

U 17/2022 vp

Valtioneuvoston kirjelmä eduskunnalle komission ehdotuksesta Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi uusiutuvien kaasujen, maakaasun ja vedyn sisämarkkinoita koskevista yhteisistä säännöistä (*kaasumarkkina-asetus*)

Perustuslain 96 §:n 2 momentin perusteella lähetetään eduskunnalle Euroopan komission 15 päivänä joulukuuta 2021 tekemä ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi uusiutuvien kaasujen, maakaasun ja vedyn sisämarkkinoita koskevista yhteisistä säännöistä sekä ehdotuksesta laadittu muistio.

Helsingissä 17.2.2022

Elinkeinoministeri Mika Lintilä

Hallitusneuvos Arto Rajala

TYÖ- JA ELINKEINOMINISTERIÖ

MUISTIO

EU/2021//0424

17.2.2022

EHDOTUS EUROOPAN PARLAMENTIN JA NEUVOSTON ASETUKSEKSI UUSIUTUVIEN KAASUJEN, MAAKAASUN JA VEDYN SISÄMARKKINOITA KOSKEVISTA YHTEISISTÄ SÄÄNNÖISTÄ; KOM(2021)804 LOPULLINEN

1 Tausta

Euroopan komissio antoi 15.12.2021 ehdotuksen Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi uusiutuvien kaasujen, maakaasun ja vedyn sisämarkkinoita koskevista yhteisistä säännöistä, COM(2021) 804 final. Kyseessä on nykyisen maakaasusiirtoverkkoihin pääsyä koskevista edellytyksistä ja asetuksen (EY) 1775/2005 kumoamisesta annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EY) 715/2009 uudelleenlaadinnasta. Ehdotus on osa laajempaa 55-valmiuspakettia, jolla EU pyrkii tavoitteeseen vähentää kasvihuonekaasujen nettopäästöjä vähintään 55 prosenttia vuoteen 2030 mennessä. 55-valmiuspaketin avulla pyritään saattamaan EU:n lainsäädäntö vuoden 2030 tavoitteen mukaiseksi. Komissio on antanut tiedonannon koskien 55-valmiuspakettia: Valmiina 55:een: Vuoden 2030 ilmastotavoitteesta totta matkalla kohti ilmastoneutraaliutta, COM(2021) 550 final (E 97/2021 vp). Asetusehdotuksen lisäksi komissio hyväksyi samana päivänä myös direktiiviehdotuksen uusiutuvien kaasujen, maakaasun ja vedyn sisämarkkinoita koskevista yhteisistä säännöistä sekä ehdotuksen Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi metaanipäästöjen vähentämisestä energia-sektorilla ja asetuksen N:o (EU) 2019/942 muuttamisesta. Näistä ehdotuksista annetaan erilliset U-kirjelmät. Annettujen säädösehdotusten taustalla on 55-valmiuspaketin lisäksi EU:n vihreän kehityksen ohjelmaan kuuluvat komission aiemmin antamat EU:n energijärjestelmien integraatiostrategia, EU:n vetyst strategia (E 69/2020 vp) ja EU:n metaanistrategia (E 139/2020 vp). Lisäksi komissio ehdottaa asetuksessa toimenpiteitä, joilla vahvistetaan toimitusvarmuutta ja parannetaan kaasujärjestelmän häiriönsietokykyä, kuten komission energiahintoja koskevassa tiedonannossa 13.10.2021 esitettiin (E 112/2021 vp).

Asetusehdotuksessa komissio pyrkii helpottamaan uusiutuvien ja vähähiilisten kaasujen käyttöönottoa. Komissio ehdottaa ensimmäistä kertaa vetymarkkinoita koskevaa lainsäädäntöä.

2 Ehdotuksen tavoite

Ehdotuksen tavoitteena on helpottaa uusiutuvien ja vähähiilisten kaasujen käyttöönottoa energijärjestelmässä ja mahdollistaa siirtyminen pois fossiilisesta maakaasusta, jotta voidaan saavuttaa EU:n ilmastoneutraaliuden tavoite vuoteen 2050 mennessä. Lainsäädäntöpaketin päätavoitteina on helpottaa uusiutuvien ja vähähiilisten kaasujen käyttöönottoa, luoda markkinat vedylle ja lisätä kuluttajien vaikutusmahdollisuuksia ja kuluttajansuojaa. Ehdotuksen tavoitteena on myös yksinkertaistaa nykyistä sääntelykehystä yhdenmukaistamalla kaasumarkkinoita ja -infrastruktuuria koskevaa sääntelyä vuonna 2019 hyväksytyn sähköalaa koskevan sääntelyn kanssa (ns. puhtaan energian paketti).

3 Ehdotuksen pääasiallinen sisältö

Yleistä

Kaasupaketti perustuu pääosin nykyisen maakaasumarkkinan sääntelyrakenteisiin, joita täydennettäisiin uusiutuvia ja vähähiilisiä kaasujen hyödyntämistä sekä puhtaan vedyn markkinoiden edistämistä koskevalla säännöstöllä. Kaasupaketti sääntelisi myös sektori-integraatiota edistävää energiaverkkojen yhteissuunnittelua sekä parantaisi kuluttajien ja energiayhteisöjen asemaa.

Määritelmät

Asetusehdotukseen on lisätty syöttö-ottojärjestelmän (entry-exit system) määritelmä, jonka mukaan syöttö-ottojärjestelmä tarkoittaisi kaikkien siirto- ja jakeluverkkojen tai vetyverkkojen yhdistämistä, jotka kuuluvat samaan tasehallintajärjestelmään. Syöttö- ja ottojärjestelmän määritelmään ehdotetaan muutosta, jonka mukaan jakeluverkot ja niihin liitettyt uusiutuvien ja vähähiilisten kaasujen tuotantolaitokset olisivat osa syöttö- ja ottojärjestelmää. Asetusehdotukseen on lisätty myöskin määritelmä tasehallinta-alueesta (balancing zone). Määritelmän mukaan se tarkoittaa syöttö-ottojärjestelmää, johon sovelletaan erityistä tasehallintajärjestelmää.

Virtuaalinen kauppapaikka (virtual trading point) on määritelty ehdotuksessa siten, että se tarkoittaisi ei-fyysistä kaupallista pistettä syöttö-ottojärjestelmässä, jossa kaasu vaihtaa omistajaa ilman, että tarvitsee varata siirto- tai jakelukapasiteettia.

Syöttöpiste (entry point) on määritelty siten, että se tarkoittaisi pistettä, jossa sovelletaan varausmenettelyä ja josta pääsee syöttö-ottojärjestelmään. Ottopiste vastaavasti tarkoittaisi asetusehdotuksen mukaan sellaista pistettä, johon sovelletaan varausmenettelyä ja joka mahdollistaa kaasuvirtojen poistumisen syöttö- ja ottojärjestelmästä.

Maakaasu- ja vetyjärjestelmiin sovellettavat yleiset säännöt

Asetusehdotuksen mukaan vierekkäisten siirtoverkonhaltijoiden olisi tarjottava käytettävissä oleva kapasiteetti yhteenliitäntäpisteissä yhdessä virtuaalisessa yhteenliitäntäpisteessä, jos kaksi tai useampi yhteenliitäntäpiste yhdistää kahta vierekkäistä syöttö-ottojärjestelmää (5 artiklan 3 kohta).

Ehdotuksessa esitetään, että vetyverkonhaltijoiden/operaattoreiden olisi tarjottava syrjimättömästi palvelujaan kaikille verkonkäyttäjille. Asetusehdotuksen mukaan kapasiteetisopimusten enimmäiskesto on 20 vuotta tai 15 vuotta riippuen infrastruktuurin valmistumisajasta. Sääntelyviranomaiselle ehdotetaan oikeutta määrätä lyhyempää enimmäiskesto. Ehdotuksen mukaan vetyverkkojen olisi järjestäydyttävä syöttö-ottojärjestelminä vuoteen 2031 mennessä.

Ehdotuksessa esitetään, että LNG- ja varasto-operaattoreiden tulisi arvioida vähintään joka toinen vuosi markkinoiden kysyntää uusille investoinneille, jotka mahdollistaisivat sen, että laitoksia voidaan hyödyntää uusiutuvien ja vähähiilisten kaasujen markkinoilla. Ehdotuksessa asetettaisiin velvollisuus julkaista operaattoreiden suunnitelmat uusista investoinneista, jotka mahdollistaisivat uusiutuvan ja vähähiilisten kaasujen käytön.

Asetusehdotuksen mukaan siirtoverkonhaltijoiden olisi toimittava yhteistyössä ja koordinoitava verkkojen ylläpitoon liittyvää toimintaansa muiden siirtoverkonhaltijoiden ja verkko-operaattoreiden kanssa, jotta voitaisiin minimoida verkonkäyttäjille ja muille siirtoverkonhaltijoille mahdollisesti aiheutuvat häiriöt.

Asetusehdotuksessa esitetään tariffialennuksia uusiutuville ja vähähiilisille kaasuille. Verkon syöttöpisteissä sekä varastojen syöttö- ja ottopisteissä ehdotetaan 75 prosentin alennusta. Li-

säksi ehdotetaan, että verkonkäyttäjät saisivat syöttöpisteissä uusiutuvien ja vähähiilisten kaasujen osalta siirtoverkonhaltijalta 100 prosentin alennuksen tariffeista kaikissa yhteenliittänpisteissä, ml. syöttö- ja ottopisteet kolmansista maista sekä LNG-terminaalien syöttö- ja ottopisteet.

Ehdotuksessa esitetään, että siirtojärjestelmässä sovellettaisiin aina kiinteää kapasiteettia uusiutuville ja vähähiilisille kaasuille. Lisäksi asetusehdotuksessa säädettäisiin siirtoverkonhaltijoiden yhteistyöstä, jotta vältettäisiin rajat ylittäviä siirtoja koskevia rajoituksia, jotka johtuvat kaasun laatueroista. Komissio ehdottaa myös saman sisältöistä sääntelyä vetyverkonhaltijoiden yhteistyöhön.

Asetusehdotuksessa esitetään säännöksiä vedyn lisäämisen teknisistä vaatimuksista jäsenvaltioiden maakaasuverkkojen välisissä liitäntäpisteissä. Vuodesta 2025 lähtien jäsenvaltioiden tulisi mahdollistaa vähintään 5 prosentin vetysekoitteen maakaasun siirto jäsenvaltioiden välillä.

Verkonhaltijoiden eriyttäminen

Asetusehdotuksen mukaan, jos siirtoverkonhaltija tai verkko-operaattori tarjoaa säänneltyjä palveluja kaasua, vetyä ja/tai sähköä varten, sen olisi noudatettava kaasudirektiiviehdotuksessa ja sähkömarkkinadirektiivissä säädettyä kirjanpidon eriyttämistä koskevaa vaatimusta, ja sillä olisi oltava erillinen säännelty varallisuuspohja (regulatory asset base) kaasu-, sähkö- tai vetyvarallisuutta varten. Tältä osin direktiiviehdotuksen ja asetusehdotuksen säännökset ovat ristiriidassa keskenään.

Vetyverkkoihin sovellettavat säännöt

Asetusehdotuksessa esitetään, että vetyverkonhaltijoiden olisi tehtävä unionin tasolla yhteistyötä eurooppalaisen verkoston (European Network of Network Operators for Hydrogen, ENNOH) kautta edistääkseen vedyn sisämarkkinoita ja rajat ylittävää kauppaa. Asetusehdotus sisältää säännökset verkoston perustamisesta ja tehtävistä.

Asetusehdotuksessa ehdotetaan, että ENNOH laatisi ei-sitovan 10-vuotisen verkkosuunnitelman (TYNDP) vedylle.

Verkkosäännöt ja suuntaviivat

Maakaasumarkkinoiden yhdentämisen keskeisinä välineinä ovat komission antamat sitovat verkkosäännöt ja suuntaviivat, joita on annettu voimassa olevan asetuksen (EY) N:o 715/2009 23 artiklan valtuussäännöksen nojalla kaasun yhdenmukaistetuista tariffirakenteista, kaasunsiirtojärjestelmien kapasiteetinjakomekanismeista, asetuksen (EY) N:o 715/2009 liitteen I muuttamisesta, yhteentoimivuuteen ja tiedonvaihtoon liittyvistä säännöistä sekä kaasunsiirtoverkkojen tasehallinnasta. Komissio ei ole hyödyntänyt kaikilta osilta voimassa olevan asetuksen valtuussäännöksiä.

Asetusehdotuksessa esitetään voimassa oleviin säännöksiin sisältyviä valtuuksia laajempia ja yksilöidymiä valtuuksia komissiolle antaa verkkosääntöjä ja suuntaviivoja. Asetusehdotuksen mukaan verkkosäännöt ja suuntaviivat annettaisiin osaksi delegoituina säädöksinä, osaksi täytäntöönpanosäädöksinä. Komissiolle delegoitaisiin myös valtuudet antaa vetymarkkinoita koskevia verkkosääntöjä. Valtuussäännöksiä sisältyy asetusehdotuksen seuraaviin säännöksiin: 13 artikla (delegoidulla säädöksellä suuntaviivat kaasu- ja vetyverkonhaltijoiden sertifiointimenetelystä), 16 artikla (delegoidulla säädöksellä uusiutuville ja vähähiilisille kaasuille myönnettävät tariffialennukset), 28 artikla (delegoidulla säädöksellä yhteistoiminta-alueiden määrittely),

51 artikla ja 54 artiklan 2 kohdan b alakohta (täytäntöönpanosäädöksellä vedyn teknisen laadun standardit ja vetyverkkojen yhteentoimivuuden verkkosääntö), 53 artiklan 1 kohta (täytäntöönpanosäädöksellä maakaasuverkoille asetettavat verkkosäännöt: tiedonvaihdon ja toimitusten selvityksen säännöt, yhteentoimivuuden säännöt, kapasiteetin jakamisen ja ruuhkautumisen hallinnan säännöt, tasapainotuksen säännöt sekä harmonisoituja siirtotariffien rakenteita koskevat säännöt), 53 artiklan 2 kohta (delegoidulla säädöksellä maakaasuverkoille asetettavat verkkosäännöt: verkkojen turvallisuuden ja luotettavuuden säännöt, liittämisen säännöt, operatiiviset säännöt hätätilanteille, kaupankäyntiin liittyvät verkkoon pääsyn ja järjestelmän tasapainotuksen teknisen ja operatiivisen tarjonnan säännöt, energiatehokkuusvaatimukset sekä säännöt rajat ylittävien siirtojen kyberturvallisuudesta), 54 artiklan 1 kohta (täytäntöönpanosäädöksellä vetyverkoille asetettavat verkkosäännöt: läpinäkyvyyttä koskevat säännöt sekä säännöt verkkoonpääsyyn tarvittavan tiedon julkaisemiselle), 54 artiklan 2 kohta (delegoidulla säädöksellä vetyverkoille asetettavat verkkosäännöt: energiatehokkuusvaatimukset, verkonhaltijoiden välisen taloudellisen kompensatiomekanismin säännöt, kapasiteetin jakamisen ja ruuhkautumisen hallinnan säännöt, säännöt verkkoonpääsyn harmonisoiduista tariffirakenteista, säännöt verkotoimintojen välisistä varallisuuden siirroista ja niihin liittyvistä maksuista, tasapainotuksen säännöt sekä säännöt rajat ylittävien siirtojen kyberturvallisuudesta), 56 artiklan 2 kohta (täytäntöönpanosäädöksellä suuntaviivat 53 ja 54 artiklaan liittyvistä aihealueista), 56 artiklan 3 kohta (delegoidulla säädöksellä suuntaviivat: verkkoonpääsyyn liittyvien palvelujen yksityiskohdat, kapasiteetinjakomekanismien ja ruuhkautumisen hallintamenettelyiden yksityiskohdat, rajat ylittävän maakaasukaupan tariffimenetelmien yksityiskohdat sekä 23 artiklan 6 kohdan listassa olevien aihealueiden yksityiskohdat), 56 artiklan 4 kohta (delegoidulla säädöksellä liitteen I suuntaviivojen muuttaminen) sekä 60 artikla (delegoidulla säädöksellä suuntaviivat uutta maakaasu- ja vetyinfrastruktuuria koskevan poikkeuksen soveltamisesta).

Valtuusmenettelyä koskeva säännös on ehdotuksen 63 artiklassa. Artikloiden 16, 28, 53, 54, 56 ja 60 mukainen valtuus ehdotetaan annettavaksi määräämättömäksi ajaksi. Komission tulee kuulla ennen delegoidun säädöksen antamista jäsenvaltioiden asiantuntijoita 13.4.2016 tehdyn, parempaa sääntelyä koskevan instituutioiden välisen sopimuksen periaatteiden mukaisesti.

Seuraamukset

Jäsenvaltioiden velvollisuuteen asettaa tehokkaita seuraamuksia asetuksen ja sen nojalla annettujen verkkosääntöjen ja suuntaviivojen rikkomisesta ei esitetä merkittäviä muutoksia.

Seuraamuksia koskevaan artiklaan ehdotetaan lisäystä, jonka mukaan komissio voisi määrätä päätöksellään yritykselle sakon, joka on määrältään enintään yksi prosentti edellisen tilikauden kokonaisliikevaihdosta, mikäli yritykset antavat tahallaan 58 artiklan 4 kohdan nojalla tehtyyn pyyntöön virheellisiä, puutteellisia tai harhaanjohtavia tietoja tai eivät toimita tietoja määräajassa.

Liite I

Ensimmäisessä liitteessä käsitellään suuntaviivoja. Ehdotuksen mukaan olisi julkaistava tiedot menetelmistä, joilla siirtoverkonhaltijan säännellyt tulot määritetään. Sääntelyviranomaisen tai siirtoverkonhaltijan olisi julkaistava tiedot ennen tariffikautta sääntelyviranomaisen päätöksen mukaisesti. Liite sisältäisi myös säännöksiä siirtoverkkojen kapasiteetinjakomekanismien ja ylikuormituksen hallintamenettelyjen periaatteista ja niiden soveltamisesta sopimusperusteisen ylikuormituksen tapauksessa. Ehdotuksen mukaan suuntaviivoihin lisättäisiin kokonaan uusi kohta verkkoon pääsyä koskevien teknisten tietojen julkaisumuodosta ja sisällöstä vetyverkoissa.

Energia-alalla tehtyjä jäsenvaltioiden ja kolmansien maiden välisiä hallitustenvälisiä sopimuksia ja ei-sitovia välineitä koskevan tietojenvaihtomekanismin perustamisesta sekä päätöksen N:o 994/2012/EU kumoamisesta annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston päätöksen (EU) 2017/684 muuttaminen

Päätöksessä (EU) 2017/684 vahvistettuja energia-alan hallitustenvälisiä sopimuksia koskevia ilmoitusvelvollisuuksia olisi ehdotuksen mukaan tulkittava siten, että niihin sisältyy vety, ml. vety-yhdisteet kuten ammoniakki ja nestemäiset orgaaniset vedynkantaja-aineet (liquid organic hydrogen carriers).

Euroopan unionin energia-alan sääntelyviranomaisten yhteistyöviraston perustamisesta annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EU) 2019/942 muuttaminen

Asetusta (EU) 2019/942 koskevaan ehdotukseen sisältyy muutoksia Euroopan unionin energia-alan sääntelyviranomaisten yhteistyöviraston (ACER) tehtäviin. ACERin tehtäviin lisättäisiin uutta vetyverkonhaltijoiden eurooppalaista verkostoa (ENNOH) koskevia valvontatehtäviä. Lisäksi ehdotetaan täsmennyksiä ja lisäyksiä on myös LNG-terminaalioperaattoreiden, kaasu- ja vetyvarastojen operaattoreiden sekä vetyterminaalioperaattoreiden valvontaan liittyen.

Energian tukkumarkkinoiden eheydestä ja tarkasteltavuudesta annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EU) 1227/2011 muuttaminen

Asetusehdotuksen mukaan asetuksen (EU) 1227/2011 soveltamisalaan lisättäisiin sähkö- ja kaasumarkkinoiden lisäksi myös vetymarkkinat.

Toimista kaasun toimitusvarmuuden turvaamiseksi ja asetuksen (EU) N:o 994/2010 kumoamisesta annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EU) 2017/1938 muuttaminen

Asetukseen (EU) 2017/1938 esitetään lisäsäännöksiä kaasun toimitusvarmuusvarastoista ja vapaaehtoisista yhteisistä kaasuhankeista.

Asetusehdotuksen mukaan jäsenvaltioiden olisi tarvittaessa toteutettava kaasun toimitusvarmuusvarastointiin liittyviä toimenpiteitä. Alueellisen riskiryhmän jäsenvaltioiden yhteisiin riskinarviointeihin olisi sisällyttävä analyysi alueella käytettävissä olevien varastojen kapasiteetin riittäväyydestä, varastokapasiteetin toiminnasta ja niiden vaikutuksesta unionin toimitusvarmuuteen. Analyysissä on verrattava kaasuväylien roolia vaihtoehtoihin toimenpiteisiin. Jos analyysin tulokset yhteisessä riskinarvioinnissa osoittavat, että alueellisella tasolla on riski, joka voi olla riski yhdelle tai useammalle saman riskiryhmän jäsenvaltiolle, ja jota ei voida muuten käsitellä, jäsenvaltioiden olisi harkittava yhtä tai useampaa seuraavista toimenpiteistä: a) kaasuväylien käyttäjien velvoittaminen säilyttämään vähimmäismäärä kaasua maanalaissa varastossa, b) menettelyt, jotka kannustavat toimijoita markkinaehtoiseen varastokapasiteetin varaan, c) siirtoverkonhaltijan velvoittaminen ostamaan ja hallinnoimaan strategisia kaasuväylien varastoja, d) varastojen täydellinen integrointi siirtoverkonhaltijan verkkoon, jos varastointi muutoin lopetettaisiin ja jos tällainen toiminnan lopettaminen vaarantaisi siirtoverkon turvallisuuden ja luotettavan toiminnan.

Jäsenvaltioiden olisi pyrittävä sopimaan alueellisessa riskiryhmässä yhteisestä näkemyksestä sen varmistamiseksi, että alueella tunnistettu toimitusvarmuusriski katetaan yhteisen riskianalyysin mukaisesti. Asianomaisen riskiryhmän jäsenvaltioiden olisi pyrittävä sopimaan yhteisen riskinarvioinnin perusteella valittujen toimenpiteiden yhteisistä rahoitusjärjestelmistä. Jos jäsenvaltiot eivät pääse yhteisymmärrykseen yhteisistä rahoitusjärjestelmistä, komissio voisi antaa ei-sitovia ohjeita sisällytettävistä keskeisistä tekijöistä.

Toimitusvarmuusvarastoihin liittyvät toimenpiteet olisi sisällytettävä tarvittaessa varautumissuunnitelmaan ja hätäsuunnitelmaan.

Asetusehdotuksessa ehdotettu vapaaehtoinen kaasuna olevia toimitusvarmuusvarastoja koskeva järjestelmä poikkeaa Suomen kansallisesta varautumisjärjestelmästä. Kaasun toimituskatkosten varalta Suomi on velvoittanut keskeiset toiminnanharjoittajat ylläpitämään velvoitevarastoja. Velvoite kattaa kaasun käytön sähköntuotannossa, lämmöntuotannossa ja kotitalouskäytössä, mutta ei sisällä teollista käyttöä. Kaasun lisäksi velvoite voidaan täyttää vaihtoehtoisilla polttoaineilla, kuten polttoöljyillä, LNG:llä ja biokaasulla. Käytännössä lähes kaikki kaasun varastointivälitteet ovat valinneet vaihtoehtoisten polttoaineiden hyödyntämisen.

Asetusehdotuksen mukaan kansalliset riskiarvioinnit tulisi julkaista. Voimassa olevan sääntelyn mukaan ne eivät ole julkisia.

Asetusehdotuksen mukaan jäsenvaltiot voisivat perustaa mekanismin siirtoverkonhaltijoiden yhteisiä strategisten varastojen hankintoja varten osana toimitusvarmuuden varmistamiseksi toteutettavia ennalta ehkäiseviä toimenpiteitä. Useiden jäsenvaltioiden siirtoverkonhaltijoiden yhteiset strategiset varastot olisi suunniteltava siten, että niitä voidaan käyttää unionin laajuudessa tai alueellisessa hätätilanteessa osana toimia, joita komissio koordinoi asetuksen 12 artiklan 3 kohdan mukaisesti. Siirtoverkonhaltijoiden, jotka osallistuvat strategisten varastojen yhteishankintoihin, on varmistettava, että yhteishankintasopimukset ovat EU:n kilpailusääntöjen ja erityisesti SEUT-sopimuksen 101 artiklan vaatimusten mukaisia.

Asetusehdotuksen 8 a artiklan mukaan jäsenvaltioiden harkita kyberturvallisuuteen liittyviä toimenpiteitä varautumissuunnitelmassaan ja hätätilasuunnitelmassaan. Artiklassa ehdotetaan komissiolle toimivaltaa antaa delegoitu asetus kaasun rajat ylittävien siirtojen kyberturvallisuuteen liittyvistä näkökohdista.

Liitteessä II annettaisiin säännöksiä ns. kaasun solidaarisuustoimituksista viereisen jäsenvaltion suojatuille asiakkaille. Säännöksiä sovellettaisiin velvoittavina niihin jäsenvaltioihin, jotka eivät ole tehneet asetuksessa säädettyä valtiosopimusta kaasun solidaarisuustoimituksista.

4 Ehdotuksen oikeusperusta ja suhde suhteellisuus- ja toissijaisuusperiaatteisiin

Oikeusperusta

Ehdotuksen pääasiallisena oikeusperustana on Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen (SEUT) 194 artiklan 2 kohta (energia). Ehdotus käsitellään SEUT 294 artiklan mukaisessa tavallisessa lainsäätämisyksessä ja neuvoston hyväksymisestä päätetään määräenemmistöllä. Valtioneuvosto pitää komission ehdottamaa oikeusperustaa asianmukaisena.

Suhteellisuus- ja toissijaisuusperiaate

Komissio perustelee unionin tason toimia sillä, että ehdotuksen tavoitteita ei voida saavuttaa kansallisella tasolla. Tällä hetkellä EU-tasolla ei säännellä vetyverkkoja tai -markkinoita sekä vähähiilisiä polttoaineita tai vetyä. Ehdotuksen mukaan vetyinfrastruktuuria koskevien sääntöjen yhdenmukaistaminen myöhemmässä vaiheessa lisäisi jäsenvaltioiden hallinnollista taakkaa ja lisäisi yrityksille kustannuksia ja epävarmuutta erityisesti silloin, kun kyse on pitkäaikaisista investoinneista vedyn tuotantoon ja infrastruktuuriin. Ehdotuksella vältetään riski hajanaisesta sääntelystä eri puolilla EU:ta. Hajanainen sääntely voisi haitata kansallisten vetyverkkojen ja -markkinoiden yhdentymistä ja siten estää vedyn rajat ylittävää kauppaa. Ehdotuksen EU:n tason

vetyverkkojen ja -markkinoiden sääntelykehityksen luominen edistäisi pitkän aikavälin ennustettavuutta myös sijoittajien näkökulmasta.

Ehdotuksen mukaan biometaanin osalta on ilman EU-tason sääntelyä todennäköistä, että sääntelyn hajanaisuutta esiintyisi liittyen tukkumarkkinoille pääsyyn, liittymisvelvoitteisiin ja siirto- ja jakeluverkonhaltijoiden koordinoitujen toimienpiteisiin. Mikäli EU-tasolla ei tehtäisi yhdenmukaistamista, uusiutuvien ja vähähiilisten kaasujen tuottajiin kohdistuisi hyvin erilaisia kustannuksia, mikä johtaisi epätasa-arvoisiin toimintaedellytyksiin.

Ehdotuksen mukaan ilman EU-tason sääntelyä jäsenvaltiot soveltaisivat edelleen erilaisia kaasun laatustandardeja ja sääntöjä vedyn sekoittamiseen liittyen, mikä johtaisi rajat ylittävien siirtojen rajoituksiin ja markkinoiden segmentoitumiseen. Kaasun laatustandardit määriteltäisiin edelleen pääasiassa maakaasun laatuparametrien perusteella, mikä rajoittaisi uusiutuvien kaasujen käyttöönottoa verkossa. Kaikki edellä mainitut seikat todennäköisesti vähentäisivät rajat ylittävää kauppaa uusiutuvilla ja vähähiilillä kaasuilla.

Komission mukaan ehdotuksessa ei ylitetä sitä, mikä on tarpeen ehdotuksen tavoitteen saavuttamiseksi. Komissio katsoo, että toimenpiteet ovat oikeasuhtaisia ja perustuvat mahdollisuuksien mukaan olemassa oleviin menettelytapoihin. Komissio toteaa myös, että ehdotus liittyy tavoitteeseen saavuttaa ilmastoneutraali vuoteen 2050 mennessä.

Valtioneuvosto katsoo, että ottaen huomioon asetusehdotuksen tavoitteet voidaan ehdotuksen katsoa täyttävän toissijaisuusperiaatteen ja suhteellisuusperiaatteen vaatimukset.

Komissiolle ehdotettu toimivallan siirto

Maakaasumarkkinoiden yhdentämisen keskeisinä välineinä ovat komission antamat sitovat verkkosäännöt ja suuntaviivat, joita on annettu voimassa olevan asetuksen (EY) N:o 715/2009 23 artiklan valtuussäännöksen nojalla. Asetusehdotuksessa ehdotettu toimivallan siirto noudattaa pääosin voimassa olevan asetuksen mukaista sääntelytapaa. Ehdotetut toimivaltuudet ovat osittain myös samoja kuin voimassa olevassa asetuksessa. Toisaalta asetusehdotuksessa esitetään kuitenkin nykyistä laajempia ja yksilöidympiä valtuuksia komissiolle antaa verkkosääntöjä ja suuntaviivoja. Komissiolle delegoitaisiin myös valtuudet antaa vetymarkkinoita koskevia verkkosääntöjä. Asetusehdotuksen mukaan verkkosäännöt ja suuntaviivat annettaisiin osaksi delegoituina säädöksinä, osaksi täytäntöönpanosäädöksinä.

Valtioneuvosto katsoo, että komissiolle delegoitavien toimivaltuuksien tulisi olla tarkkarajaisia, oikeasuhtaisia, tarkoituksenmukaisia ja hyvin perusteltuja. Lähtökohtaisesti ehdotetut delegointisäännökset täyttävät nämä vaatimukset ja ovat perusteltuja.

5 Ehdotuksen vaikutukset

Asetus on suoraan velvoittavaa oikeutta eikä pääsääntöisesti edellyttäisi muutoksia Suomen lainsäädäntöön. Asetuksen täytäntöönpano edellyttää kuitenkin kansallisen lainsäädännön muutoksia, kuten seuraamusjärjestelmän täsmentämistä. Asetusehdotukseen sisältyy lisätehtäviä sääntelyviranomaisena toimivalle Energiavirastolle sekä kaasun toimitusvarmuusviranomaisena toimivalle Huoltovarmuuskeskukselle. Lisätehtävät edellyttävät Energiaviraston resursien vahvistamista. Asetusehdotuksen viranomaisvelvoitteilla voi olla vaikutuksia viranomais-toiminnan kansallisiin järjestelyihin, mikä puolestaan vaikuttaisi näitä koskevaan kansalliseen lainsäädäntöön.

Asetusehdotuksen mukaan vuodesta 2025 lähtien jäsenvaltioiden tulisi mahdollistaa vähintään 5 prosentin vetysekoitteen maakaasun siirto jäsenvaltioiden välillä. Tällä hetkellä Suomen kaasunsiirtojärjestelmä pystyy vastaanottamaan vetysekoitteista maakaasua, jossa vedyn osuus on noin 2 prosenttia. Komission ehdotuksen toimeenpano edellyttäisi merkittäviä investointeja Suomen maakaasujärjestelmään. Ehdotuksen kustannusvaikutusta ei ole toistaiseksi ehditty arvioida.

Asetusehdotuksessa esitetään tariffialennuksia uusiutuville ja vähähiilisille kaasuille. Verkon syöttöpisteissä ehdotetaan 75 prosentin alennusta. Ehdotus voi tältä osin muuttaa merkittävästi verkonhaltijan tuloja erityisesti jakeluverkoissa, joiden kulutuksen yksittäinen tuotantolaitos voi kattaa jopa pääosin. Tuottajien saamat tariffialennukset siirtyisivät tällöin loppuasiakkaiden kannettaviksi. Koska Suomessa on vain yksittäisiä jakeluverkkoon liittyneitä uusiutuvan kaasun tuottajia, vaikutukset kohdistuisivat yksittäisiin jakeluverkonhaltijoihin ja heidän verkkoihinsa liittyneisiin loppuasiakkaisiin. Ehdotuksen taloudellisia vaikutuksia ei ole toistaiseksi ehditty arvioida.

6 Ehdotuksen suhde perustuslakiin sekä perus- ja ihmisoikeuksiin

Asetusehdotuksella on liittymäpintoja perustuslakiin sekä perus- ja ihmisoikeuksiin henkilötietojen suojan (perustuslain 10 §), omaisuuden suojan (perustuslain 15 §) ja elinkeinovapauden (perustuslain 18 §) näkökulmasta.

Komissio on ehdotuksessaan katsonut, että EU:n arvojen sekä kansalaisten perusoikeuksien ja turvallisuuden turvaaminen vihreässä ja digitaalisessa energia- ja ympäristössä on ensiarvoisen tärkeää. Komission mukaan tätä silmällä pitäen on kehitetty ehdotettuja tiedonhallintaa koskevia poliittisia toimenpiteitä, joilla pyritään varmistamaan digitaaliteknologian ja tietopohjaisten palvelujen laaja saatavuus ja käyttö sekä samalla takaamaan korkeatasoinen oikeus yksityiselämään ja henkilötietojen suojaan, kuten EU:n perusoikeuskirjan 7 ja 8 artiklassa ja luonnollisten henkilöiden suojelusta henkilötietojen käsittelyssä sekä näiden tietojen vapaasta liikkuvuudesta ja direktiivin 95/46/EY kumoamisesta annetussa Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksessa (EU) 2016/679 (yleinen tietosuojasäädös) säädetään. Asetusehdotuksen ei arvioida olevan ongelmallinen henkilötietojen suojan näkökulmasta.

Asetusehdotuksessa kohdistetaan maakaasu- ja vetyverkkojen haltijoihin, LNG- ja vetyterminaalien haltijoihin sekä maakaasu- ja vetyvarastojen haltijoihin omaisuuden käyttörajoituksia ja lupamenettelyitä. Ehdotukset eivät poikkea luonteeltaan sääntelystä, jota on kohdistettu jo voimassa olevassa unionin lainsäädännössä mainittuihin toiminnanharjoittajiin. Tämän kaltaisten säännösten suhdetta perusoikeuksien suojaan on arvioitu kansallisesti lukuisissa perustuslakivaliokunnan lausunnoissa. Asetusehdotuksen ei arvioida olevan ongelmallinen omaisuuden suojan tai elinkeinovapauden näkökulmasta.

7 Ahvenanmaan toimivalta

Maakunnan itsehallintolain (1144/1991) 18 §:n mukaan maakunnalla on lainsäädäntövalta asioissa, jotka koskevat luonnon- ja ympäristönsuojelua (10 kohta) ja elinkeinotoimintaa (22 kohta). Ehdotuksen katsotaan siten kuuluvan maakunnan lainsäädäntövaltaan. Ahvenanmaalla ei ole maakaasuverkkoa, joten maakaasun osalta asetusehdotuksella ei ole käytännön merkitystä Ahvenanmaan kannalta. Ahvenanmaalle on suunnitteilla jättimäisiä tuulivoimapuistoja, joiden toteutuessa niiden tuottama energia on siirrettävä maakunnan ulkopuolelle osaksi myös vetynä. Vetyä koskevat sääntelyehdotukset ovat tämän vuoksi merkityksellisiä Ahvenanmaan kannalta, mikäli maakunnan alueelle suunnitellut mittavat tuulivoimainvestoinnit toteutuvat.

8 Ehdotuksen käsittely Euroopan unionin toimielimissä ja muiden jäsenvaltioiden kannat

Komissio esitteli asetusehdotuksen neuvoston työryhmässä 7.2.2022. Neuvoston puheenjohtajamaa Ranska ei ole aloittanut vielä asetusehdotuksen käsittelyä.

Euroopan parlamentissa ehdotuksen käsittelystä vastaava valiokunta on teollisuus-, tutkimus- ja energiavalioikunta (ITRE).

9 Ehdotuksen kansallinen käsittely

Komission ehdotus ja U-kirjelmäluonnos ovat olleet EU-asioiden komitean alaisen Energia- ja EURATOM -jaoston (EU21) kirjallisessa menettelyssä 28.1.–1.2.2022. Lisäksi on kuultu asi-
antuntijalausuntoja valtioneuvoston kansalta, ympäristöministeriöltä, Energiavirastolta, Huol-
tovarmuuskeskukselta, Energiatasollisuus ry:ltä, Suomen Kaasuyhdistys ry:ltä ja järjestelmä-
vastaavalta siirtoverkonhaltijalta Gasgrid Finland Oy:ltä. U-kirjelmä on käsitelty EU-ministeri-
valiokunnassa 11.2.2022. U-kirjelmän käsittely valtioneuvoston yleisistunnossa on ollut
17.2.2022.

10 Valtioneuvoston kanta

Yleistä

Suomi on osana Euroopan unionia sitoutunut Pariisin ilmastopöytäkirjaan. Tavoite edellyttää pitkän aikavälin ilmastotoimien rakentamista siten, että EU:n hiilineutraalius saavutetaan sosiaalisesti, taloudellisesti ja ekologisesti kestäväällä tavalla ennen vuotta 2050. Osana tätä tavoitetta valtioneuvosto pitää tärkeänä, että 55-valmiuspaketista käytävien neuvottelujen lopputuloksena kokonaisuudessaan saavutetaan vuodelle 2030 asetettu vähintään 55 prosentin ilmastotavoite, joka voidaan myös ylittää. Valmiuspaketin ehdotuksilla on lukuisia ristikkäisvaikutuksia, ja valtioneuvosto korostaa, että valmiuspaketin kunnianhimoisuuden ylläpitäminen kokonaisuutena tulee varmistaa.

Valtioneuvosto pitää tärkeänä, että neuvottelut edistyvät riipeästi, jotta toimeenpanolle jää riittävästi aikaa. Samalla valtioneuvosto korostaa, että 55-valmiuspaketti myös ohjaa EU:n siirtymää kohti ilmastoneutraalia taloutta. Siirtymä tulee toteuttaa sosiaalisesti, taloudellisesti ja ekologisesti kestäväällä, vaikuttavalla ja kustannustehokkaalla tavalla huomioiden luontokadon ehkäisyyn, digitalisaatioon sekä siirtymän oikeudenmukaisuuteen liittyvät näkökohdat. Valtioneuvosto arvioi ehdotuksia kansallisen ja eurooppalaisen kokonaisedun näkökulmasta. Ilmastovai-
kutusten lisäksi ehdotusten tulee monipuolisesti huomioida vaikutukset muun muassa kilpailu-
kykyyn, valtion tulokertymään ja Suomen maksuihin EU:lle. Lisäksi on tärkeää systemaattisesti
arvioida päätösten vaikutuksia kansalaisten hyvinvointiin (E 97/2021 vp).

Kaasu- ja vetymarkkinat

Valtioneuvosto suhtautuu lähtökohtaisesti myönteisesti kaasun sisämarkkinoiden kehittämiseen ja sisämarkkinoiden tiiviimpään integraatioon. Sisämarkkinoiden voitaisiin edetä alueellisten markkinoiden kautta. Erityisesti kansallisten ja alueellisten markkinoiden yhdistämistä toisiinsa tulisi helpottaa. Tämä edistäisi kaasun tukkumarkkinoiden ja eri kaasulähteiden kilpailun toimivuutta sekä toimitusvarmuutta.

Valtioneuvosto pitää tärkeänä vähähiilisen kaasujärjestelmän edistämistä. Puhtaan vedyn ja siitä tuotettavien polttoaineiden markkinat voivat olla tulevaisuudessa suomalaisille toimijoille potentiaalisesti olennaisen tärkeitä tuotannon ja kaupan kehittyessä. Valtioneuvosto pitää vetymarkkinoiden ja -infrastruktuurien operointia koskevia keskeisiä sääntelyehdotuksia hyvänä lähtökohtana vetymarkkinoiden sääntelylle. Vetyinvestointien helpottamiseksi on tarpeen luoda kriteerit vetymarkkinoiden sääntelylle. Valtioneuvosto kannattaa komission vetymarkkinoiden ja -infrastruktuurien operointia koskevia keskeisiä sääntelyehdotuksia. Valtioneuvosto kuitenkin painottaa, että vasta kehittymässä olevien vetymarkkinoiden osalta tulee pyrkiä välttämään ylimitoitettuja sääntelyratkaisuja, jotka loisivat perusteettomia esteitä uuden toimialan kehittymiselle.

Uusiutuvien ja vähähiilisten kaasujen kasvava rooli edellyttää, ettei perinteistä kaasuinfrastruktuuria päästetä rapistumaan, koska sitä voidaan hyödyntää myös uusiutuvien ja vähähiilisten kaasujen siirtoon. Ehdotus vähintään 5 prosentin vetysekoitteen maakaasun mitoitusvaatimuksesta maakaasuverkoissa vuodesta 2025 lähtien on aikataulultaan haastava ja teknisesti kallis toteuttaa. Ehdotus saattaa aiheuttaa lisäkustannuksia myös kaasua käyttävälle teollisuudelle. Tämän vuoksi valtioneuvosto katsoo, että ehdotettua mitoitusvaatimusta tulee pyrkiä lieventämään.

Valtioneuvosto kannattaa lähtökohtaisesti komission ehdotusta, jonka mukaan uusiutuvat ja vähähiiliset kaasut saavat tariffialennuksia verkoissa ja varastoissa. Verkkoliiketoiminnan ja varastoinnin tulee kuitenkin pysyä taloudellisesti kannattavana myös vähähiilisten ja uusiutuvien kaasujen tapauksessa. Valtioneuvosto katsoo, että ehdotettuja uusiutuvien ja vähähiilisten kaasujen kiinteitä alennusprosentteja tulee arvioida tarkemmin ennen kuin sitoudutaan velvoittavaan korkeaan tariffien alennukseen, joka voi osoittautua myöhemmin liian avokätiseksi ja aiheuttaa taloudellisia vaikeuksia verkkoliiketoiminnasta ja varastoinnista vastaaville yrityksille ja loppuasiakkaille. Tämä on tärkeä näkökohta erityisesti jakeluverkoissa, joiden kulutuksen yksittäinen tuotantolaitos voi kattaa jopa pääosin.

Kaasuvarastojen täyttöasteella ja käytöllä on merkittävä vaikutus maakaasun ja myös sähkön markkinahintoihin koko EU-alueella. Valtioneuvosto katsoo, että komission kaasuvarastojen sääntelyyn ehdottamat muutokset eivät tuo käytännössä parannuksia kaasumarkkinoiden toimivuuteen. Valtioneuvosto pyrkii edistämään kaasuvarastoja ja niitä operoivia yrityksiä koskevaa sääntelyä, joka helpottaisi markkinatoimijoiden pääsyä kaasuvarastoihin ja nostaisi kaasuvarastojen erityisesti markkinaehtoisesti toteutuvaa käyttöastetta.

Valtioneuvosto katsoo, että kaasumarkkina-asetusehdotuksen ja –direktiiviehdotuksen ristiriitaiset säännösehdotukset siirtoverkonhaltijoiden eriyttämisestä tulisi tarkentaa keskenään yhdenmukaisiksi.

Asetusehdotuksessa esitetään vetyverkonhaltijoiden eurooppalaisen verkoston (ENNOH) perustamista. Valtioneuvosto katsoo, että ENNOH:lle ehdotetut tehtävät voitaisiin organisoida kustannustehokkaammin ja nopeammin olemassa olevan kaasuverkonhaltijoiden eurooppalaisen verkon (ENTSO-G) kautta edellyttäen, että vetyverkonhaltijat saisivat kaasuverkonhaltijoiden kanssa tasa-arvoisen aseman yhteisessä verkostossa. Valtioneuvosto voi kuitenkin hyväksyä tarvittaessa myös ENNOH:n perustamisen ja, että sille annetaan vastaavat tehtävät kuin ENTSO-G:lle.

Valtioneuvosto katsoo, että ACERille ehdotettujen uusien tehtävien ja toimivaltuuksien antamistarve tulee arvioida kultakin osin yksilöllisesti painottaen sitä, että tasapaino kansallisten sääntelyviranomaisten ja ACERin nykyisen roolin ja tehtävien välillä ei muutu merkittävästi eikä ehdotus siirrä merkittävästi toimivaltaa kansallisilta sääntelyviranomaisilta ACERille.

Valtioneuvosto katsoo, että komissiolle delegoitavien toimivaltuuksien tulisi olla tarkkarajaisia, oikeasuhtaisia, tarkoituksenmukaisia ja hyvin perusteltuja. Valtioneuvosto hyväksyy voimassa olevaan kaasumarkkinalainsäädäntöön perustuvan periaatteen, että komissiolle delegoitaisiin toimivaltaa antaa sitovaa tarkentavaa lainsäädäntöä maakaasu- ja vetymarkkinoille delegoitujen säädösten ja täytäntöönpanosäädösten muodossa. Valtioneuvosto katsoo kuitenkin, että ehdotukseen sisältyvien siirrettyä säädösvaltaa, täytäntöönpanosäädöksiä ja komiteamenettelyä koskevien säännösten osalta on syytä varmistua, että ne sopivat käyttötarkoitukseensa ehdotetuissa muodoissaan. Ehdotetun toimivallan siirron asianmukaisuutta arvioidaan neuvottelujen edetessä tarkemmin.

Valtioneuvosto katsoo, että kaasun toimitusvarmuusasetukseen (EU) 2017/1938 sisältyvän kaasun toimitusvarmuusvarastoja koskevan ehdotuksen tulee ottaa huomioon jäsenmaissa tehdyt valmiustoimenpiteet ja mahdollistaa myös kaasulle vaihtoehtoisten polttoaineiden käyttö varautumistarkoituksiin. Valtioneuvosto pitää kansallisen varautumisen kannalta tärkeänä, että vaihtoehtoihin polttoaineisiin perustuvia kansallisia varautumistoimenpiteitä voidaan jatkaa myös tulevaisuudessa. Valtioneuvosto myös katsoo, että kaasun toimitusvarmuusasetuksen mukaan laadittavien kansallisten riskiarviointien tulisi niihin liittyvien turvallisuusnäkökohtien vuoksi olla jatkossakin salassa pidettäviä.