

FI

FI

FI



EUROOPAN YHTEISÖJEN KOMISSIO

Bryssel 15.4.2008
KOM(2008) 192 lopullinen

KOMISSION KERTOMUS NEUVOSTOLLE JA EUROOPAN PARLAMENTILLE

Edistyminen kaasun ja sähkön sisämarkkinoiden luomisessa

[SEK(2008) 460]

KOMISSION KERTOMUS NEUVOSTOLLE JA EUROOPAN PARLAMENTILLE

Edistyminen kaasun ja sähkön sisämarkkinoiden luomisessa

A. TAUSTA

Energian merkitys Euroopan kasvulle ja kilpailukyvyille lisääntyy jatkuvasti. Luotettavat energiapalvelut kohtuulliseen hintaan sekä teollisuuskäyttäjille että kotitalouksille ovat edelleen keskeinen tekijä sosiaalisessa ja taloudellisessa kehityksessä. Energian sisämarkkinoiden toimivuus on oleellisen tärkeää, jos aiotaan vastata eurooppalaisen energia-alan kolmeen haasteeseen, jotka ovat kilpailukyky, kestävyys ja toimitusvarmuus.

Viimeisin askel kohti kilpailuun perustuvia energiemarkkinoita otettiin 1. heinäkuuta 2007, kun kansalliset vähittäismarkkinat avattiin kokonaisuudessaan. Oikeudelliselta kannalta kaikki eurooppalaiset kuluttajat voivat nyt valita toimittajansa ja hyötyä kilpailusta.

Tästä raportista käy kuitenkin ilmi, että käytännössä markkinoiden yhdentymisen ei ole juurikaan edennyt. EU:n sähkö- ja kaasumarkkinat ovat erittäin harvoja poikkeuksia lukuun ottamatta edelleen taloudelliselta kannalta kansallisia, ja kilpailu niillä on rajoitettua.

Tässä raportissa korostuu se, että komission vuoden 2006–2007 edistymisraportissa ja Euroopan sähkö- ja kaasumarkkinoiden alakohtaisen tutkinnan loppuraportissa todetut ongelmat ovat suuressa määrin edelleen olemassa. Kaikkia puutteita ei voida ratkaista voimassa olevan lainsäädännön keinoin, vaan entistä paremmat lainsäädäntövälineet ovat tarpeen.

B. KEHITYS KESKEISILLÄ ALOILLA JA JÄLJELLÄ OLEVAT PUUTTEET

1. Lainsäädännön täytäntöönpano

Kaikki jäsenvaltiot¹ ovat avanneet kaasu- ja sähkömarkkinansa kokonaisuudessaan määräaikaan 1. heinäkuuta 2007 mennessä². Vapaalle ja tasapuoliselle kilpailulle on kuitenkin kehittynyt rajoituksia joidenkin markkinasegmenttien ollessa avoimia samaan aikaan, kun loppukäyttäjille toimitettavan energian hintoja säännellään.

Yli kolme vuotta heinäkuussa 2004 umpeutuneen täytäntöönpanon määräajan jälkeen jotkut jäsenvaltiot eivät edelleenkään ole panneet asianmukaisesti täytäntöön sähkö- ja kaasudirektiivien oikeudellisia vaatimuksia³. Tämä koskee erityisesti markkinoiden vapauttamisen keskeisiä aloja, kuten viranomaisvalvontaa, eriyttämistä ja säänneltyjä toimitushintoja sekä julkisen palvelun velvoitteista ilmoittamista.

Säätelyviranomaiset ovat keskeisessä asemassa valvottaessa sitä, miten verkonhaltijat noudattavat vaatimuksia. ERGEGillä⁴ on merkittävä tehtävä koordinoida kansallista seurainta

¹ Lukuun ottamatta niitä, joille on myönnetty poikkeus.

² Tekninen liite, kohta 1.

³ Tekninen liite, kohta 1.

⁴ Euroopan sähkö- ja kaasualan säätelyviranomaisten ryhmä, perustettu 11. marraskuuta 2003 tehdyllä komission päätöksellä 2003/796/EY.

ja yhdenmukaistaa tällä tavoin vaatimustenmukaisuuden tarkastelua. ERGEGin vuonna 2007 toteuttama seuranta⁵ sähköasetuksen⁶ ja kaasusetuksen⁷ täytäntöönpanosta osoittaa, että vaatimuksia ei noudateta riittävästi aloilla, joilla on keskeinen merkitys likvidien markkinoiden kehittymiselle, esimerkiksi avoimuudessa ja ensisijaisen kapasiteetin jaossa. Kaasualalla noin 15 prosenttia eurooppalaisista siirtoverkonhaltijoista ei noudata avoimuusvaatimuksia. Noin kolmannes siirtoverkonhaltijoista ei julkista tietoja edellisten vuosien kaasuvirroista ja käyttöasteista eikä lainsäädännössä vaadittua ennustetta käytettävissä olevasta kapasiteetista. Samaan aikaan kolmannes sellaisista siirtoverkonhaltijoista, jotka käyttävät ns. alle kolmen toimittajan sääntöä⁸, ei julkista vaadittuja kokonaistietoja, ja lähes 85 prosenttia siirtoverkonhaltijoista soveltaa poikkeussääntöä ilman vaadittua sääntelyviranomaisen hyväksyntää.

Markkinaindikaattoreista raportointi, joka on jäsenvaltioiden tehtävä, on yleensä riittämätöntä. Esimerkiksi vain 30 prosenttia kansallisista sääntelyviranomaisista voi ilmoittaa toimittajaa vaihtaneiden asiakkaiden määrän eri toimialojen, pienten ja keskisuurten yritysten sekä kotitalouksien osalta.

2. Markkinoiden yhdyntyminen

Markkinoiden yhdyntyminen ei edelleenkään ole edennyt riittävästi. Tästä ovat osoituksena esimerkiksi hintaerot, alueelliset monopolit ja jatkuva ylikuormittuminen jäsenvaltioiden rajoilla.

Yhdyntyneillä markkinoilla kilpailu pitää hinnat samankaltaisina toistensa naapureina olevissa jäsenvaltioissa tai alueilla. Sähkön teollisuusasiakkailta laskutettavat energian hinnat alkavat lähentyä toisiaan EU:n keski- ja luoteisosissa, mutta joissakin tapauksissa eroa on vielä lähes 100 prosenttia⁹. Infrastruktuurin käyttöä tehostamalla on saatu aikaan hieman parannusta sähkön hintojen vastaavuudessa, erityisesti Alankomaiden, Belgian, Itävallan, Ranskan ja Saksan alueen sekä Pohjoismaiden markkinoiden välillä.

Rajatylyttävä kauppa on hintoihin kohdistuvien kilpailupaineiden keskeinen lähde. Koska tällainen kauppa edellyttää riittävää verkkokapasiteettia, kaasu- ja sähköinfrastruktuurissa vielä olevat pullonkaulat on poistettava. Viidessä jäsenvaltiossa sähkön yhteenliittämiskapasiteetti suhteessa asennettuun kapasiteettiin on alle 10 prosenttia. Kymmenessä muussa jäsenvaltiossa se on 10 ja 30 prosentin välillä. Sijoitusten koordinoitu suunnittelu ja markkinakysynnän testaaminen ovat oleellisen tärkeitä kapasiteetin tarjoamiselle eurooppalaisesta näkökulmasta. Komission ERGEGin¹⁰ operatiivisella tuella edistämän alueellisen aloitteen puitteissa toteutetut vapaaehtoiset toimet (esim. koordinoitujen kysyntätutkimukset Pyreneiden niemimaan kaasuvirtojen osalta, siirto- ja varastointi-investointien alueellinen analyysi kaakkoisella kaasualueella) ovat tietenkin positiivisia. Vapaaehtoisilla järjestelyillä ei kuitenkaan voida riittävästi taata markkinakysynnän tyydyttämiseen tarvittavaa varmuustasoa.

⁵ Saatavissa osoitteesta www.ergeg.org.

⁶ Asetus (EY) N:o 1228/2003.

⁷ Asetus (EY) N:o 1775/2005.

⁸ Sääntö, jonka nojalla siirtoverkonhaltijat voivat rajoittaa julkistamista, jos asiaankuuluvassa verkon kohdassa toimii vähemmän kuin kolme toimittajaa; ks. asetuksen (EY) N:o 1775/2005 6 artiklan 3 kohta.

⁹ Tekninen liite, kohta 5.

¹⁰ www.ergeg.org.

Verkonhaltijoiden puutteellinen riippumattomuus on edelleen esteenä riittäville investoinneille. Kokemus on osoittanut, että jos vakiintuneet kansalliset toimijat ovat markkinoillaan osakkaina siirtoverkoissa, niiden pyrkimys kilpailun rajoittamiseen kansallisilla markkinoillaan on usein esteenä kapasiteetin riittävälle lisäämiselle toimitusketjun alkupäässä. Asianmukaisen eriyttämisen ja investointien välinen korrelaatio on osoitettu analyyseissä. Yhteenliittämiskapasiteettiin sijoitettujen ylikuormitustulojen osuus on ollut noin kaksi kertaa korkeampi omistajuudeltaan eriytettyjen siirtoverkonhaltijoiden kuin vertikaalisesti integroituneiden siirtoverkonhaltijoiden kohdalla, ja investointien määrä on vähintään kaksinkertaistunut omistajuuden eriyttämistä seuranneiden kolmen-neljän vuoden aikana.

On kuitenkin muistettava, että investointien määrään vaikuttavat muutkin tekijät, erityisesti hintasääntely. Sääntelyviranomaisten olisi tarjottava investointeja edistävät toimintapuitteet, joihin kuuluu vakaa sääntelyjärjestelmä ja oikeudenmukaisia investointikannustimia sekä yhdenmetyt markkinat, joilla tähdätään myös muttei pelkästään hintojen alentamiseen. Kannustimien sääntely ei ole vielä kehittynyt riittävästi.

Oikeudelliset erot jäsenvaltioiden välillä ovat edelleen esteenä markkinoiden yhdentymiselle. Kansallisen lainsäädännön erot esimerkiksi estivät kaasukapasiteetin koordinoitua huutokauppaa koskevan pilottihankkeen toteuttamisen luoteisella kaasualueella¹¹. Jäsenvaltioiden lisätuki on tarpeen esteiden poistamiseksi.

Riittävästä infrastruktuurista saatavat edut eivät konkretisoidu täysin, ellei kapasiteettia tarjota markkinatoimijoille tasapuolisin ja kauppaa edistävin perustein. Rajatylittävien palvelujen ja kotimaassa tapahtuvan siirron eriytetty kohtelu on nähtävä ratkaisevana tekijänä käyttäjien syrjimättömyyden ja voimassa olevan (ja ehdotetun) lainsäädännön noudattamisen kannalta. Samalla kapasiteettijärjestelmissä on siirryttävä mahdollisimman suureen joustavuuteen, joka voidaan parhaiten tarjota toisistaan erillisten syöttö- ja ottopaikkojen järjestelmässä.

Alueellinen kehitys

Rajatylittävän yhdentymisen tehostamiseksi on perustettu kahden- ja monenvälisiä hankkeita, joista voidaan mainita ERGEGin johtamat alueelliset aloitteet, hallitusyhteistyö Luoteis-Euroopan viidenvälisissä foorumeissa ja Pyreneiden niemimaan maiden MIBEL- ja MIGAS-hankkeet. Toisin kuin muut aloitteet, energiayhteisö edistää alueellista yhteistyötä oikeudellisesti sitovalta pohjalta.

Mainitut hankkeet ovat hyödyllisiä parhaiden toimintatapojen kehittämisessä. ERGEGin johdolla toteutetuissa alueellisissa aloitteissa on keskitytty esimerkiksi rajatylittävän kapasiteetinjoon koordinointiin Luoteis-Euroopan kaasumarkkinoilla, kysyntäanalyysin ja investointisuunnittelun koordinointiin Pyreneiden ja Kaakkois-Euroopan¹² kaasumarkkinoilla sekä sääntelyn koordinointiin sääntelyä koskevan päätöksenteon yhtenäistämiseksi yli rajojen ja avoimuuden tehostamiseksi. Vuonna 2006 Ranskan, Belgian ja Alankomaiden välillä käynnistettiin kolmenvälinen sähkömarkkinoiden yhteenkytkemishanke – kapasiteetinjakomekanismi, jolla taataan oikeansuuntaiset energiavirrat suhteessa spot-hintoihin – joka lisäsi ratkaisevasti alueen sähköntuotannon ajojärjestyksen tehokkuutta. Viidenvälinen sähköfoorumi pääsi sopimukseen koko alueen yhteisestä, virtoihin perustuvasta

¹¹ UK, NL, B, F, IRL, DE, DK, SW, N-IRL, Norja (tarkkailija).

¹² AT, CZ, GR, H, IT, PL, SK, SI.

rajatylittävästä kapasiteetinjakomekanismista. Kaasua koskeva työ alkoi äskettäin, ja siinä on tarkoitus keskittyä oikeudellisiin pullonkauloihin ja toimitusvarmuuteen. Irlannin tasavalta ja Pohjois-Irlanti aloittivat marraskuussa 2007 yhteisten sähkön tukkumarkkinoiden kehittämisen. Myös kaasumarkkinoiden alalla on tarkoitus edistyä.

Alueellisessa lähestymistavassa voidaan ottaa huomioon markkinoiden erilaiset kehitystasot samalla, kun pyritään yhtenäismarkkinoiden toteuttamisen yhteiseen tavoitteeseen.

3. Keskittyminen ja yhdistyminen

Markkinoiden rakenteet ovat kansallisesti edelleen hyvin keskittyneitä. Lisäksi vakiintuneet toimijat hallitsevat keskeisiä infrastruktuureja, mikä lisää entisestään niiden markkinavoimaa.

Vuodesta 2005 vuoden 2007 puoliväliin riippumattomien toimittajien määrä sähkömarkkinoilla lisääntyi 40 prosentissa jäsenvaltioista, joista tietoja on käytettävissä. Kaasun osalta määrä lisääntyi vain neljänneksessä jäsenvaltioista. Ranskassa, Italiassa, Puolassa ja Alankomaissa lisäys oli kuitenkin 50 prosenttia tai enemmän (10:stä 15 toimittajaan Ranskassa; 0:sta 75:een Puolassa, 8:sta 20:een Alankomaissa ja 123:sta 182:een Italiassa [vuonna 2006]). Seitsemässä jäsenvaltiossa 21:stä kansallisilla kaasumarkkinoilla ei toimi ainoatakaan riippumatonta toimittajaa. Sähkön osalta vain Kypros on ilmoittanut tällaisesta tilanteesta, mutta 15 jäsenvaltiosta ei ole käytettävissä asiaa koskevia tietoja.

Vähittäismarkkinat eivät ole vielä kovin kehittyneet, pääasiassa siksi, että uusien tulokkaiden mahdollisuudet käyttää kaasun hankintalähteitä ovat rajalliset. Kaikkein kehittyneimmilläänkin markkinoilla eli Yhdistyneessä kuningaskunnassa kaasun tuottajat hallitsevat kilpailua. Uusien tuottajien lisääminen hankintalähteiden valikoimaan on edelleen ratkaisevan tärkeää sekä kilpailun että toimitusvarmuuden kannalta. Nesteytetty maakaasu on merkittävässä asemassa.

Sen lisäksi, että kansalliset markkinat ovat erittäin keskittyneitä, suuntaus yritysten yhdistymiseen ja keskittymiseen jatkuu. Tällä ei välttämättä ole negatiivisia kilpailuvaikutuksia, kunhan fuusioiden ja yritysostojen tuloksena syntyneet toimijat toimivat tosiasiallisesti kilpailen. Hallitusten, kansallisten sääntelyviranomaisten ja kilpailuviranomaisten olisi aktiivisesti pyrittävä luomaan kilpailuun pakottavia toimintapuitteita silloin, kun markkinoiden rakenteiden ei odoteta saavan aikaan kilpailua. Tämä voitaisiin toteuttaa esimerkiksi kapasiteetin vapauttamisen, kaasunsiirtokapasiteetin vapauttamisohjelmien ja tiukkojen avoimuusvaatimusten avulla.

4. Hintakehitys

Kaudella 1998–2004 sähkömarkkinoiden vapauttaminen johti 15 jäsenvaltion EU:ssa noin 60 miljardin euron kumulatiivisiin hintasäästöihin asiakkaiden hyväksi. Säästöt kumoutuivat osittain myöhemmin tehdyillä hinnankorotuksilla. EU-27:ssa kaasun hinnat ovat nousseet öljyn hintakehityksen mukaisesti. Teollisuuskäyttäjien maksamat hinnat nousivat keskimäärin 35 prosentilla vuodesta 2005 vuoteen 2006 ja vielä 12 prosentilla vuonna 2007. Kotitalouksien maksamat hinnat nousivat vastaavasti vuodesta 2005 vuoteen 2007, vaikka merkittäviä hinnankorotuksia astui voimaan pääasiassa vuonna 2007¹³.

Kehitykseen on useita syitä. Koska kilpailu on vielä vähäistä, hintoihin kohdistuva kilpailupaine on vastaavasti heikkoa. Lisäksi hinnat kuvastavat yleistä kehitystä erityisesti

¹³ Eurostat, tiedot kunkin vuoden tammikuun 1. päivästä.

öljyn hinnoissa, jotka nousivat yli 50 prosentilla vuodesta 2005 vuoteen 2007. Koska kaasun hinnat ovat sidoksissa öljyn hintoihin ja koska kaasun merkitys sähköntuotannossa on kasvamassa, öljyn hintakehitys vaikuttaa sekä kaasun että sähkön hintoihin.

Samaan aikaan verkonhaltijoiden riippumattomuus näyttäisi vaikuttavan myönteisesti hintoihin, koska se edistää verkon tehokkuutta, helpottaa kolmansien osapuolten pääsyä verkkoon ja myötävaikuttaa markkinoiden luottamukseen. Markkinoiden avauduttua vuonna 1998 jäsenvaltioissa, joissa siirtoverkonhaltijoiden omistajuus on eriytetty, on tapahtunut positiivisempaa hintakehitystä kuin jäsenvaltioissa, joissa siirtoverkonhaltijat ovat edelleen yhteydessä jakeluyrityksiin.

5. Verkonhaltijoiden riippumattomuus

Toiminnallista eriyttämistä ei edelleenkään ole pantu tosiasiallisesti täytäntöön kaikissa jäsenvaltioissa¹⁴. Tämä koskee sekä sähköä että kaasua ja sekä siirto- että jakeluverkonhaltijoita. Joissakin jäsenvaltioissa on menty nykyisiä eriyttämisvaatimuksia pidemmälle. Sähköalalla noin puolessa jäsenvaltioista verkonhaltijoiden omistajuus on eriytetty; kaasualalla näin on seitsemässä jäsenvaltiossa¹⁵.

Jakeluportaassa jäsenvaltiot myöntävät runsaasti poikkeuksia: puolet jäsenvaltioista sallii jakeluverkonhaltijoiden, joilla on alle 100 000 asiakasta, olla noudattamatta eriyttämistä koskevia oikeudellisia vaatimuksia sekä sähkö- että kaasualalla¹⁶.

Verkonhaltijoiden puutteellinen riippumattomuus näkyy liian vähäisinä investointeina verkkokapasiteettiin ja erityisesti rajatylittävän kapasiteetin riittämättömyytenä. Vaikutusta ei ole pystytty poistamaan oikeudellisen eriyttämisen avulla.

6. Sääntelyviranomaisten toiminnan tehokkuus

Huolimatta sähkö- ja kaasudirektiivien vaatimuksista, joiden mukaan sääntelyviranomaisilla on oltava tietyt minimivaltuudet, viranomaisten sääntelyvallassa on edelleen suuria eroja jäsenvaltioiden välillä. Joissakin jäsenvaltioissa valtuudet jakautuvat useiden kansallisten ja alueellisten sääntelyviranomaisten kesken, kilpailuviranomainen ja/tai ministeriö mukaan luettuna. Tällainen on omiaan lisäämään epäjohtonmukaisuutta. Tukku- ja vähittäismarkkinoiden viranomaisvalvontaa on tuskin yhdessäkään jäsenvaltiossa.

EU:n lainsäädännön noudattamatta jättämisestä määrätään usein riittämättömiä tai tehottomia seuraamuksia kansallisessa lainsäädännössä. Samaan aikaan voimassa olevan lainsäädännön täytäntöönpanoa koskevissa ERGEGin seurantaraporteissa todetaan selvästi, etteivät sääntelyviranomaiset ole riittävästi sitoutuneet käyttämään nykyisiä valtuuksiaan rohkaistakseen aktiivisesti oikeudellisten vaatimusten täytäntöönpanoon. Esimerkiksi ERGEGin raportissa Madridin foorumin 14. kokoukselle mainittiin vain yksi tapaus, jossa sääntelyviranomainen oli käyttänyt valtuuksiaan määrätä seuraamuksia siirtoverkonhaltijalle, joka ei ollut noudattanut oikeudellisia vaatimuksia.

¹⁴ Toiminnallisen eriyttämisen suuntaviivoja koskeneessa ERGEGin julkisessa kuulemisessa siirtoverkonhaltijat esimerkiksi toivat esiin sen, että verkkoyritysten johtajien on osallistuttava integroituneiden yritysten johtamiseen ja että myös näille johtajille on tarjottava integroituneen yrityksen kokonaismenestykseen sidottuja kannustimia. Ks. kommentit osoitteessa www.ergeg.org – Public Consultations – Energy – GGP Functional Unbundling.

¹⁵ Tekninen liite, kohta 7.

¹⁶ Tekninen liite, kohta 7.

Markkinoiden yhdentymisen laajuus edellyttää sääntelyä koskevien päätösten yhdenmukaistamista eri maissa. ERGEG ja Euroopan sähkö- ja kaasualan sääntelyfoorumit (Firenzen foorumi ja Madridin foorumi) myötävaikuttavat tähän prosessiin tarjoamalla tilaisuuden käydä keskustelua käytännön ongelmien ratkaisemiseksi ja kehittämällä yhteisesti sovittuja ratkaisuja parhaiksi toimintatavoiksi. "Sääntelyvaje" on kuitenkin edelleen esteenä koordinoitulle rajatylittävälle päätöksenteolle, eikä sitä voida ratkaista nykyisellä mallilla, joka perustuu ERGEGin puitteissa tehtävään vapaaehtoiseen yhteistyöhön.

7. Asiakkaat

Kuluttajien reaktiot – toimittajan vaihtaminen

Sähkötoimittajaa vaihdetaan paljon Pyreneiden niemimaan maissa, Tšekissä ja Pohjoismaissa ja keskimääräistä enemmän varsinkin suurten teollisuusasiakkaiden keskuudessa Saksassa, Itävallassa ja Luxemburgissa. Useimmissa muissa maissa kotitalouksien vuotuinen vaihtamisaste on noin 1 prosentti tai sen alle. Kaasun osalta tilanne on samankaltainen lukuun ottamatta sitä, että Italiassa vaihtamisaste on yli 1 prosentin. Suurempien asiakkaiden vaihtamisaste jatkaa kasvuaan, mutta useimmilla pienillä yritysasiakkailla ja kotitalouksilla on edelleen vain vähän mahdollisuuksia käyttää valinnanvapauttaan.

Vaihtamisasteet eivät ole ainoa vähittäismarkkinoiden toimivaa kilpailua osoittava indikaattori. Kilpailevia tarjouksia ei useinkaan ole saatavilla, tai erot ovat niin pieniä, ettei todellista valinnanvaraa ole. Jäsenvaltioiden ja kansallisten sääntelyviranomaisten on varmistettava, että vaihtamista varten on käytössä avoimia ja yksinkertaisia menettelyjä, jotta asiakkaiden tarvitsema luottamus säilytetään. Lisäksi säännellyt toimitushinnat vääristävät kilpailua vähittäismarkkinoilla.

Palvelun laatu

Markkinoiden vapauttamisella pyritään tyypillisesti parantamaan kuluttajien asemaa. Mahdollisuus valita toimittaja ja siitä aiheutuva kilpailupaine johtavat siihen, että palvelun tarjonta ja käyttäjäkysyntä vastaavat paremmin toisiaan. Kaasu- ja sähködirektiiveissä korostetaan selkeästi kuluttajan oikeuksia. Markkinatutkimuksissa on todettu, että sähkö- ja kaasupalvelujen laatuun ollaan yleisesti ottaen tyytyväisiä¹⁷. Huoli siitä, että kilpailu heikentäisi palvelujen laatua tai aiheuttaisi ongelmia yleispalvelujen tarjonnassa, on osoittautunut perusteettomaksi.

Markkinoiden vapautumisen hyödyntäminen edellyttää energiatoimitusten saatavuutta. Analyseistä¹⁸ käy ilmi, että eurooppalaisten loppukäyttäjien valtaenemmistölle sähkö ja kaasu ovat helposti saatavilla – EU-27:ssä keskiarvo on jopa 93 prosenttia ei-korvattavan sähkön alalla ja 72 prosenttia kaasualalla, missä korvaavia tuotteita on usein saatavilla. Keskimäärin kaksi kolmasosaa (66 prosenttia) EU:n kansalaisista pitää sähköpalvelujen hintaa kohtuullisena, ja kaasun osalta osuus on samaa luokkaa. Kummallakaan alalla ei esiinny merkittävää vaihtelua sosiaalisen tai väestöryhmän mukaan eikä EU-15:n ja EU-27:n välillä¹⁹.

¹⁷ Yleishyödyllisten palvelujen hintaa ja laatua käsittelevä Eurobarometri-tutkimus, syyskuu 2005; ja vuoden 2007 asiakastytyväisyystutkimus:

http://ec.europa.eu/consumers/cons_int/serv_gen/cons_satisf/consumer_service_finrep_en.pdf.

¹⁸ Yleishyödyllisiä palveluja käsittelevä Eurobarometri-tutkimus, kohta 1.4–1.5, heinäkuu 2007.

¹⁹ Yleishyödyllisiä palveluja käsittelevä Eurobarometri-tutkimus, kohta 3.1, heinäkuu 2007.

Säännelty hinnat

Avointen energiamarkkinoiden ja säänneltyjen energian hintojen rinnakkaiselo on melko yleistä EU:n jäsenvaltioissa: tällainen tilanne on kolmasosalla kaasumarkkinoista ainakin yhdellä markkinasegmentillä ja yli puolella sähkömarkkinoista. Useimmissa hintasääntelyä käyttävissä jäsenvaltioissa sääntely ei rajoitu pienasiakkaisiin, vaan kaikkien asiakassegmenttien toimituksiin sovelletaan säänneltyjä hintoja²⁰.

Energian säänneltyjen hintojen kielteiset vaikutukset ovat merkittävä huolenaihe. Ne johtavat välittömästi kilpailun vääristymiseen ja vähentävät tukkumarkkinoiden likviditeettiä. Pitkällä aikavälillä hintojen sääntely antaa sijoittajille vääränlaisia hintasignaaleja ja vaikuttaa sen vuoksi kielteisesti uuden infrastruktuurin kehittämiseen. Koska hintasääntelyllä hinta asetetaan tasolle, jolla uusien tulokkaiden ei ole mahdollista toimittaa energiaa kustannukset kattavaan hintaan, se estää vaihtoehtoisten toimittajien pääsyn markkinoille ja uhkaa näin ollen suoranaisesti toimitusvarmuutta. Esimerkiksi Ranskan markkinoilla sähköpörssi on ilmoittanut olevansa kykenemätön asettamaan markkinoiden viitehintaa, koska energian hinnat ovat säänneltyjä. Kuluttajansuojatoimenpiteitä ei pitäisi sekoittaa kilpailun välineisiin, vaan niitä olisi käsiteltävä erikseen.

C. TOIMITUSVARMUUS

Euroopan sähköalan siirtoverkonhaltijoiden (ETSO) ja Euroopan kaasualan siirtoverkonhaltijoiden (Gas Infrastructure Europe, GIE) yhteenliittymän vuonna 2007 laatimien Euroopan kesä- ja talvisähköennusteiden mukaan keskipitkällä aikavälillä ei ole odotettavissa erityistä sähköpulan riskiä. Kyseisissä raporteissa esitetään yhteenveto kansallisista ja alueellisista sähkötase-ennusteista, joissa on otettu huomioon tuotanto ja kysyntähuiput. Raporteissa arvioidaan yhteenliitettyjen verkkojen yleistä riittävyyttä. Ankarissa olosuhteissa, esimerkiksi alhaisissa tai hyvin korkeissa lämpötiloissa tai kaasutoimitusten kriisitilanteiden aikana, sähköverkkoihin kohdistuu suurempi kuormitus, erityisesti jos myös naapurimaiden tilanne on kriittinen samaan aikaan.

Riittävän siirtokapasiteetin tarjoaminen on edelleen keskeistä paitsi kilpailun kehittymisen, myös toimitusvarmuuden kannalta. Erityisesti kaasutoimituksissa Euroopan unioni on yhä enemmän riippuvainen tuonnista²¹. Kun kotimaiset kaasuvaramat vähenevät ja maailman kaasunkulutuksen odotetaan kasvavan merkittävästi, toimitusreittien tai -lähteiden monipuolistaminen on keskeinen tekijä pyrittäessä vähentämään riippuvuutta nykyisistä kolmesta suurimmasta lähteestä eli Venäjästä, Norjasta ja Algeriasta. Kaasun hintojen noustessa nesteytetyn maakaasun rooli monipuolistamisessa kasvaa tasaisesti.

Sähkö- ja kaasuverkot ovat keskeisen tärkeitä eurooppalaisten markkinoiden toimivuuden kannalta. Jo määriteltyjen ensisijaisten hankkeiden toteuttamisessa on edelleen vaikeuksia. Hankkeille, jotka on määritelty Euroopan etua koskeviksi ja joiden toteuttaminen on viivästynyt tai vaikeutunut, on nimetty koordinaattorit. Kyseessä ovat seuraavat hankkeet: (1) voimansiirtoyhteys Saksan, Puolan ja Liettuan välillä; (2) yhteydet merellä sijaitseviin tuulivoimaloihin Pohjois-Euroopassa; (3) Ranskan ja Espanjan välinen yhteenliittäjä; ja (4) Nabucco-kaasuputki.

Sähköalalla riippuvuus tuonnista on vähäisempää. Sähköä voidaan tuottaa kotimaisista lähteistä, myös uusiutuvista lähteistä, ja polttoaineista, joille on olemassa monimuotoiset maailmanmarkkinat (esim. hiili). Sähköntuotannon riippuvuus kaasusta, josta suuri osa

²⁰ ERGEG, Status review on end-user price regulation, 14.6.2007 (viite: E07-CPR-08-04), www.ergeg.org.

²¹ Tekninen liite, kohta 8.

tuodaan, on kuitenkin kasvamassa. Tämän ohella infrastruktuuriin sijoittajilla on edessään uusia haasteita. Sähköjärjestelmä alkaa tukeutua kaasuinfrastruktuuriin. Uusiutuvaan sähköntuotantoon (esim. tuulivoimaan) sijoittaminen edellyttää suuren kapasiteetin siirtoinfrastruktuuria, jotta järjestelmä mukautettaisiin kapasiteetin epätasaiseen käyttöön.

Kylmän talven 2005–2006 jälkeen jotkut maat päättivät perustaa kaasuvaramoita ja maksimoida tuontikapasiteetin käytön. Esimerkiksi Italia otti käyttöön toimita tai maksa - sopimuksia (ship or pay), joiden nojalla toimittajat voivat jättää siirtokapasiteettia käyttämättä lisätäkseen kapasiteetin fyysistä käyttöä. Vuoden 2006 lopusta vuoteen 2007 kaasualalla ilmeni hieman ylitarjontaa, minkä ansiosta kaasukauppa vilkastui ja markkinakeskukset saivat jonkin verran likviditeettiä. Nähtäväksi jää, saako tämä markkinat kehittymään positiiviseen ja dynaamiseen suuntaan.

Sen lisäksi, että EU:n on jatkossakin keskityttävä kolmansien maiden, erityisesti toimittajamaiden kanssa ylläpitämiensä energia-alan suhteiden strategiseen ulottuvuuteen, sen on myös muistettava, että on tärkeää tarjota sellaiset markkinarakenteet, että toimittajat ja sijoittajat voivat hyödyntää markkinoiden avoimuutta ja energian esteetöntä virtaa. Tämä edellyttää yhtä paljon komission, hallitusten ja sääntelyviranomaisten kuin verkonhaltijoidenkin toimia. Kriittisenä tekijänä ovat investointien lupamenettelyt. Ne uhkaavat tällä hetkellä huomattavasti toimitusvarmuutta ja sisämarkkinoiden kehittymistä.

D. PÄÄTELMÄT

Joitakin rohkaisevia parannuksia on saatu aikaan erityisesti rajatylittävässä alueellisessa koordinoinnissa, mutta niistä huolimatta sähkön ja maakaasun sisämarkkinoiden etenemisen kokonaisanalyysi osoittaa, että markkinoiden tehokkaalle toiminnalle on edelleen huomattavia esteitä.

Ratkaisevana tekijänä on vieläkin EU:n lainsäädännön riittämätön täytäntöönpano. Komission, jäsenvaltioiden, sääntelyviranomaisten ja teollisuuden on yhdessä edistettävä uudistuksia:

- Kansallisille sääntelyviranomaisille on annettava toimivaltaa sen varmistamiseksi, että sidosryhmät panevat lainsäädännön asianmukaisesti täytäntöön.
- Sääntelyviranomaisten on toimittava itse rohkaistakseen oikeudellisten vaatimusten täytäntöönpanoa. Parhaiden sääntelykäytäntömallien yhdenmukaistaminen eri maissa on ehdottomasti tarpeen, jos rajatylittävän kaupan käytännön esteitä halutaan poistaa. ERGEGin johtamat alueelliset aloitteet ja muut samankaltaiset hallitustason hankkeet ovat positiivisia panoksia tähän prosessiin.
- Teollisuuden on noudatettava oikeudellisia vaatimuksia tinkimättä. EU:n lainsäädännön täytäntöönpanossa ei ole neuvotteluvaraa.
- Energian säännellyt hinnat ovat edelleen merkittävä huolenaihe.

Kaikilla eri alojen tärkeimmillä huolenaiheilla on kaksi yhteistä piirrettä: ne haittaavat merkittävästi sähkön ja kaasun toimivien sisämarkkinoiden aikaansaamista, eikä niitä saada ratkaistua nykyisen lainsäädännön puitteissa. Sen vuoksi komissio käsitteli kyseisiä puutteita 19. syyskuuta 2007 esittämässään lainsäädäntöpakettissa.