

Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheesta ”Ehdotus: Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi sähkön toimitusvarmuuden ja infrastruktuuri-investointien turvaamiseksi toteutettavista toimenpiteistä”

KOM(2003) 740 lopullinen — 2003/0301 COD

(2005/C 120/22)

Neuvosto päätti 23. tammikuuta 2004 pyytää Euroopan yhteisön perustamissopimuksen 95 artiklan nojalla Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunnon edellä mainitusta aiheesta.

Asian valmistelusta vastannut ”liikenne, energia, perusrakenteet, tietoyhteiskunta” -erityisjaosto antoi lausuntonsa 5. lokakuuta 2004. Esittelijä oli Ulla **Sirkeinen**.

Euroopan talous- ja sosiaalikomitea hyväksyi 27.–28. lokakuuta 2004 pitämässään 412. täysistunnossa (lokakuun 28. päivän kokouksessa) seuraavan lausunnon. Äänestyksessä annettiin 134 ääntä puolesta, 7 vastaan 14:n pidättyessä äänestämästä.

1 Taustaa

1.1 EU:n energiapolitiikassa on viime vuosina seurattu seuraavia kolmea päälinjaa:

- tehokkaiden ja avointen sähkö- ja kaasumarkkinoiden luominen
- energian toimitusvarmuuden varmistaminen sekä
- tiukkojen ympäristötavoitteiden saavuttaminen sekä erityisesti ilmastonmuutoksen torjuminen.

Kyseisillä aloilla hyväksytyyn keskeiseen lainsäädäntöön sisältyvät tarkistetut sähkö- ja kaasumarkkinadirektiivit, joilla markkinat avataan käyttäjille kotitalouksia lukuun ottamatta vuoden 2004 keskivaiheilla ja kaikille kuluttajille vuonna 2007. Vuonna 2001 julkaistiin sähkön toimitusvarmuutta käsittelevä vihreä kirja, jossa kysynnänhallintaa painotettiin yhtenä keskeisenä keinona sekä toimintavarmuutta että ilmastonmuutoksen torjumista ajatellen.

1.2 Kohtuuhintaisen energian luotettava saatavuus on keskeinen edellytys talouskasvulle ja Euroopan kansalaisten hyvinvoinnille. Tämän mukaisesti ETSK on lausunnoissaan tukenut komission tavoitteita ja lähestymistapaa.

1.3 EU:n energiemarkkinat eivät vielä toimi niin, että ne edistäisivät yllä mainittujen tavoitteiden saavuttamista. Tätä ei ehkä pidä vielä edes odottaakaan, sillä keskeinen lainsäädäntö on vasta tulossa täytäntöönpanovaiheeseensa. Komission mukaan tarkasteltavana oleva säädösluonnos täydentää olemassa olevaa lainsäädäntöä, ja sen tavoitteena on korjata nykyisiä tai tulevia puutteita.

1.4 Vahva kimmoke sääntelypaketin esittämiselle oli Italiassa tapahtunut sähkökatkos syyskuussa 2003 sekä muut tapaukset Euroopassa ja Yhdysvalloissa. Sähkökatkoksen synnä oli joukko toiminnallisia häiriöitä, jotka syntyivät vahvasti ylikuormitetun

linjan romahdettua Sveitsissä. Se toi esille myös siirtoverkonhaltijoiden väliseen koordinointiin liittyvät ongelmat. Valitettava tapaus tarjosi arvokkaita oppitunteja. Avoimet markkinat lisäävät sähkön siirtoa ja mahdollisesti siihen liittyviä ongelmia.

1.5 On hämmästyttävää, että komissio tyytyy ainoastaan mainitsemaan tapahtuneiden sähkökatkosten perimmäisen syyn. Eräiden alueiden tai valtioiden sähköntuotanto on riittämätöntä, ja niiden tarvitsee jatkuvasti tuoda suuria määriä sähköä lähialueilta ja niitäkin kauempana sijaitsevilta alueilta, joilla on ylitarjontaa. Rajatylittävistä kaupasta on yhteisillä sähkömarkkinoilla etua, sillä sen avulla voidaan tehokkaasti hallita tarjonnan ja kysynnän vaihteluita ja siten parantaa toimitusvarmuutta sekä lisätä kilpailua. Sillä ei kuitenkaan voida eikä tulisi korvata joidenkin alueiden riittämätöntä tuotantokapasiteettia markkinoilla.

1.6 Komission mukaan hyvin toimivilla markkinoilla hinnat nousevat, kun kysyntä kasvaa ja tarjonta pysyy ennallaan. Teoriassa kuluttajat vastaavat hintojen nousuun vähentämällä käyttöä, mutta sähkömarkkinoilla hintajoustavuus on tunnetusti monista syistä heikko. Tietyllä hintatasolla tarjontaa lisäävistä investoinneista tulee kannattavia, ja näin hintojen jatkuva nousu pysähtyy. Mikäli riittäviä investointeja ei tehdä, hinnat jatkavat nousuaan aiheuttaen ainakin lyhyellä ja keskipitkällä aikavälillä vakavia ongelmia kuluttajille ja teollisuuden kilpailukyvyille ja näin ollen koko taloudelle. Sähköntuotantoinvestointeihin liittyvä erityinen ongelma on se, että hintasignaaleihin ei voida vastata nopeasti, koska investointihankkeiden toteuttaminen suunnittelusta ja toimiluvan saamisesta rakentamiseen kestää pitkään. Vaikka termiini- ja futuurimarkkinat voivat tietyissä tapauksissa lievittää kyseistä ongelmaa jossain määrin, kyse on liian uusista käytänteistä, jotta olisi mahdollista varmistua niiden toimivuudesta.

1.7 EU on päättänyt avata sähkö- ja kaasumarkkinansa kilpailulle. Huolta on kuitenkin herättänyt se, syntykö avoimilla markkinoilla riittäviä investointeja etenkin huippukapasiteettia ajatellen. Sähkömarkkinadirektiivissä jäsenvaltioita vaaditaan perustamaan tarjonnan ja kysynnän tasapainon valvontajärjestelmä sekä käynnistämään lisäsähkökapasiteettia koskeva tarjouskilpailu tarvittaessa. Jäsenvaltiot ovat vastuussa energianhuollon yleisrakenteestaan sekä energianlähteitä koskevista valinnoistaan. Perustuslakisopimusluonnos ei tuo tähän muutosta.

1.8 Synä riittämättömiin investointeihin voivat olla yhtä lailla markkinoiden puutteet (mm. pitkän aikavälin tarpeiden, ympäristötekijöiden ja paikallisten ja alueellisten olosuhteiden puutteellinen huomioiminen) eivätkä ainoastaan tehoton kilpailu, vakaan sääntelyjärjestelmän puuttuminen, kohtuuttomat lupamenettelyt ja/tai kansalaismielipiteen kielteisyys. Velvollisuus eriyttää verkko itsenäiseksi taloudelliseksi toimijaksi (*unbundling*) pakottaa hallinnoimaan verkkoa kunnianhimmottomasti, sillä innovointi ja lisäarvon tuottaminen liittyvät asiakaspalveluun. Verkko on sääntelyviranomaisten asettamien siirto- ja muiden maksujen sekä asiakasoperaattoreiden sanelemien investointien puristuksessa. Verkko ei näy millään tavoin, eikä se voi mitenkään vaikuttaa kehitykseen.

1.9 Energian loppukäytön tehokkuuden tai energiansäästön on jo pitkään ymmärretty olevan huomattava tekijä energiamarkkinoilla. Energiankäytön vähentäminen säästää varoja ja parantaa suoraan huoltovarmuutta sekä vähentää usein kasvihuonekaasuja, koska tarve tuottaa sähköä ja investoida uuteen tuotantoon ja sähkönsiirtoon vähenee. Uudet tekniikat voivat tässä suhteessa olla merkittävässä asemassa, ja on ryhdyttävä toimenpiteisiin niiden kehittämisen ja markkinoille tulon edistämiseksi.

1.10 Komissio muistuttaa, että kysymystä kysynnän ja tarjonnan tasapainosta ei voida jättää huomiotta. Perimmäinen syy verkkojen kuormituksen lisääntymiselle on kysynnän kasvu, jota voidaan osittain torjua kysynnänhallinnan avulla. Kuitenkin myös verkko- ja sähköntuotantoinvestointeja edistävät asianmukaiset kannustimet ovat välttämättömiä.

1.11 Komission käsityksen mukaan sähkön kysynnän kasvua tulevaisuudessa ohjaillaan kysynnänhallinnan avulla. Joitakin uusia investointeja katsotaan kuitenkin tarvittavan jo yksistään käyttöikänsä loppuun tulleiden laitosten uusimiseksi. Komissio katsoo, että suuri osa kyseisistä investoinneista kohdistuu uusiutuviin energialähteisiin sekä yhdistettyyn sähkön- ja lämmöntuotantoon perustuvaan pienenmuotoiseen hajautettuun sähköntuotantoon.

1.11.1 Komitea on painokkaasti eri mieltä sähköalan tulevaisuuden suuntauksia ja tarpeita koskevasta kuvauksesta. Infrastruktuuri-investointeja käsittelevältä tiedonannolta tulisi voida odottaa paljon selkeämpiä ja realistisempia tietoja tulevaisuuden suuntauksista ja mahdollisuuksista etenkin, kun saatavilla on huomattavasti laadukkaampia määrällisiä tietoja ja skenaarioita sekä jopa komission itsensä laatimaa aineistoa. Selkeiden ja realististen — vaikkakin monien mielestä ikävien — perustietojen esittämättä jättäminen ei hyödytä ketään.

1.11.2 Hyvin suurpiirteinenkin laskutoimitus antaa käsityksen ongelman laajuudesta sekä vaihtoehtoista sen ratkaisemiseksi. Sähkön kysyntä kasvaa EU:ssa nykyään 1–2 prosentin vuosivauhdilla. Uusiutuviin energialähteisiin perustuvan EU:n sähköntuotantotavoitteen saavuttaminen merkitsisi alle yhden prosentin vuosittaista lisäystä. Ehdotettu energiatehokkuutta koskeva tavoite vähentäisi vuosittaista kasvua yhdellä prosentilla. Uusiutuvat energianlähteet ja energiatehokkuus voisivat näin kompensoida kysynnän kasvun sekä lisäksi mahdollisesti korvata olemassa olevaa kapasiteettia selkeästi alle yhden prosentin vuodessa. Voimalaitosten toiminta-aika on 30–50 vuotta, mikä teoreettisesti ajatellen merkitsee sitä, että korvaavia investointeja on tehtävä kolmen prosentin keskimääräisellä vuosivauhdilla. Kansainvälinen energiajärjestö (IEA) on todennut, että seuraavien 20 vuoden aikana EU:ssa tarvitaan uusia yli 200 000 megawatin voimalaitoksia.

2 Komission ehdotus

2.1 Ehdotetun direktiivin tavoitteena on edistää investointeja Euroopan energia-alaan kilpailukyvyyn vahvistamiseksi ja sähkökatkosten toistumisen estämiseksi. Siinä tähdennetään, että kilpailukykyisten sähkön sisämarkkinoiden moitteeton toiminta edellyttää selkeää EU:n lainsäädäntökehystä, jotta yleisten, avointen ja syrjimättömien politiikkojen avulla turvataan sähkön toimitusvarmuus ja varmistetaan riittävä yhteenliittämistä jäsenvaltioiden välillä.

2.2 Direktiiviluonnoksessa jäsenvaltiota kehoitetaan

— laatimaan selkeästi määritelty, kysynnän ja tarjonnan tasapainoon tähtäävä politiikka, joka sallii varakapasiteettia koskevien tavoitteiden asettamisen tai kysyntään kohdistuvien toimenpiteiden kaltaiset vaihtoehdot sekä

— asettamaan normit, jotka on täytettävä siirto- ja jakeluverkkojen toimintavarmuuden osalta.

2.3 Siirtoverkko-operaattoreiden on esitettävä vuosittainen (monivuotinen) investointistrategia kansalliselle sääntelyviranomaiselle. Sääntelyviranomaisen voi lisätä luetteloon merkittäviä rajatylittäviä hankkeita.

2.4 Kansallisten sääntelyviranomaisten on toimitettava tiivistelmä näistä investointiohjelmista komissiolle, joka kuulee Euroopan sähkö- ja kaasualan sääntelyviranomaisten ryhmää ja ottaa huomioon ensisijaiset Euroopan etua koskevat toimintalinjat Euroopan laajuisissa energiaverkoissa.

2.5 Kansalliset sääntelyviranomaisilla on oikeus puuttua hankkeisiin niiden vauhdittamiseksi sekä tarvittaessa julkaista tarjouspyyntö tietyistä hankkeista, jos siirtoverkonhaltija ei voi tai halua saattaa kyseisiä hankkeita päätökseen.

3 Yleistä

3.1 Sähkömarkkinadirektiivi ja rajat ylittävää kauppaa koskeva asetus muodostavat puitteet sähkön vapaille sisämarkkinoille. Säädösten täytäntöönpano alkoi 1. heinäkuuta 2004. Jotta sijoittajille ja muille markkinoiden toimijoille tarjottaisiin vakaa sääntelyympäristö, joka on ratkaiseva tekijä oikeanlaisten olosuhteiden luomiseksi investointeja varten, kyseisten puitteiden muuttamiseen tulisi suhtautua hyvin varovasti.

3.2 Komissio tuo esille suhteellisen selkeästi toimitusvarmuutta koskevan huolestuneisuutensa sekä direktiiviluonnoksen esittämisen taustalla olevat syyt. Ehdotetussa direktiivissä ei kuitenkaan viitata suoraan kyseisiin syihin.

3.3 Ensimmäisenä syynä on energiapolitiikan suuntauksesta johtuva unionin eräiden alueiden tai jäsenvaltioiden riittämätön sähköntuotantokapasiteetti. Komissio esittää, että kyseinen ongelma liittyy varakapasiteettiin, mutta ongelma koskee myös sähkön perustuotantoa.

3.4 Toisena syynä on kilpailun puuttuminen, joka johtuu eräiden jäsenvaltioiden poliittisesta haluttomuudesta puuttua vakiintuneisiin monopoleihin, oligopoleihin tai hallitseviin markkina-asemiin. Komissio panee tämän merkille ja viittaa rajallisiin mahdollisuuksiinsa puuttua asiaan. Esille tuotu vaihtoehto on lisätä muissa jäsenvaltioissa toimivien verkonhaltijoiden luomaa kilpailua pyrkimällä varmistamaan riittävä yhteenliittämiskapasiteetti.

3.5 Kolmantena syynä on joidenkin siirtoverkonhaltijoiden haluttomuus tai kykenemättömyys panna täytäntöön rajatylittävää kauppaa koskevia nykyisiä suuntaviivoja, vaikka siirtoverkonhaltijat ovat omissa järjestöissään vapaaehtoisesti sopineet kyseisistä suuntaviivoista. Voidaan kysyä, voisiko yhtenä syynä tälle olla energia- ja verkkotoimintojen riittämätön eriyttäminen toisistaan.

3.6 Merkittävin este siirtoverkkoihin tehtäville investoinneille on tämänkaltaisiin siirtohankkeisiin kohdistuva poliittinen ja yleinen vastustus. Eräissä jäsenvaltioissa lähes kaikenlainen sähköntuotanto kohtaa torjuntaa. Kansalaisten oikeus tulla kuulluiksi heihin vaikuttavista hankkeista on tärkeä perusoikeus. Suunnittelu- ja päätöksentekoprosesseilla on kuitenkin taipumus muodostua hyvin monimutkaisiksi ja pitkiksi, mikä vaarantaa näin jopa kaikkein kiireellisimmät ja välttämättömimmät hankkeet.

3.7 Oleellisin kysymys, jota direktiivissä käsitellään ja joka on ratkaistava EU:n tasolla, koskee tarvetta varmistaa tavalla tai toisella, että rajayhdysyhteyksiin investoidaan riittävästi markkinaperiaatteiden mukaisesti.

3.8 Direktiiviluonnoksessa sääntelyviranomaiselle annetaan oikeus puuttua toimintaan muuttamalla siirtoverkonhaltijan investointisuunnitelmaa, vaatimalla tiettyjä investointeja tehtäviksi sekä käynnistämällä tarjouskilpailu. Käsiteltävänä olevassa ehdotuksessa mennään sähkömarkkinadirektiiviä pidemmälle, sillä jälkimmäinen sallii tarjonnan ja kysynnän välisen tasapainon valvonnan sekä tarvittaessa lisäsähkökapasiteettia koskevan tarjouskilpailun. Liian usein tapahtuvien sääntömuutosten ja ylisääntelyn välttämiseksi lainsäädäntöä ei tulisi muuttaa tältä osin, ennen kuin on hankittu riittävästi kokemusta nykyisten määräysten toimivuudesta.

3.9 Tiedyt direktiiviluonnoksen kohdat, kuten 3 artiklan yleiset määräykset, ovat minkä tahansa asianmukaisen kansallisen energiapolitiikan keskeisiä ominaisuuksia, ja niitä sovelletaan laajasti. Niiden esittäminen direktiivin määräyksinä saattaa johtaa vastuualueita koskeviin sekaannuksiin.

3.10 Eräs aihepiiri, joka mahdollisesti olisi ansainnut komission huomion, on kysynnänhallinta. Lisäämällä energiankäyttäjien ja etenkin keskisuurten energiankäyttäjien mahdollisuuksia reagoida sähkön tukkuhinnan vaihteluihin voisi auttaa leikkaamaan kysyntäpiikkejä.

4 Yksityiskohtaisia huomioita

4.1 4 artikla: ETSK yhtyy kyseisiin säännöksiin edellyttäen, että ensimmäisessä kohdassa tarkoitetaan, että kaikkien siirtoverkonhaltijoiden on sitouduttava eurooppalaiseen teknisiin standardeihin (*European Technical Standard Orders*, ETSO).

4.2 5 artikla: ETSK pitää artiklan lähestymistapaa EU:n ja jäsenvaltioiden vastuualueiden osalta jossain määrin sekavana. Asiyhteydestään irrotettuina ETSK yhtyy periaatteessa pääosaan artiklassa mainittuja toimenpiteitä, jotka ovat osa tervettä kansallista energiapolitiikkaa.

4.3 On epäselvää, mitä "varakapasiteetilla" tarkoitetaan 5 artiklan 1 kohdan toisessa kappaleessa. Artiklassa tulisi käsitellä ainoastaan lyhytaikaisia teknisiä reservejä, joita järjestelmän luotettavuus edellyttää.

4.4 6 artikla: On vaikea ymmärtää, millä perusteilla verkkoinvestoinnit voidaan liittää kysynhallintaan etenkin tavalla, jolla ne on liitetty toisiinsa 6 artiklan 1 kohdassa. Direktiiviluonnoksen 6 artiklan 2 kohdassa mainitut vaatimukset otetaan ensisijassa huomioon, mikäli mahdollista, luotaessa verkkoonpääsytariffien määrittämismenetelmä. Mitä tulee 6 artiklan 2 kohtaan, tarvitaan rajayhdysjohtoihin liittyviä toimia, kuten kohdassa 3.7 todetaan.

4.5 7 artikla: ETSK ei kannata artiklassa ehdotettuja toimenpiteitä kohdassa 3.8 esitettyjen syiden johdosta.

Bryssel 28. lokakuuta 2004

*Euroopan talous- ja sosiaalikomitean
puheenjohtaja
Anne-Marie SIGMUND*

LIITE

Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausuntoon

Seuraava erityisjaoston lausunnon tekstikohta korvattiin täysistunnon hyväksymillä muutosehdotuksilla, mutta se sai tuekseen vähintään neljänneksen annetuista äänistä.

Kohdan 1.8 viimeinen virke

"Tiuhaan muuttuvat uudet säädökset sekä etenkin julkisen sektorin puuttumisen markkinoiden toimintaan salliva lainsäädäntö ei luo tarvittavaa vakaata sääntelyjärjestelmää, vaan päinvastoin lisää sijoittajan riskiä, viivästyttää investointeja ja nostaa näin hintoja."

Äänestystulos

Äänestyksessä annettiin virkkeen poistamisen puolesta 78 ääntä ja vastaan 67 ääntä 9:n pidättyessä äänestämästä.
