Valiokunnan lausunto SuVL 10/2018 vp– U 30/2018 vp

Suuri valiokunta

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

Valtioneuvostolle

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 eduskuntaan. Asia on lisäksi lähetetty ulkoasiainvaliokuntaan ja talousvaliokuntaan lausunnon antamista varten.

Lausunnot

Asiasta on annettu seuraavat lausunnot:
- talousvaliokunta TaVL 37/2018 vp
- ulkoasiainvaliokunta UaVL 11/2018 vp

Asiantuntijat

Valiokunta on kuullut:
- hallitusneuvos Arto Rajala, työ- ja elinkeinoministeriö
- professori Veli-Pekka Tynkkynen, Helsingin yliopisto
- asiantuntija Olga Väisänen, Gasum Oy
- neuvonantaja Paavo Lipponen, Nord Stream 2 AG
- Communications Manager EU and Nordic Policies Tapio Pekkola, Nord Stream 2 AG

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-

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 siirtotariffirakenteita 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 yksityiskohtaiset 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 verkkoon pääsy, 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-

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

Vaikutustenarviointi

Ulkoasiainvaliokunnan ja talousvaliokunnan tavoin suuri valiokunta pitää vakavana puutteena, että komission ehdotuksesta ei ole tehty komission toimesta vaikutustenarviointia. Valiokunta huomauttaa, että vaikutustenarviointi on unionin lainsäädäntöprosessin säännönmukainen osa, josta luovutaan yleensä vain asian kiireellisyyden tai vähäpätöisyyden vuoksi.

Suuri valiokunta yhtyy talousvaliokunnan näkemykseen, että "nyt käsiteltävän ehdotuksen tarkoituksenmukaisuutta tulee arvioida pidempiaikaisten energiapoliittisten 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".

Suuri valiokunta katsoo, että valtioneuvoston tulee ajaa vaikutustenarvioinnin teettämistä neuvoston toimesta. Tämän lisäksi suuri valiokunta esittää jäljempänä eräitä kysymyksiä, joiden osalta valtioneuvoston on aiheellista esittää tähänastista tarkempi arvio Suomen kansallisesta edusta käsiteltävässä asiassa.

Vaikutustenarvioinnin keskeisenä sisältönä tulisi valiokunnan käsityksen mukaan olla selvitys siitä, miten direktiivin soveltamisalan laajentaminen jäsenvaltioiden aluevesille ja talousvyöhykkeille edistää direktiivissä 2009/73/EY tarkemmin eriteltyjen tavoitteiden saavuttamista verrattuna nykytilaan. Valiokunnan saaman selvityksen mukaan EU:n neuvoston oikeuspalvelu on lausunnossaan epäillyt ehdotuksen tarpeellisuutta. Valiokunta panee merkille, että direktiivin keskeinen tavoite eli koko unionia kattavan, yhteen liitetyn verkon luominen, joka takaa kaikissa jäsenvaltioissa kaasun saannin useilta kilpailevilta toimittajilta markkinahinnoin, on pääosin jo toteutunut. Kyseisen tavoitteen saavuttamiseksi on unionin alueella jo rakennettu kattava yhdysputkiverkosto mm. reunavaltioiden huoltovarmuuden tukemiseksi.

Direktiiviehdotuksen poliittinen tausta

Muodollisesti ja asiallisesti direktiiviehdotus koskee kaikkia niitä yli kahtakymmentä yhdysputkea, joilla kaasua toimitetaan unionin alueelle. Sen keskeisistä vaatimuksista voi kuitenkin sen 49 artiklan uuden 9 kohdan mukaan tehdä tapauskohtaisesti poikkeuksia. Valiokunta huomauttaa, että direktiiviehdotuksen antaminen ja sille esitetyt perustelut eivät näytä liittyvän ensisijaisesti havaittuihin kaasumarkkinoiden ongelmiin, vaan yhden kaasuputkihankkeen, NordStream 2:n, esille nostamiin poliittisiin näkökohtiin.

Suuri valiokunta ei toimivaltansa puitteissa käsittele ulko- ja turvallisuuspolitiikan kysymyksiä ja pidättäytyy käsittelemään asiaa energiapolitiikan sekä Suomen laajemman EU-politiikan näkökulmasta. Suuri valiokunta toteaa, että Suomi on suhtautunut NordStream 2 -hankkeeseen neutraalisti pitäen hanketta kaupallisena hankkeena, joka pitää pystyä toteuttamaan samalla tavalla kuin muutkin kaupalliset energiahankkeet, mikäli se täyttää EU-sääntelyn, kansainvälisen oikeuden ja kansallisen lainsäädännön asettamat edellytykset, joista ympäristökriteerien täyttyminen oli tärkein. Ulkoasiainvaliokunta on ottanut nyt käsiteltävänä olevaan direktiiviehdotukseen seuraavan kannan:

> "Ulkoasiainvaliokunta toteaa pitävänsä hankkeeseen kriittisesti suhtautuvien maiden huolia ymmärrettävinä. Niihin on kuitenkin pystyttävä vastaamaan muilla keinoin, kuin estämällä energiahankkeita poliittisin syin, ellei oikeusjärjestys sellaista harkintavaltaa anna. Turvallisuuspoliittisten vaikutusten minimoimiseksi valiokunta viittaa myös edellä mainitsemaansa kaasun hankintakanavien monipuolistamisen tärkeyteen poliittisten vaikuttamismahdollisuuksien pienentämiseksi. Kaasumarkkinoita koskevissa päätöksissä on myös kyettävä näkemään taustalla mahdollisesti vaikuttavat kaupalliset ja valtapoliittiset vaikuttamisintressit. (…) Ukrainan osalta valiokunta painottaa EU:n sitoutuneen Ukrainan tukemiseen ja uudistamiseen ja pitää toivottavana, että Ukrainan kaasutoimitusten kauttakulkuun liittyviin ongelmiin ja huoliin löydetään kaikkia osapuolia tyydyttävä ratkaisu. Saadun selvityksen mukaan EU:n komissio neuvottelee Saksan tukemana parhaillaan Venäjän ja Ukrainan kanssa mahdollisuudesta, että Venäjä ja Ukraina solmisivat uuden pitkäaikaisen kaasun toimitussopimuksen."

Omaan toimivaltaansa kuuluvana kysymyksenä suuri valiokunta muistuttaa, että EU:n perussopimuksen mukaan ulko- ja turvallisuuspoliittiseen päätöksentekoon sovelletaan omaa menettelyä, johon liittyy muun muassa jäsenvaltioiden yksimielisyyden vaatimus.

Merioikeusyleissopimus

Valtioneuvoston kannan sekä ulkoasiainvaliokunnan ja talousvaliokunnan lausuntojen mukaisesti suuri valiokunta pitää hyvin ongelmallisena direktiiviehdotuksen tavoitetta ulottaa unionin sääntelyvalta jäsenvaltioiden talousvyöhykkeillä oleviin kaasuputkiin. Saadun selvityksen mukaan on syytä katsoa, että tämä on ristiriidassa YK:ssa vahvistetun merioikeusyleissopimuksen (SopS 49—50/1996) kanssa.

Suomen yleisenä johtotähtenä on pidettävä kansainvälisiin sopimuksiin sisältyvien velvoitteiden ehdotonta kunnioittamista.

Suuri valiokunta muistuttaa lisäksi arktisten alueiden, ml. Barentsin meren ja Koillisväylän alueen, avaamisen merkityksestä Suomen kansallisille tavoitteille. Valiokunta katsoo, että tehtävän vaikutustenarvioinnin yhteydessä on välttämätöntä selvittää, miten mahdollinen EU:n luoma ennakkotapaus merioikeusyleissopimuksen soveltamisessa heijastuisi Suomen arktisia alueita koskevien tavoitteiden toteutusmahdollisuuksiin.

EU:n energiapolitiikan koherenssi

Suuri valiokunta muistuttaa, että maakaasu on tärkeä siirtymävaiheen energiamuoto Euroopan siirtyessä pois kivihiilen käytöstä ja ennen päästöttömän energiantuotannon toteutumista. Yhtälöön liittyy muun muassa eräiden jäsenvaltioiden torjuva suhtautuminen ydinvoiman käyttöön sekä Pohjanmeren kaasuntuotannon päättyminen lähiaikoina.

Euroopan komissio ilmoitti vuonna 2017 käynnistävänsä vuonna 2019 Euroopan kaasumarkkinan uudistuksen, joka on tarkoitus viedä päätökseen vuonna 2020. Valiokunta ei ole saanut selvitystä siitä, miten komission ilmoittama hanke on yhteydessä nyt käsiteltävään direktiiviehdotukseen.

Suuri valiokunta katsoo, että maakaasua koskevan EU:n sääntelyn tavoitteena tulee olla kaasun tarjonnan monipuolistaminen, toimitus- ja huoltovarmuuden parantaminen ja kilpailun lisääminen kaasun tarjontaan. Näiden tavoitteiden edellytyksenä on tasapuolinen ja ennustettava säädöskehikko, johon sisältyy myös WTO:n sääntöjen edellyttämä unionin lainsäädännön syrjimättömyys. Riittävien investointien saaminen unionin energiainfrastruktuurin kehittämiseen edellyttää luottamusta siihen, ettei investointeihin vaikuttavaa lainsäädäntöä muuteta taannehtivasti ilman lainsäädännön tavoitteisiin liittyvää syytä.

VALIOKUNNAN LAUSUNTO

Suuri valiokunta ilmoittaa,

> *että se ulkoasiainvaliokunnan ja talousvaliokunnan lausuntojen mukaisesti yhtyy valtioneuvoston kantaan korostaen perusteluosassa eriteltyjen selvitysten tarpeellisuutta.*

Valiokunnan lausunto SuVL 10/2018 vp

Helsingissä 30.11.2018

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

puheenjohtaja Arto Satonen kok
2. varapuheenjohtaja Tytti Tuppurainen sd
jäsen Sirkka-Liisa Anttila kesk
jäsen Sari Essayah kd
jäsen Pertti Hakanen kesk
jäsen Timo Harakka sd
jäsen Kimmo Kivelä sin
jäsen Katri Kulmuni kesk
jäsen Anne Louhelainen sin
jäsen Jani Mäkelä ps
jäsen Ville Niinistö vihr
jäsen Sari Raassina kok
jäsen Mikko Savola kesk
jäsen Martti Talja kesk
jäsen Sinuhe Wallinheimo kok
varajäsen Jukka Kopra kok
varajäsen Arto Pirttilahti kesk
varajäsen Juha Pylväs kesk
varajäsen Juha Rehula kesk
varajäsen Ville Tavio ps
varajäsen Maria Tolppanen sd
varajäsen Ben Zyskowicz kok

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Peter Saramo