II

(Säädökset, joita ei tarvitse julkaista)

KOMISSIO

KOMISSION PÄÄTÖS,

tehty 19 päivänä kesäkuuta 2006,

vesi- ja energiahuollon sekä liikenteen ja postipalvelujen alalla toimivien yksiköiden hankintamenettelyjen yhteensovittamisesta annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 2004/17/EY 30 artiklan 1 kohdan soveltamisesta sähkön tuotantoon ja myyntiin Suomessa, Ahvenanmaata lukuun ottamatta

(tiedoksiannettu numerolla K(2006) 2337)

(Ainoastaan suomen- ja ruotsinkieliset tekstit ovat todistusvoimaiset)

(ETA:n kannalta merkityksellinen teksti)

(2006/422/EY)

EUROOPAN YHTEISÖJEN KOMISSIO, joka

ottaa huomioon Euroopan yhteisön perustamissopimuksen,

ottaa huomioon vesi- ja energiahuollon sekä liikenteen ja postipalvelujen alalla toimivien yksiköiden hankintamenettelyjen yhteensovittamisesta 31 päivänä maaliskuuta 2004 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 2004/17/EY [1] ja erityisesti sen 30 artiklan 4 ja 6 kohdan,

ottaa huomioon Suomen tasavallan sähköpostitse 20 päivänä helmikuuta 2006 lähettämän pyynnön sekä lisätiedot, joita komission yksiköt pyysivät sähköpostitse 10 päivänä maaliskuuta 2006 ja jotka Suomen tasavalta toimitti sähköpostitse 23 päivänä maaliskuuta 2006,

ottaa huomioon riippumattoman kansallisen viranomaisen, Kilpailuviraston, päätelmät, joiden mukaan toiminta on direktiivin 2004/17/EY 30 artiklan 1 kohdan mukaista,

sekä katsoo seuraavaa:

(1) Direktiivin 2004/17/EY 30 artiklassa säädetään, että hankintasopimuksiin, jotka tehdään jonkin direktiivissä tarkoitetun toiminnon suorittamiseksi, ei sovelleta tätä direktiiviä, jos toiminto siinä jäsenvaltiossa, jossa se toteutetaan, on suoraan avoin kilpailulle markkinoilla, joille pääsyä ei ole rajoitettu. Toimintaan kohdistuva suora kilpailu arvioidaan puolueettomin perustein ja asianomaisen alan erityispiirteet huomioon ottaen. Markkinoille pääsyn katsotaan olevan rajoittamatonta, jos jäsenvaltiossa on pantu täytäntöön yhteisön lainsäädännön soveltuvat säännökset ja niitä sovelletaan tietyn alan tai sen osan avaamiseksi kilpailulle. Kyseinen lainsäädäntö on lueteltu direktiivin 2004/17/EY liitteessä XI, jossa viitataan sähköalan osalta sähkön sisämarkkinoita koskevista yhteisistä säännöistä 19 päivänä joulukuuta 1996 annettuun Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviin 96/92/EY [2]. Direktiivi 96/92/EY on korvattu sähkön sisämarkkinoita koskevista yhteisistä säännöistä ja direktiivin 96/92/EY kumoamisesta 26 päivänä kesäkuuta 2003 annetulla Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivillä 2003/54/EY [3], jossa edellytetään entistä suurempaa markkinoiden avoimuutta.

[1] EUVL L 134, 30.4.2004, s. 1. Direktiivi sellaisena kuin se on viimeksi muutettuna komission asetuksella (EY) N:o 2083/2005 (EUVL L 333, 20.12.2005, s. 28).

[2] EYVL L 27, 30.1.1997, s. 20.

[3] EUVL L 176, 15.7.2003, s. 37. Direktiivi sellaisena kuin se on muutettuna neuvoston direktiivillä 2004/85/EY (EUVL L 236, 7.7.2004, s. 10).

(2) Direktiivin 2004/17/EY 62 artiklan 2 kohdan mukaisesti kyseisen direktiivin III osastoa, jossa säädetään suunnittelukilpailuihin sovellettavista säännöistä, ei sovelleta kilpailuihin, jotka järjestetään asianomaisessa jäsenvaltiossa sellaisen toiminnan harjoittamiseksi, jonka osalta on komission päätöksellä katsottu voitavan soveltaa 30 artiklan 1 kohtaa tai jota voidaan soveltaa kyseisen artiklan 4 kohdan toisen tai kolmannen alakohdan tai sen 5 kohdan neljännen alakohdan mukaisesti.

(3) Suomen tasavallan esittämä pyyntö koskee sekä sähkön tuotantoa, yhteistuotanto mukaan luettuna, että myyntiä (tukku- ja vähittäismyyntiä). Tukkumyyntimarkkinat on Suomessa suurelta osin integroitu Pohjoismaiden sähkömarkkinoihin (Norja, Ruotsi, Suomi ja Tanska). Kyseiset markkinat muodostuvat kahdenvälisestä kaupasta yhtäältä sähköntuottajien ja toisaalta toimittajien ja teollisuusyritysten välillä sekä Nord Poolista, vapaaehtoisesta pohjoismaisesta sähköpörssistä, johon kuuluvat spot- ja johdannaismarkkinat. Näin ollen ollaan selkeästi siirtymässä alueellisiin tukkumyyntimarkkinoihin, vaikka sähkönsiirron pullonkauloista johtuen kyseiset markkinat jakautuvat toisinaan maantieteellisiin hinta-alueisiin, joista Suomi muodostaa yhden. Suomen viranomaisten ja Suomen Nord Poolin mukaan Suomi oli erillinen hinnoittelualue 9,3 prosenttia kokonaisajasta vuonna 2005 ([4]). Myös sähköntuotannossa kuljetaan kohti alueellisia markkinoita, vaikka sähkönsiirron pullonkaulat sekä Suomen verkkojen ja muiden yhteisön alueiden sekä Venäjän verkkojen välisten yhteyksien rajallinen kapasiteetti ([5]) voivat tilapäisesti rajata markkinat Suomen alueelle Ahvenanmaata lukuun ottamatta. Vähittäismyynnin markkina-alueena on Suomi, Ahvenanmaata lukuun ottamatta, sillä kuten Suomen viranomaiset ovat vahvistaneet, muista Pohjoismaista tulevat sähkönjakelijat, jotka eivät ole sijoittautuneet Suomeen, eivät vielä ole todellinen vaihtoehto kuluttajille tai pienille ja keskisuurille asiakkaille.

(4) Tämä arvio, samoin kuin muut tähän päätökseen sisältyvät arviot, on tehty ainoastaan direktiivin 2004/17/EY soveltamista varten eivätkä ne rajoita kilpailusääntöjen soveltamista.

(5) Suomessa on pantu täytäntöön ja sovellettu sekä direktiiviä 96/92/EY että direktiiviä 2003/54/EY, ja on päätetty siirtoverkkojen omistajuuden täysimääräisestä eriyttämisestä sekä jakeluverkkojen oikeudellisesta ja toiminnallisesta eriyttämisestä pienimpiä yrityksiä lukuun ottamatta. Tällä perusteella olisi katsottava 30 artiklan 3 kohdan ensimmäisen alakohdan mukaisesti, että markkinoille pääsyä ei ole rajoitettu.

(6) Se, onko toiminta suoraan avointa kilpailulle, olisi arvioitava useiden indikaattoreiden perusteella, joista yksikään ei ole ratkaiseva sellaisenaan.

(7) Neuvostolle ja Euroopan parlamentille antamassaan tiedonannossa ”Raportti edistymisestä kaasun ja sähkön sisämarkkinoiden luomisessa” ([6]), jäljempänä ’raportti 2005’, komissio totesi, että ”ala on monien maiden markkinoilla erittäin keskittynyttä, mikä estää todellisen kilpailun” ([7]). Tästä syystä komissio katsoi, että sähköntuotannon alalla ”yksi kansallisten markkinoiden kilpailuastetta kuvaavista indikaattoreista on kolmen suurimman tuottajan kokonaismarkkinaosuus” ([8]). ”Teknisen liitteen” ([9]) mukaan kolmen suurimman tuottajan yhteenlaskettu osuus Pohjoismaiden markkinoiden kokonaistuotannosta on 40 prosenttia ([10]), eli tyydyttävän pieni. Kun tarkastellaan Suomen aluetta, kolmen suurimman tuottajan yhteenlaskettu markkinaosuus on luonnollisesti korkeampi ([11]). Jaksoja, jolloin Suomen markkinat ovat eristyneet, on kuitenkin vähän ([12]). Näin ollen markkinoilla on kilpailupainetta merkittävän osan vuotta, koska sähköä on mahdollista hankkia Suomen alueen ulkopuolelta ja etenkin koska Pohjoismaiden välillä ei peritä siirtomaksuja. Koska ylikuormittuminen on luonteeltaan tilapäistä, Suomen alueen sisällä ei voida tehdä investointeja ottamatta huomioon muita Pohjoismaiden markkinoiden tuottajia. Näitä seikkoja olisi siksi pidettävä osoituksena tuotantomarkkinoihin – sekä Suomen kansallisiin markkinoihin että kehittyviin alueellisiin markkinoihin – kohdistuvasta suorasta kilpailusta.

(8) Sähkön tukkumyyntimarkkinoilla myös keskittymis- ja vakavaraisuusaste ovat hyviä kilpailua kuvaavia indikaattoreita. Edellä johdanto-osan 3 kappaleessa mainitun Pohjoismaiden vapaaehtoisen sähköpörssin Nord Pool Spot AS:n markkinaosuus Pohjoismaiden fyysisestä sähköntoimituksesta vuonna 2004 oli 42 prosenttia ([13]). Kun on kyse alueellisista markkinoista, taso on tyydyttävä. Lisäksi sähkön tukkukaupan kilpailuolosuhteisiin

([4]) Tieto on yhdenmukainen kaasu- ja sähkömarkkinoiden alan kilpailua koskevan tutkinnan alustavan raportin (jäljempänä ’alustava raportti’) liitteessä B sivulla 197 esitettyjen tulosten kanssa, joiden mukaan Ruotsin ja Suomen välisten yhteyksien ylikuormittumisaste oli noin 8 prosenttia vuoden 2005 kahdeksan ensimmäisen kuukauden aikana.

([5]) Noin 28 prosenttia huippukysynnästä.

([6]) KOM(2005) 568 lopullinen.

([7]) Raportti 2005, s. 2.

([8]) Raportti 2005, s. 7.

([9]) Raportin 2005 teknisessä liitteessä oleva komission yksiköiden valmisteluasiakirja, SEC(2005) 1448.

([10]) S. 44, taulukko 4.1.

([11]) Alustavan raportin liitteen C, s. 201, mukaan yhteenlaskettu osuus oli 73,6 prosenttia vuonna 2004.

([12]) 9,3 prosenttia kokonaisajasta vuonna 2005, vrt. johdanto-osan 3 kappale.

([13]) Tekninen liite, s. 124.

vaikuttaa voimakkaasti markkina-alueella sähköllä käytävä finanssikauppa, joka Nord Poolin välittämänä oli volyymiltään 1,5-kertainen Pohjoismaiden sähkönkulutukseen nähden ([14]) (ja muut selvitetyt transaktiot kuten OTC ("over the counter" eli myynti suoraan asiakkaille) mukaan lukien yli nelinkertainen sähkönkulutukseen nähden) ([15]). Kuten teknisessä liitteessä todetaan ([16]), tätä vakavaraisuusastetta olisi pidettävä tyydyttävänä, eli sen pitäisi katsoa osoittavan alueellisten markkinoiden toimivan moitteettomasti ja niillä esiintyvän kilpailua. Kuten edellä todetaan, kilpailutilannetta olisi tarkasteltava myös pelkästään Suomen alueen osalta. Ensiksikin on vielä korostettava, että edellä mainitut pullonkauloista johtuvat ongelmat eivät ole jatkuvia vaan tilapäisiä. Näin ollen markkinoilla on jatkuvasti kilpailupainetta, koska sähköä on mahdollista hankkia Suomen alueen ulkopuolelta ja etenkin koska Pohjoismaiden välillä ei peritä siirtomaksuja. Lisäksi sähkön tukkumyyntihinnat vahvistaa Suomessa Nord Pool. Näitä seikkoja olisi siksi pidettävä osoituksena tukkumarkkinoihin – sekä Suomen kansallisiin markkinoihin että kehittyviin alueellisiin markkinoihin – kohdistuvasta suorasta kilpailusta.

(9) Maan kokoon nähden vähittäismyyntimarkkinoiden taloudellisten toimijoiden määrä on melko suuri (yli 60, joista merkittävä osa tarjoaa palvelujaan koko maan alueella) samoin kuin niiden yritysten määrä, joiden markkinaosuus on yli 5 prosenttia. Viimeisimpien käytettävissä olevien tietojen mukaan kolmen suurimman sellaisen tuottajan, jotka toimittavat sähköä pienille ja keskisuurille yrityksille sekä hyvin pienille liikeasiakkaille ja kotitalouksille, yhteenlaskettu markkinaosuus on tyydyttävän pieni eli 35–40 prosenttia ([17]). Näitä seikkoja olisi tämän vuoksi pidettävä osoituksena toimintaan kohdistuvasta suorasta kilpailusta.

(10) Myös tasesähkömarkkinoiden toimintaa olisi pidettävä indikaattorina, eikä ainoastaan tuotannon vaan myös tukku- ja vähittäismyyntimarkkinoiden osalta. "Ne markkinoiden toimijat, jotka eivät pysty helposti sovittamaan sähköntuotantoaan asiakaskuntansa tarpeisiin, saattavat joutua kärsimään hintaerosta siirtoverkko-operaattorin myymän vaje-energian ja sen ostaman ylituotannon välillä. Nämä siirtoverkko-operaattorin hinnat ovat joko sääntelijän määräämiä tai vaihtoehtoisesti käytetään markkinoihin perustuvaa mekanismia, jolloin hinta määräytyy niiden tarjousten mukaan, joita muut tuottajat tekevät oman tuotantonsa säätelemiseksi ylös- tai alaspäin. Markkinoiden pienille toimijoille pahinta on se, että siirtoverkko-operaattorin osto- ja myyntihinnan välinen ero kasvaa suureksi. Näin tapahtuu monissa jäsenvaltioissa, ja se on omiaan estämään kilpailun kehittymistä. Suuri ero hintojen välillä voi olla merkki riittämättömästä kilpailusta tasesähkömarkkinoilla, joita saattaa hallita vain yksi tai kaksi päätuottajaa. Ongelma on vielä pahempi siellä, missä verkon käyttäjät eivät voi mukauttaa omaa toimintaansa lähes reaaliaikaisesti." ([18]) Pohjoismaiden alueella on yhtenäiset tasesähkömarkkinat sähköntoimittamisen tasapainottamiseksi, ja niiden keskeisten ominaisuuksien (markkinoihin perustuvan hinnoittelun, markkinoiden sulkeutumisen tunnin välein ja pienen hintaeron) vuoksi voidaan katsoa, että ne ovat avoimet suoralle kilpailulle.

(11) Kun otetaan huomioon kyseessä olevan tuotteen (sähkön) ominaispiirteet ja sopivien korvaavien tuotteiden tai palveluiden vähäisyys tai niiden puuttuminen, hintakilpailulla ja hintojen muodostumisella on suurempi merkitys arvioitaessa sähkömarkkinoiden kilpailutilannetta. Toimittajaa vaihtavien asiakkaiden määrä on aidon hintakilpailun mittari ja siten välillisesti "luonnollinen kilpailun tehokkuuden mittari. Jos vaihtajia on vähän, markkinoiden toimivuudessa on todennäköisesti ongelmia, joskaan ei pidä jättää huomiotta niitä etuja, joita jo mahdollisuus neuvotella sopimus uudelleen tavanomaisen toimittajan kanssa tuo muassaan" ([19]). Lisäksi "säänneltyjen loppukäyttäjähintojen olemassaolo on selvästikin ratkaisevaa asiakkaiden käyttäytymiselle…Vaikka sääntelyn säilyttäminen voi olla perusteltua siirtymävaiheessa, se aiheuttaa yhä enemmän vääristymiä investointitarpeen tullessa ajankohtaiseksi" ([20]).

(12) Suomessa kolmen pääkäyttäjäryhmän – suuret ja erittäin suuret teollisuuskäyttäjät, pienet ja keskisuuret teollisuus- ja yrityskäyttäjät sekä hyvin pienet yritys- ja yksityiskäyttäjät – vaihtamisaste on yli 75 prosenttia kahdessa ensiksi mainitussa ryhmässä ja 30 prosenttia viimeksi mainitussa ryhmässä ([21]). Loppukäyttäjähintoja ei säännellä ([22]), eli talouden toimijat vahvistavat hinnat itse eikä hintojen soveltamiseksi tarvita ennalta viranomaisten hyväksyntää. Siksi Suomen tilanne sähköntoimittajan vaihtamisen ja loppukäyttäjähintojen sääntelyn osalta on tyydyttävä ja sitä olisi pidettävä merkkinä toimintaan kohdistuvasta suorasta kilpailusta.

([14]) Alustava raportti, s. 112.
([15]) Ks. Suomen viranomaisten antamat tiedot ja tekninen liite, s. 44, taulukko 4.1.
([16]) Tekninen liite, s. 44–45.
([17]) Suomen hakemus ja tekninen liite, s. 45.
([18]) Tekninen liite, s. 67–68.
([19]) Raportti 2005, s. 9.
([20]) Tekninen liite, s. 17.
([21]) Raportti 2005, s. 10.
([22]) Tekninen liite, s. 124.

(13) Kun otetaan huomioon edellä mainitut indikaattorit sekä Suomen tasavallan toimittamista tiedoista, raportista 2005 sekä sen teknisestä liitteestä ilmenevä alan kokonaistilanne Suomessa, erityisesti verkkojen pitkälle viety eriyttäminen tuotannosta/toimituksesta sekä verkkoon pääsyn tehokas sääntely, sähkön tuotannon ja myynnin Suomessa, Ahvenanmaata lukuun ottamatta, olisi katsottava täyttävän direktiivin 2004/17/EY 30 artiklan 1 kohdassa säädetyn vaatimuksen, jonka mukaan toiminnon on oltava suoraan avointa kilpailulle. Kuten edellä johdanto-osan 5 kappaleessa mainitaan, vapaata pääsyä markkinoille koskevan lisäehdon on katsottava täyttyvän. Tämän vuoksi direktiiviä 2004/17/EY ei pitäisi soveltaa silloin, kun hankintayksiköt tekevät hankintasopimuksia, joiden tarkoituksena on mahdollistaa sähkön tuotanto tai myynti kyseisillä maantieteellisillä alueilla, tai kun ne järjestävät suunnittelukilpailuja kyseisen toiminnan harjoittamiseen alueilla.

(14) Tämä päätös perustuu helmikuun 2006 oikeudelliseen ja tosiasialliseen tilanteeseen sellaisena, kuin se esitetään Suomen tasavallan toimittamissa tiedoissa, raportissa 2005 ja sen teknisessä liitteessä. Päätöstä voidaan tarkistaa, jos oikeudellinen tai tosiasiallinen tilanne muuttuu merkittävästi niin, että direktiivin 2004/17/EY 30 artiklan 1 kohdan säännösten soveltamista koskevat edellytykset eivät enää täyty.

(15) Tässä päätöksessä säädetyt toimenpiteet ovat julkisia hankintoja käsittelevän neuvoa-antavan komitean lausunnon mukaiset,

ON TEHNYT TÄMÄN PÄÄTÖKSEN:

1 artikla

Direktiiviä 2004/17/EY ei sovelleta hankintayksiköiden tekemiin hankintasopimuksiin, joiden tarkoituksena on mahdollistaa niiden sähkön tuotanto tai myynti Suomessa, Ahvenanmaata lukuun ottamatta.

2 artikla

Tämä päätös perustuu helmikuun 2006 oikeudelliseen ja tosiasialliseen tilanteeseen sellaisena, kuin se esitetään Suomen tasavallan toimittamissa tiedoissa, raportissa 2005 ja sen teknisessä liitteessä. Päätöstä voidaan tarkistaa, jos oikeudellinen tai tosiasiallinen tilanne muuttuu merkittävästi niin, että direktiivin 2004/17/EY 30 artiklan 1 kohdan säännösten soveltamista koskevat edellytykset eivät enää täyty.

3 artikla

Tämä päätös on osoitettu Suomen tasavallalle.

Tehty Brysselissä 19 päivänä kesäkuuta 2006.

Komission puolesta

Charlie McCREEVY

Komission jäsen