka kansallisissa toimenpiteissä on noudatettava yhteisön lainsäädäntöä.

36 Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2005/29/EY, annettu 11 päivänä toukokuuta 2005, sopimattomista elinkeinonharjoittajien ja kuluttajien välisistä kaupallisista menettelyistä sisämarkkinoilla ja neuvoston direktiivin 84/450/ETY, Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivien 97/7/EY, 98/27/EY ja 2002/65/EY sekä Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EY) N:o 2006/2004 muuttamisesta ('sopimattomia kaupallisia menettelyjä koskeva direktiivi'), EUVL L 149, 11.6.2005, s. 22, sovelletaan 12. päivästä joulukuuta 2007.

Komissio aikoo jatkuvasti tarkastella vähittäismarkkinoita arvioidakseen vapauttamisen vaikutuksia kotitalouksiin, jotta voidaan lisätä kuluttajien luottamusta energiemarkkinoihin ja rajoittaa markkinoiden manipuloinnin riskiä.

Komissio aikoo käynnistää suuren tiedotuskampanjan ennen markkinoiden täydellistä vapautumista heinäkuussa 2007 ja laatia energiankuluttajien peruskirjan, jonka tavoitteena on i) käydä polttoaineniukkuuden kimppuun, ii) parantaa kuluttajien saatavilla olevaa vähimmäistietomäärää, jotta heidän olisi helpompi valita sähkötoimittaja ja toimitusvaihtoehdot, iii) vähentää toimittajan vaihtoon liittyviä kustannuksia ja iv) suojella kuluttajia sopimattomilta kaupallisilta käytännöiltä asiaankuuluvien EU:n direktiivien mukaisesti.

2.6.3 Sähkölukemien lukuväli

Joidenkin tukkumarkkinaongelmien voidaan päätellä johtuvan riittämättömästä kysyntäjoudesta. Tukkuhintojen vaihtelua aiheuttaa osin se, että pienasiakkaita suojataan tukkuhintojen lyhyen aikavälin vaihtelulta, mikä lisää tukkuhintojen vaihtelevuutta. Vaikka hinnat olisivat täysin vapaat sääntelystä, pitkät välit kulutuksen mittaamisessa estävät tiettyjä kuluttajia vastaamasta vaihteluun kysynnällään millään tavalla.

Älykkään mittaamisen käytön laajentaminen terästäisi kilpailua ja muita poliittisluontoisia tavoitteita, kuten energiatehokkuutta ja toimitusvarmuutta rohkaisemalla innovointiin energiapalvelujen tarjonnassa. Älykkäät kulutusmittarit hyödyttävät myös kuluttajia, koska niiden avulla kulutustiedot saadaan useammin ja siten kulutustapoja on mahdollista muuttaa. Energian loppukäytön tehokkuudesta ja energiapalveluista annetussa direktiivissä 2006/32/EY jo edellytetään, että jäsenvaltioissa käytetään älykästä mittarinlukua energiatehokkuustavoitteiden saavuttamiseksi. **Komissio tarkastelee, tarvitaanko tällä alalla erityistoimia.**

3 PÄÄTELMÄT JA TULEVAT TOIMET

Edellä on esitetty komission pääasialliset johtopäätökset tehokkaiden sähkön ja kaasun kilpailumarkkinoiden käynnistämisessä kuluneiden seitsemän vuoden aikana saaduista kokemuksista. Aloite ei ole täyttänyt kaikkia siihen asetettuja toiveita.. Positiivisiakin tuloksia on saatu, ja toimialakohtainen tutkimus ja maakatsaukset ovat antaneet komissiolle kattavan kuvan markkinoiden vapauttamisprosessin nykytilasta: merkittävien puutteiden ohella on saavutettu myös jonkin verran edistystä, ja mahdollisesti saadaan vielä muita hyötyjä.

Yhdennetyt kilpailumarkkinat ovat komission mielestä edelleen ainoa tapa varmistaa Euroopan energian turvallinen ja kestävä tulevaisuus, joka perustuu johdonmukaisiin, saman kilpailu- ja sääntelykehyksen mukaisesti toimiviin 500 miljoonan asiakkaan sähkö- ja kaasumarkkinoihin.

Komissio uskoo, että on aika harkita sen esittämiä vaihtoehtoja kilpailun läpimurron aikaansaamiseksi – kyseessä on viimeinen askel kohti täysin toimivia sähkö- ja kaasumarkkinoita EU:n tasolla, kuten edellä kohdissa 2.1-2.6 on esitetty.

Komissio on jo käynnistänyt vaikutustenarviointimenettelyn yksilöidäkseen soveltuvimmat tavat näiden aikomusten toteuttamiseksi käytännössä. Prosessi saadaan päätökseen

myöhemmin vuoden 2007 kuluessa. Komissio antaa aiheesta tiedonannon, joka sisältää yksityiskohtaiset ehdotukset neuvostolle ja Euroopan parlamentille.

Komissio pyytää neuvostoa ja Euroopan parlamenttia vahvistamaan, että komission tässä asiakirjassa esittämät tavoitteet ovat tärkeimmät tavoitteet energian sisämarkkinoiden saavuttamiseksi, ja antamaan hyväksyntänsä komission aikomukselle tehdä esitykset jatkotoimenpiteiksi, joilla näiden tavoitteiden saavuttaminen varmistetaan.