

Talousvaliokunta

Valtioneuvoston kirjelmä eduskunnalle ehdotuksesta Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviksi maakaasun sisämarkkinoiden yhteisiä sääntöjä koskevan direktiivin 2009/73/EY muuttamisesta

Suurelle valiokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

Valtioneuvoston kirjelmä eduskunnalle ehdotuksesta Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviksi maakaasun sisämarkkinoiden yhteisiä sääntöjä koskevan direktiivin 2009/73/EY muuttamisesta (U 30/2018 vp): Asia on saapunut talousvaliokuntaan lausunnon antamista varten. Lausunto on annettava suurelle valiokunnalle.

Asiantuntijat

Valiokunta on kuullut:

- hallitusneuvos Arto Rajala, työ- ja elinkeinoministeriö
- ulkoasiainsihteerin Toivo Martikainen, ulkoministeriö
- asiantuntija Iida Mäkimattila, Energiavirasto
- toimitusjohtaja Herkko Plit, Baltic Connector Oy
- asiantuntija Olga Väisänen, Gasum Oy
- Advisor, EU Representative Sebastian Sass, Nord Stream 2 AG
- Communications Manager EU and Nordic Policies Tapio Pekkola, Nord Stream 2 AG

Valiokunta on saanut kirjallisen lausunnon:

- Nord Stream AG
- Elinkeinoelämän keskusliitto EK ry

VALTIONEUVOSTON KIRJELMÄ

Ehdotus

Komission muutosehdotuksen keskeisen kohdan mukaan EU:n maakaasumarkkinalainsäädäntöä alettaisiin soveltaa jäsenvaltioiden ja kolmansien maiden välisiin yhdysputkiin niiden EU:n lainkäyttövallan rajaan ulottuvaan osaan saakka. Ehdotuksen johdanto-osaan on kirjattu, että merellä sijaitsevien putkien osalta direktiiviä pitäisi soveltaa jäsenvaltioiden aluevesillä ja talousvyöhyk-

Valiokunnan lausunto TaVL 37/2018 vp

keillä. Komission ehdottama muutos toteutettaisiin yhdysputken (interconnector) määritelmää muuttamalla. Voimassa olevassa direktiivissä yhdysputkella tarkoitetaan jäsenvaltioiden välistä yhdysputkea, kun ehdotuksessa sillä tarkoitettaisiin lisäksi kolmanteen maahan menevää yhdysputkea EU:n lainkäyttövallan rajaan saakka.

Edellä kuvatulla sääntelytekniikalla olisi kaksi merkittävää liitännäisvaikutusta. Ensinnäkin ehdotuksen johdanto-osaan on kirjattu, että EU:n oikeusjärjestys ulottuisi merialueilla myös jäsenvaltioiden talousvyöhykkeille, mikä voisi edellyttää, että jäsenvaltiot soveltaisivat direktiiviä myös talousvyöhykkeillään sijaitseviin putkiin. Toiseksi direktiivin ko. määritelmää sovelletaan myös maakaasuverkkoasetuksessa ja sen nojalla komission asetuksina annetuissa ja myöhemmin annettavissa verkkosäännöissä ja suuntaviivoissa (komission asetus (EU) 2017/459 kaasunsiirtojärjestelmien kapasiteetinjakomekanismien verkkosäännön vahvistamisesta ja asetuksen (EU) N:o 984/2013 kumoamisesta, komission asetus (EU) 2017/460 kaasun yhdenmukaistettuja siirtotarifirakenteita koskevasta verkkosäännöstä, komission asetus (EU) 2015/703 yhteentoimivuuteen ja tiedonvaihtoon liittyviä sääntöjä koskevan verkkosäännön vahvistamisesta sekä komission asetus (EU) N:o 312/2014 kaasunsiirtoverkkojen tasehallintaa koskevan verkkosäännön vahvistamisesta). Näillä säädöksillä annetaan maakaasun sisämarkkinoita koskevat yksityiskohdalliset säännökset. Määritelmän muutoksen seurauksena näitä säädöksiä sovellettaisiin myös kolmansiin maihin suuntautuviin yhdysputkiin, ellei kussakin säädöksessä ole erikseen rajattu tällaisia yhdysputkia säädöksen soveltamisalan ulkopuolelle.

Muutosehdotuksen mukaan siirtoverkon hallintaa ja omistusta koskevat eriyttämissäännökset koskisivat myös kolmansiin maihin suuntautuvia yhdysputkia. Direktiivin mukainen sääntely ulotettaisiin myös kolmansista maista tuleviin tuotantovaiheen putkistoihin.

Muutosehdotuksen mukaan jäsenvaltioiden kansallisten sääntelyviranomaisten sääntelytoimivalta ulotettaisiin kolmansiin maihin suuntautuviin yhdysputkiin. Näille annettaisiin myös toimivalta tehdä sääntely-yhteistyötä kolmansien maiden asianomaisten viranomaisten kanssa.

Direktiivin poikkeuksia koskevaan 49 artiklaan ehdotetaan uutta 9 kohtaa, jonka mukaan jäsenvaltio voisi päättää ennen muutoksen voimaantuloa valmistunutta, kolmanteen maahan suuntautuvaa yhdysputkea koskevasta määräaikaisesta poikkeuksesta direktiivin siirtoverkonhaltijan eriyttämistä (9, 10 ja 11 artikla), kolmannen osapuolen verkkoonpääsyä (32 artikla) ja siirtomaksujen ja ehtojen sääntelyä (41 artiklan 6, 8 ja 10 kohta) koskeviin vaatimuksiin. Edellytyksenä poikkeuksen käyttämiselle olisi, että poikkeus ei vaarantaisi kilpailua, markkinoiden tehokasta toimintaa tai kaasun toimitusvarmuutta unionissa.

Valtioneuvoston kanta

Valtioneuvosto suhtautuu lähtökohtaisesti myönteisesti komission ehdotukseen, jonka mukaan EU:n maakaasumarkkinoita koskevat vaatimukset (erityisesti kolmannen osapuolen verkkoonpääsy, siirtoverkonhaltijan eriyttäminen, siirtomaksujen ja -ehtojen sääntely sekä toiminnan avoimuus) ulotettaisiin jäsenvaltioista kolmansiin maihin suuntautuviin yhdysputkiin EU:n lainkäyttövallan rajaan asti. Soveltamisalan laajentaminen toteutettaisiin komission ehdotuksen mukaan muuttamalla maakaasudirektiiviä ja erityisesti käsitteen ”yhdysputki” määritelmää. Valtioneuvoston näkemyksen mukaan EU:n maakaasumarkkinalainsäädännön soveltamisalan laajentami-

Valiokunnan lausunto TaVL 37/2018 vp

nen kolmansista maista tuleviin yhdysputkiin on lähtökohtaisesti perusteltua jäsenvaltioiden alueilla, mukaan lukien aluevedet, sijaitsevien putkien osalta ja vastaa EU:n sisämarkkina- ja energiaunionipolitiikan tavoitteita. Soveltamisalan laajentamisen myötä EU:n ja varsinkin sen reunavaltioiden asema suhteessa kolmansista maista tuleviin toimijoihin vahvistuisi. Samalla lainsäädännön tila selkeytyisi niissä jäsenvaltioissa, joissa vaatimuksia ei ole tähän mennessä sovellettu kolmansiin maihin suuntautuviin yhdysputkiin.

Valtioneuvosto katsoo, että ehdotettu soveltamisalan laajennus vastaisi myös kansallisten maakaasumarkkinoiden uudistuspolitiikkaa. Suomen kansallisessa lainsäädännössä on jo aiemmin säädetty, että mainitut vaatimukset koskevat myös kolmansiin maihin suuntautuvia yhdysputkia, kuten Suomen ja Venäjän yhdysputkea.

Ehdotukseen liittyy kuitenkin useita oikeudellisia kysymyksiä, jotka tulee selvittää ehdotuksen jatkovalmistelussa.

Valtioneuvoston kantaa on eritelty tarkemmin valtioneuvoston U-kirjelmässä.

VALIOKUNNAN PERUSTELUT

Direktiiviehdotuksen keskeisenä sisältönä on esitys EU:n maakaasulainsäädännön ulottamisesta jäsenvaltioiden ja kolmansien maiden välisiin yhdysputkiin EU:n lainkäyttövallan rajaan saakka. Ehdotuksen taustalla on oikeudellinen arvio siitä, että EU:n maakaasulainsäädäntöä ei nykyisellään voida soveltaa ns. kolmasmaayhdysputkiin. Ehdotuksen vaikutuspiirissä on merkittävä joukko kaasuputkia ja -hankkeita. Tavoitteena on siten varmistaa, että kaikkiin kolmansista maista tuleviin ja niihin meneviin yhdysputkiin sovellettava sääntely olisi johdonmukaista. Toisaalta asialla on läheinen liittymä Nord Stream 2 -kaasuputken rakentamiseen ja vaikutuksia EU:n ja jäsenvaltioiden toimivaltaan energiemarkkinoihin liittyvissä kysymyksissä. Eduskuntaa on aiemmin informoitu asiasta E-kirjeellä (E 107/2017 vp).

Talousvaliokunta arvioi asiaa toimialansa mukaisesti ennen muuta maakaasun sisämarkkinoiden kehittämisen ja sääntely-ympäristön toimivuuden sekä esiin nousseiden oikeudellisten kysymysten osalta. Talousvaliokunta arvioi asiaa ensisijaisesti taloudellisesta ja maakaasumarkkinoiden toimivuuden näkökulmasta.

Talousvaliokunta on aiemmin käsitellyt maakaasun sisämarkkinoiden kehittämistä ja Suomen maakaasumarkkinoiden avaamista mm. maakaasumarkkinalakia koskevasta ehdotuksesta antamassaan mietinnössä (TaVM 11/2017 vp — HE 50/2017 vp). Talousvaliokunta korostaa, että myös nyt käsiteltävän ehdotuksen tarkoituksenmukaisuutta tulee arvioida pidempiäikaisten energiapolitiittisten tavoitteiden muodostamaa taustaa vasten. Valiokunta korostaa, että maakaasua koskevan sääntely-ympäristön tavoitteena tulee olla erityisesti kaasun hankintakanavien monipuolistaminen, toimitus- ja huoltovarmuuden parantaminen ja kilpailun saaminen kaasun tarjontaan. Nyt käsiteltävällä ehdotuksella ei kuitenkaan tässä vaiheessa ole arvioitu olevan suoria taloudellisia vaikutuksia Suomeen, eikä Suomi ole tehnyt kolmansien maiden kanssa sellaisia kahdenvälisiä kansainvälisiä sopimuksia, joihin ehdotus vaikuttaisi.

Valiokunnan lausunto TaVL 37/2018 vp

Direktiiviehdotukseen sisältyy monia oikeudellisia ongelmakohtia, joista suurimmat liittyvät maakaasulainsäädännön ja YK:n merioikeusyleissopimuksen soveltamisalaan, EU:n ulkoisen toimivallan mahdolliseen laajentumiseen, toimivaltakysymyksiin liittyvään oikeusepävarmuuteen ja sisämarkkinasääntöjen soveltamisen ulottamiseen kolmasmaaputkiin. Ehdotuksella olisi lisäksi huomattavia vaikutuksia kansallisten sääntelyviranomaisten tehtäviin ja toimivaltaan.

Talousvaliokunta pitää ehdotuksen tavoitteita kannatettavina sen peruslähtökohdan osalta, että ehdotuksella ulotetaan EU:n maakaasumarkkinoita koskevat vaatimukset jäsenvaltioista kolmansiin maihin suuntautuviin yhdysputkiin EU:n lainkäyttövallan rajaan asti. Keskeisistä ehdotuksista lainsäädännön soveltamisalan laajentaminen välillä liittymispiste EU-verkkoon—jäsenvaltion raja (ml. aluevedet) voisi valiokunnan saaman selvityksen perusteella vahvistaa EU:n ja EU:n jäsenvaltioiden asemaa suhteessa kolmansista maista tuleviin toimijoihin. Se myös selkiyttäisi osaltaan vallitsevaa oikeustilaa ja vastaisi EU:n sisämarkkina- ja energiapolitiikan tavoitteita.

Talousvaliokunnan asiantuntijakuulemisissa on varsin yksimielisesti pidetty ongelmallisena ehdotusta, jonka mukaan talousvyöhyke sisältyisi ehdotuksen soveltamisalaan. Tämän on katsottu olevan ristiriidassa YK:n merioikeusyleissopimuksen kanssa. Talousvaliokunnan saaman selvityksen mukaan ehdotuksen käsittelyn yhteydessä myös neuvoston oikeuspalvelu on arvioinut, ettei ehdotus tältä osin mahdu merioikeusyleissopimuksen myöntämän toimivallan piiriin. Talousvaliokunta yhtyy arvioon siitä, ettei merioikeusyleissopimus oikeuta ehdotetun kaltaista kaasuputkien taloudellista sääntelyä talousvyöhykkeellä. Valiokunta pitää tärkeänä varmistaa sääntelyn yhteensopivuus YK:n merioikeusyleissopimuksen kanssa ja rajata talousvyöhyke pois ehdotuksen soveltamisalasta.

Talousvaliokunta kiinnittää huomiota ehdotuksen valmisteluprosessissa ilmenneisiin puutteisiin. Ehdotuksen käsittelyn yhteydessä kriittistä huomiota on herättänyt se, ettei komissio ole toteuttanut ehdotusta koskevaa vaikutusarviointia. Valiokunnan saaman selvityksen perusteella ehdotuksen valmistelutapa ei siten kaikilta osin vastaa paremman sääntelyn periaatteita. Talousvaliokunta pitää vaikutusarvioinnin puuttumista nyt käsiteltävän ehdotuksen kaltaisissa hankkeissa ongelmallisena, koska ehdotuksella voi olla varsin laajakantoisia vaikutuksia sekä energiapolitiikan tavoitteiden toteutumisen kannalta että myös muiden politiikka-alojen näkökulmasta. Valmisteluun liittyvien puutteiden merkitystä korostavat osaltaan myös ehdotetun sääntelyn epäselvä muotoilu ja mahdollisuudet poiketa säännösten soveltamisesta.

VALIOKUNNAN LAUSUNTO

Talousvaliokunta ilmoittaa,

että se yhtyy asiassa valtioneuvoston kantaan korostaen edellä esitettyjä näkökohtia.

Helsingissä 20.6.2018

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

Valiokunnan lausunto TaVL 37/2018 vp

puheenjohtaja Martti Mölsä sin
varapuheenjohtaja Harri Jaskari kok
jäsen Hannu Hoskonen kesk
jäsen Laura Huhtasaari ps
jäsen Lauri Ihalainen sd
jäsen Katri Kulmuni kesk
jäsen Markus Lohi kesk
jäsen Lea Mäkipää sin
jäsen Johanna Ojala-Niemelä sd
jäsen Arto Pirttilahti kesk
jäsen Hanna Sarkkinen vas
jäsen Ville Skinnari sd
jäsen Joakim Strand r
jäsen Antero Vartia vihr

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Lauri Tenhunen