

TALOUSVALIOKUNNAN LAUSUNTO 5/2008 vp

Valtioneuvoston kirjelmä ehdotuksesta Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviksi (maakaasun sisämarkkinoiden yhteisistä säännöistä annetun direktiivin muutos)

Suurelle valiokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

Eduskunnan puhemies on 28 päivänä tammikuuta 2008 lähettänyt valtioneuvoston kirjelmän ehdotuksesta Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviksi (maakaasun sisämarkkinoiden yhteisistä säännöistä annetun direktiivin muutos) (U 48/2007 vp) käsiteltäväksi suureen valiokuntaan ja samalla määrännyt, että talousvaliokunnan on annettava asiasta lausuntonsa suurelle valiokunnalle.

Asiantuntijat

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina

- neuvotteleva virkamies Arto Rajala ja ylitarkastaja Mauri Valtonen, työ- ja elinkeinoministeriö
- erityisasiantuntija Markku Stenborg, valtiovarainministeriö

- lainsäädäntöneuvos Hanna-Mari Kotivuori, oikeusministeriö
- asiantuntija Hans Grahn, Elinkeinoelämän keskusliitto EK ry
- ylijohtaja Asta Sihvonen-Punkka, Energia-markkinavirasto
- apulaisjohtaja Timo Mattila, Kilpailuvirasto
- energia-asiantuntija Maiju Westergren, Metsäteollisuus ry
- toimitusjohtaja Jarmo Nupponen, Öljy- ja Kaasualan Keskusliitto ry
- toimitusjohtaja Antero Jännes, Gasum Oy
- selvitysmies, kauppatieteiden lisensiaatti Matti Purasjoki.

Merkitään saapuneeksi kirjalliset lausunnot:

- Suomen Ammattiliittojen Keskusjärjestö SAK ry
- Maakaasuyhdistys ry
- selvitysmies, FT Mikko Kara.

VALTIONEUVOSTON KIRJELMÄ

Ehdotus

Komission ehdotukset kolmannesta energian sisämarkkinapaketesta sisältävät yhteensä viisi säädösehdotusta (valtioneuvoston kirjelmät U 47—51/2007 vp), jotka käsittelevät sähkö- ja kaasumarkkinoiden sääntelyä sekä energia-alan

sääntelyviranomaisten yhteistyöviraston perustamista.

Maakaasumarkkinoita koskevassa direktiiviehdotuksessa ehdotetaan siirtoverkonhaltijoiden ja maakaasua toimittavien yritysten omissa selkeää eriyttämistä. Direktiiviehdotuk-

sen mukaan jäsenvaltioiden on varmistettava, ettei henkilöllä tai henkilöillä, jotka käyttävät määräysvaltaa maakaasua toimittavassa yrityksessä, voi samaan aikaan olla minkäänlaisia etuja tai oikeuksia siirtoverkonhaltijaan tai siirtoverkkoon nähden. Sama pätee myös toisin päin, eli määräysvalta siirtoverkonhaltijassa sulkee pois mahdollisuuden, että samalla henkilöllä voisi olla minkäänlaisia etuja tai oikeuksia maakaasua toimittavaan yritykseen nähden.

Vaihtoehtona omistukselliselle eriyttämiselle voidaan nimetä riippumaton verkonhaltija. Tässä vaihtoehdossa vertikaalisesti integroituneet yritykset voivat säilyttää verkko-omaisuutensa omistuksen, mutta siinä edellytetään, että siirtoverkkoa hallinnoi riippumaton verkonhaltija eli yritys tai elin, joka on täysin erillinen vertikaalisesti integroituneesta yrityksestä ja joka huolehtii kaikista verkonhaltijan toiminnoista.

Jotta voitaisiin kannustaa maakaasua toimittavia yrityksiä ja tuotantoyrityksiä investoimaan uuteen energiainfrastruktuuriin, direktiiviehdotukseen sisältyy mahdollisuus myöntää tilapäinen vapautus omistuksen eriyttämistä koskevien sääntöjen soveltamisesta uuden infrastruktuurin rakentamista varten. Tällaista vapautusta sovelletaan tapauskohtaisesti ottaen huomioon uuden investoinnin taloudelliset tekijät sekä sisämarkkinoihin ja toimitusvarmuuteen liittyvät tavoitteet.

Direktiiviehdotuksessa edellytetään siirtoverkonhaltijoiden ja maakaasua toimittavien ja tuottavien yritysten tosiasiallista eriyttämistä kansallisen tason lisäksi myös koko EU:n laajuudelta. Tämä tarkoittaa sitä, ettei yksikään toimitus- tai tuotantoyritys, joka toimii missä tahansa EU:n alueella, saa omistaa tai käyttää siirtoverkkoa missään EU:n jäsenvaltiossa. Tätä vaatimusta sovelletaan samalla tavoin sekä EU:sta että EU:n ulkopuolelta tuleviin yrityksiin.

Direktiiviehdotukseen sisältyy suojatoimenpiteitä, joilla varmistetaan, että mikäli EU:n ulkopuoliset yritykset haluavat hankkia merkittävän osuuden jostain EU:n verkosta tai jopa hallita sitä, niiden on todistettavasti ja yksiselittei-

sesti noudatettava samoja eriyttämisvaatimuksia kuin EU:n yritysten.

Direktiiviehdotukseen sisältyy vaatimus, jonka mukaan yhteisön siirtoverkko tai siirtoverkonhaltija ei saa olla kolmannelta maasta tulevien henkilöiden tai kolmansien maiden määräysvallassa, paitsi jos tämä sallitaan EU:n ja kyseisen kolmannen maan välisellä sopimuksella.

Kansallisten sääntelyviranomaisten toimivaltuuksien lujittamiseksi niille ehdotetaan annettavan selkeät valtuudet tehdä keskinäistä yhteistyötä energia-alan sääntelyviranomaisten yhteistyöviraston ja komission kanssa.

Direktiiviehdotuksessa viitataan sääntelyviranomaisten yhteistyövirastoon, jonka perustamista koskeva asetusesitys annettiin direktiiviesityksen antamisen yhteydessä. Virasto täydentäisi sääntelyviranomaisten kansallisella tasolla toteuttamia sääntelytehtäviä ja toimisi sääntelyviranomaisena rajat ylittävään kaasukauppaan liittyvissä kysymyksissä. Virasto seuraisi sitä, kuinka siirtoverkonhaltijoiden eurooppalainen verkosto toteuttaa sille annetut tehtävät.

Direktiiviehdotuksessa on alueellista yhteistyötä koskevat artikkelit, joissa jäsenvaltiot veloitetaan solidaarisuuden edistämiseen toimitusvarmuuden turvaamiseksi ja markkinoiden yhdentämiseksi alueella.

Valtioneuvoston kanta

Valtioneuvosto katsoo, että direktiiviehdotuksen tavoitteet kehittää maakaasun sisämarkkinoiden toimintaa ovat hyviä ja kannatettavia.

Suomella on voimassa olevan direktiivin 2003/55/EY 28 artiklan 1 kohdan nojalla oikeus poiketa direktiivin 4, 9, 23 ja/tai 24 artiklojen säännöksistä, kun Suomi ei ole suoraan liittynyt minkään muun jäsenvaltion yhteen liitettyyn verkkoon ja Suomella on vain yksi pääasiallinen ulkopuolinen maakaasun toimittaja. Artikla 9 koskee siirtoverkon eriyttämistä. Poikkeuksien edellytykset ovat edelleen voimassa. Suomen maakaasuverkkoa ei ole avattu kilpailulle direktiivin tarkoittamalla tavalla 28 artiklan nojalla, ja tästä syystä Suomessa ei ole tarvetta varmistaa siirtoverkon riippumattomuus eriyttämällä

siirtoverkkotoiminta muusta maakaasuliiketoiminnasta.

Direktiiviehdotuksessa siirtoverkon omistussellisesta eriyttämisestä on säädetty 7 artiklassa. Artikla 7 sekä artikla 7b, jossa viitataan artiklaan 7, tulisi lisätä 28 artiklan 1 kohdan poikkeuksiin. Poikkeuksiin tulisi lisätä myös 9 artikla, jossa säädetään riippumattomista verkonhaltijoista, sekä 9a artikla, jossa viitataan 9 artiklaan.

Sen lisäksi, että maakaasun siirtoverkon eriyttämiseen ei ole Suomessa tarvetta, komission ehdottamat eriyttämismallit olisi vaikea panna täytäntöön Suomessa, jos siirtoverkon nykyiset omistajat vastustavat niitä, koska Suomen perustuslaki takaa vahvan yksityisen omaisuuden suojan. Komission vaihtoehtoisena esittämään ISO-malliin (independent system operator) liittyvä vastaavanlaisia omistusoikeuden suojaan liittyviä ongelmia sekä lisäksi toiminnallisia riskejä.

Valtioneuvosto katsoo, että maakaasun tuottajien ja myyjien osakkuudet siirtoverkkoyhtiössä tulisi edelleenkin sallia tapauksissa, joissa osakkuus ei anna määräysvaltaa siirtoverkkoyhtiössä.

Artiklan 24c alakohdassa 4 säädetään sääntelyviranomaisten suorittamasta tariffien vahvistamisesta tai hyväksymisestä ennen niiden käyttöönottoa. Valtioneuvosto katsoo, että mainittua direktiivin kohtaa tulisi muuttaa siten, että Suomessa noudatettava nykykäytäntö, jossa sääntelyviranomainen hyväksyy tariffien laskentametodologian, täyttää direktiivin vaatimukset.

Valtioneuvosto katsoo, että uutta infrastruktuuria koskevan 22 artiklan kohdassa 5 kansalliselle sääntelyviranomaiselle annettu neljän viikon määräaika noudattaa komission päätöstä on liian lyhyt, jos vapautuspäätöstä tulee muuttaa. Määräaika tulisi pidentää kahteen kuukauteen.

Valtioneuvosto katsoo, että kansallisen sääntelyviranomaisen tulee toimia riippumattomasti. Sääntelyviranomaisella ei kuitenkaan tulisi olla poliittisluonteisia tehtäviä eikä tehtäviä, jotka kuuluvat Suomessa muille viranomaisille. Sääntelyviranomaisen tehtävistä, toiminnan organisoinnista ja viranomaisen palveluksessa olevan henkilöstön virkasuhteiden ehdoista tulisi voida

läheisyysperiaatteen mukaisesti päättää kansalliset näkökohdat ja käytännöt huomioon ottavalla tavalla.

Valtioneuvosto katsoo, että suuntaviivoilla ei tulisi päättää julkisen palvelun velvoitteista eikä kansallisen sääntelyviranomaisen tehtävistä. Suuntaviivoilla tulisi antaa vain säännöksiä, jotka täydentävät direktiiviä.

Valtioneuvosto hyväksyy sääntelyviranomaisten yhteistyövirastolle ehdotetun toimivallan 24 artiklan d kohdan mukaisesti rajat ylittävissä kysymyksissä.

Kuluttajansuojaa koskevaan liitteeseen ehdotettujen lisäysten h—j täytäntöönpano edellyttäisi markkinoiden avaamista ja kulutuksen kaukoluentaa myös pienkuluttajien osalta. Suomen tulisi saada mainittuja kohtia koskeva poikkeus.

Suomen kannalta on ongelmallista, jos investointi esimerkiksi Suomen ja Viron väliseen kaasuputkikyhteyteen poistaisi oikeudet poikkeuksiin ja investointi johtaisi tarpeeseen tehdä siirtoverkkoa koskevia omistujärjestelyjä. Tähän ongelmaan tulee etsiä ratkaisua direktiivin jatkovalmistelussa.

Artikloissa 5a ja 5b on säädetty jäsenvaltioiden velvollisuudesta tehdä yhteistyötä alueellisen ja kahdenvälisen solidaarisuuden ja markkinoiden yhdentämisen edistämiseksi. Koska Suomessa ei ole yhteyttä minkään toisen jäsenvaltion maakaasuverkkoon, yhteistyölle ei ole käytännön pohjaa. Tämän vuoksi mainitut artiklat olisi hyvä lisätä Suomea koskeviin poikkeuksiin. Direktiivin mukaan verkkotoiminnan eriyttämisvelvoite ei koske sellaisia integroituneita maakaasualan yrityksiä, joiden asiakasmäärä on alle 100 000. Suomessa kaikki maakaasun jakelu yritykset ovat kooltaan kynnysarvoa pienempiä eikä eriyttämistä ole toteutettu. Direktiiviehdotuksen 13 artiklan 3 kohta, jonka mukaan vertikaalisesti integroituneet jakeluverkonhaltijat eivät saa viestinnässään ja tuotemerkeissään aiheuttaa epäselvyyttä sen suhteen, että toimituksista huolehtiva liiketoimintahaara on erillinen yksikkö, ei sovellu Suomen olosuhteisiin. Tämän vuoksi 13 artiklan 3 kohta olisi hyvä lisätä Suomea koskeviin poikkeuksiin.

Koska Suomen maakaasumarkkinoita ei ole avattu kilpailulle, direktiiviehdotuksen 24b artikla, jossa sääntelyviranomaiselle on säädetty tavoitteita varmistaa ja edistää kilpailua, sekä 24c artiklan 3b alakohdan säännös kilpailun edistämiseksi tarvittavista valtuuksista mukaan lukien kaasunsiirtokapasiteetin vapauttamisohjelmat eivät sovellu Suomen olosuhteisiin. Mainitut direktiiviehdotuksen kohdat olisi hyvä lisätä Suomea koskeviin poikkeuksiin.

Valtioneuvosto katsoo, että eduskunnan perustuslakivaliokunnalta tulisi pyytää lausunto siitä, ovatko direktiiviehdotukseen sisältyvät siirtoverkkoyhtiön omistuksen eriyttämistä koskevat säännökset yhteensopivia Suomen perustuslain kanssa.

Valtioneuvosto katsoo, että ehdotus on perusteltu toissijaisuusperiaatteen kannalta.

Valtioneuvosto pitää ehdotuksen oikeusperustan (perustamissopimuksen 47 artiklan 2 kohta, 55 artikla ja 95 artikla) valintaa perusteltuna.

VALIOKUNNAN KANNANOTOT

Perustelut

Kuten valtioneuvostokin toteaa, poikkeaa maakaasun asema Suomessa merkittävästi useimmista muista EU-maista. Tuonti perustuu yhteen hankintalähteeseen, eikä Suomella ole omia maakaasulähteitä sen paremmin kuin maakaasun varastointia tai nesteytetyn maakaasun tuontiterminaalia. Suomessa maakaasu on lähinnä suurteollisuuden ja voimalaitosten polttoaine. Niiden osuus kaasun kokonaisvuosikulutuksesta vastaa noin 90 prosenttia. Merkittävä osa maakaasun käyttäjistä voi myös vaihtaa maakaasun tilalle muun polttoaineen.

Suomella onkin nykyisen sääntelyn puitteissa oikeus olla soveltamatta maakaasumarkkinoiden avaamista ja siirtoverkon eriyttämistä koskevia direktiivin säännöksiä niin kauan kuin Suomen maakaasuverkkoa ei ole liitetty minkään muun jäsenvaltion verkkoon ja Suomella on vain yksi pääasiallinen maakaasun toimittaja.

Suomen tilanteessa ei ole tältä osin tapahtunut mitään muutosta. Käytännössä Gasum Oy vastaa maakaasun maahantuonnista, tukkumyynnistä ja siirtotoiminnasta. Yrityksen omistus jakautuu siten, että valtio omistaa osakkeista 24 prosenttia, Fortum Oyj 31 prosenttia, OAO Gazprom 25 prosenttia ja E.ON Ruhrgas AG 20 prosenttia. Komission ehdotus edellyttäisi merkittäviä muutoksia yrityksen omistuspohjaan. Perustuslakivaliokunta selvittää tähän liittyviä omistusoikeuden suojaa koskevia kysymyksiä,

eikä talousvaliokunta ota asiaan tältä osin kantaa.

Koska Suomen tilanteessa ei ole tapahtunut mitään muutosta, talousvaliokunta katsoo valtioneuvoston tapaan, ettei Suomen poikkeusoikeuden lakkauttamiselle ole perusteita ja sitä tulee edelleen jatkaa.

Direktiiviehdotuksen käsittelyn yhteydessä tulee kuitenkin ottaa huomioon parhaillaan valmistella oleva hanke Suomen ja Viron välisestä kaasuputkesta. Virolla, sen paremmin kuin muillakaan Balttian mailla, ei ole voimassa Suomen kaltaista poikkeussääntöä. Tämän vuoksi on vaarana, että uusi putkiyhteys poistaa Suomen poikkeusoikeuden. Ottaen huomioon, ettei uusi putkiyhteys kuitenkaan lisää Suomeen tuotavan kaasun toimittajien tosiasiallista määrää, valiokunta katsoo valtioneuvoston tapaan, ettei Suomen poikkeusoikeus direktiivin sääntelystä saa tämän vuoksi vaarantua.

Ehdotetun sääntelyn sisällön osalta talousvaliokunta viittaa sähkön sisämarkkinadirektiivin muutosehdotuksesta antamaansa lausuntoon (TaVL 4/2008 vp).

Lausunto

Lausuntonaan talousvaliokunta ilmoittaa,

että se yhtyy asiassa valtioneuvoston kantaan.

Helsingissä 26 päivänä maaliskuuta 2008

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

pj.	Jouko Skinnari /sd	Miapetra Kumpula-Natri /sd
vpj.	Antti Rantakangas /kesk	Jouko Laxell /kok
jäs.	Janina Andersson /vihr	Eero Lehti /kok
	Hannu Hoskonen /kesk	Päivi Lipponen /sd
	Harri Jaskari /kok	Marjo Matikainen-Kallström /kok
	Anne Kalmari /kesk	Petteri Orpo /kok
	Matti Kangas /vas	Markku Uusipaavalniemi /kesk
	Toimi Kankaanniemi /kd	Ulla-Maj Wideroos /r.

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Tuula Kulovesi.