

Valtioneuvoston kirjelmä eduskunnalle komission ehdotuksesta Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviksi uusiutuvien kaasujen, maakaasun ja vedyn sisämarkkinoita koskevista yhteisistä säännöistä (*kaasumarkkinadirektiivi*)

Perustuslain 96 §:n 2 momentin perusteella lähetetään eduskunnalle Euroopan komission 15 päivänä joulukuuta 2021 tekemä ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviksi 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/2021/0425

17.2.2022

EHDOTUS EUROOPAN PARLAMENTIN JA NEUVOSTON DIREKTIIVIKSI UUSIUTUVIEN KAASUJEN, MAAKAASUN JA VEDYN SISÄMARKKINOITA KOSKEVISTA YHTEISISTÄ SÄÄNNÖISTÄ; KOM(2021)803 LOPULLINEN

1 Tausta

Euroopan komissio antoi 15.12.2021 ehdotuksen Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviksi uusiutuvien kaasujen, maakaasun ja vedyn sisämarkkinoita koskevista yhteisistä säännöistä, COM(2021) 803 final. Kyseessä on nykyisen maakaasun sisämarkkinoita koskevista yhteisistä säännöistä ja direktiivin 2003/55/EY kumoamisesta annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 2009/73/EY 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 ilmasto-neutraaliutta, COM(2021) 550 final (E 97/2021 vp). Direktiiviehdotuksen lisäksi komissio hyväksyi samana päivänä myös ehdotuksen Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi 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 EU:n energijärjestelmien integraatiostrategia, EU:n vetystrategia (E 69/2020 vp) ja EU:n metaanistrategia (E 139/2020 vp). Lisäksi komissio on ehdottanut toimenpiteitä, joilla vahvistetaan toimitusvarmuutta ja parannetaan kaasujärjestelmän häiriönsietokykyä, kuten komission energiahintoja koskevassa tiedonannossa 13.10.2021 esitettiin, KOM(2021) 660 lopullinen (E 112/2021 vp).

Direktiiviehdotuksessa 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

Direktiiviehdotukseen 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 liitetyt uusiutuvien ja vähähiilisten kaasujen tuotantolaitokset olisivat osa syöttö- ja ottojärjestelmää. Direktiiviehdotukseen 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 direktiiviehdotuksen mukaan sellaista pistettä, johon sovelletaan varausmenettelyä ja joka mahdollistaa kaasuvirtojen poistumisen syöttö- ja ottojärjestelmästä.

Direktiiviehdotukseen on lisätty määritelmiä liittyen vetyyn. Ehdotuksen mukaan vetyjärjestelmällä (hydrogen system) tarkoitetaan infrastruktuurijärjestelmää, johon kuuluvat vetyverkot, vetyvarastot ja vetyterminaalit. Vetyvarasto (hydrogen storage facility) on ehdotuksessa määritelty siten, että se tarkoittaisi laitosta, jota käytetään korkealaatuisen vedyn varastointiin. Ehdotuksessa määritellään vetyterminaali siten, että se olisi laitos, jota käytettäisiin nestemäisen vedyn tai nestemäisen ammoniakkin muuntamiseen kaasumaiseksi vedyksi vetyverkkoon syötettäväksi tai kaasumaisen vedyn nesteytykseen, ml. muuntoprosessin edellyttämät lisäpalvelut ja väliaikainen varastointi, mutta ei varastointiin käytettävää terminaalin osaa.

Ehdotuksen mukaan vähähiilisellä vedyllä (low-carbon hydrogen) tarkoitettaisiin vetyä, jonka energiasisältö on peräisin uusiutumattomista lähteistä ja joka täyttää 70 prosentin kasvihuonekaasupäästöjen vähennysrajan.

Yleiset säännöt kaasumarkkinoiden järjestämiseksi

Direktiivissä vahvistettaisiin säännöt, joilla varmistetaan kilpailukykyiset, kuluttajakeskeiset, joustavat ja syrjimättömät kaasumarkkinat. Ehdotus sisältää määräyksiä markkinoille pääsystä kuten oikeudesta valita kaasuntoimittaja, markkinaperusteisista toimitushinnoista, julkisen palvelun velvoitteista, kestävydestä, uusiutuvien ja vähähiilisten kaasujen sertifioinnista, alueellisen yhteistyön edistämisestä ja teknisistä säännöistä.

Komissio ehdottaa, että fossiilisen kaasun toimitusta koskevia pitkäaikaisia sopimuksia ei saisi tehdä vuoden 2049 lopun jälkeen. Uusiutuvia ja vähähiilisiä kaasuja koskevia pitkäaikaisia sopimuksia voisi sen sijaan tehdä, mikäli ne ovat unionin kilpailusääntöjen mukaisia ja edistävät hiilestä irtautumista.

Ehdotuksen mukaan kaasulaitteistojen rakentamisen ja käytön lupamenettelyä koskevia säännöksiä laajennettaisiin koskemaan myös vedyn tuotantolaitosten ja vetyinfrastruktuurin rakentamista tai käyttöä. Direktiiviehdotuksen mukaan lupamenettely ei saisi ylittää kahta vuotta. Kahden vuoden määräaikaa voitaisiin pidentää enintään yhdellä vuodella, jos se on poikkeuksellisten olosuhteiden vuoksi perusteltua. Ehdotuksen mukaan jäsenvaltioiden olisi nimettävä vähintään yksi tai useampi yhteyspiste (contact point), joiden olisi ohjattava maksuttomasti hakijoita lupamenettelyprosessiin liittyen.

Direktiiviehdotuksen mukaan jäsenvaltioiden olisi varmistettava, että voimassa olevat sopimusperusteiset maankäyttöoikeudet maakaasuputkien ja muun verkko-omaisuuden rakentamista ja käyttöä varten kattavat myös putkistot ja muut vedyn kuljetukseen liittyvät omaisuudet.

Kuluttajien vaikutusmahdollisuuksien lisääminen ja kuluttajansuoja

Kuluttajien vaikutusmahdollisuuksien lisäämisen ja kuluttajasuojan osalta direktiiviehdotus mukailee Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviä (EU) 2019/944 sähkön sisämarkkinoita koskevista yhteisistä säännöistä ja direktiivin 2021/27/EU muuttamisesta. Komissio pyrkii saattamaan kuluttajat kaasumarkkinoiden keskiöön varmistamalla, että kuluttajat voivat valita uusiutuvia ja vähähiilisiä kaasuja fossiilisten polttoaineiden sijaan. Kuten sähkömarkkinoilla jo sovelletuilla säännöillä, kaasumarkkinoillakin kuluttajilla tulisi olla oikeus saada tarkkoja, reiluja ja avoimia laskutustietoja ja saada käyttönsä paremmin dataa ja älykästä teknologiaa. Ehdotukseen sisältyy säännöksiä koskien laskutustietoja, älykkäitä mittausjärjestelmiä, vertailutyökaluja ja kansalaisten energiayhteisöjä. Kuluttajia koskeviin oikeuksiin sisältyy mahdollisuus valita vähintään kahdesta toimittajasta ja vapaus tehdä samanaikaisesti useampi kuin yksi kaasun toimitussopimus. Direktiiviehdotukseen sisältyy myös säännöksiä liittyen tuomioistuinten ulkopuolisiin riitojenratkaisuihin ja heikossa asemassa oleviin asiakkaisiin.

Uusiutuvat ja vähähiiliset kaasut

EU:n energijärjestelmän integraatiostrategiassa korostettiin tarvetta ottaa käyttöön EU:n laajuinen sertifiointijärjestelmä, joka kattaisi myös vähähiiliset polttoaineet. Yhtenäisen sertifiointijärjestelmän avulla varmistettaisiin vähähiilisten kaasujen kasvihuonekaasupäästövähennysten luotettavuus ja jäsenvaltiot voisivat paremmin verrata vähähiilisiä polttoaineita muihin vaihtoehtoihin. Direktiiviehdotus sisältää vähähiilisiä polttoaineita ja vähähiilistä vetyä koskevat määritelmät ja sertifiointin, koska niiden määritelmät ja sertifiointia ei voitu sisällyttää Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviin 2018/2001 uusiutuvista energialähteistä peräisin olevan energian käytön edistämisestä (nk. RED II –direktiivi).

Kolmansien osapuolten verkkoon pääsy

Maakaasun siirto- ja jakeluverkkojen, maakaasuväylien sekä LNG-terminaalien sääntelyä koskevat ehdotukset vastaavat pääosin voimassa olevaa sääntelyä.

Direktiiviehdotuksen mukaan jäsenvaltioiden olisi lisäksi sallittava uusiutuvien ja vähähiilisten kaasujen pääsy markkinoille ja infrastruktuuriin riippumatta siitä, onko uusiutuvien ja vähähiilisten kaasujen tuotantolaitokset liitetty jakelu- tai siirtoverkkoihin. Syöttö- ja ottojärjestelmän määritelmään ehdotetaan muutosta, jonka mukaan jakeluverkot ja niihin liitetyt uusiutuvien ja vähähiilisten kaasujen tuotantolaitokset olisivat osa syöttö- ja ottojärjestelmää. Komissio ehdottaa käänteisen fyysisen syötön (reverse flow) mahdollistamista jakeluverkoista siirtoverkkoon. Ehdotuksen mukaan siirtoverkonhaltijoiden olisi tehtävä yhteistyötä jakeluverkonhaltijoiden kanssa varmistakseen myös jakeluverkkoon liitettyjen markkinaosapuolten tosiasiallisen osallistuminen vähittäis-, tukku- ja tasehallintamarkkinoille.

Maakaasun varastojen käyttöoikeuteen liittyen komissio ehdottaa, että valittaessaan direktiivin mukaista varastointiin pääsyä koskevaa menettelyä, jäsenvaltioiden olisi otettava huomioon toimista kaasun toimitusvarmuuden turvaamiseksi ja asetuksen (EU) N:o 994/2010 kumoamisesta annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EU) 2017/1938 7 artiklan mukaista toteutettujen yhteisten ja kansallisten riskiarviointien tulokset.

Jakeluverkkoihin sovellettavat säännöt

Direktiiviehdotuksessa säädettäisiin jakeluverkonhaltijoiden nimeämisestä ja niiden tehtävistä, uusiutuvien ja vähähiilisten kaasujen tuotantolaitosten liittämistä jakeluverkkoon, jakeluverkonhaltijoiden eriyttämisestä ja salassapitovelvoitteista sekä annettaisiin säännökset suljetuista jakeluverkoista ja yhdistetyistä verkonhaltijoista.

Vetyverkkoihin ja -infrastruktuureihin sovellettavat säännöt

Direktiiviehdotuksessa ehdotetaan uusia säännöksiä liittyen vetyverkkoihin. Ehdotuksessa määritellään vetyverkko-, -varastointi- ja -terminaalitoimijoiden tehtäviä ja vastuita. Direktiiviehdotus sisältää säännöksiä koskien kolmansien osapuolten pääsystä vetyverkkoihin, -terminaaleihin ja -varastoihin. Ehdotukseen sisältyy myös säännöksiä, joilla säänneltäisiin erillisiä vetyverkkoja.

Direktiiviehdotuksen mukaan jäsenvaltioiden tulisi varmistaa, että kolmansien osapuolten vetyverkkoihin pääsyä varten luodaan julkaistuihin tariffeihin perustuva järjestelmä, jota voidaan soveltaa puolueettomasti ja syrjimättömästi verkon käyttäjien välillä. Jäsenvaltio voisi 31.12.2030 saakka päättää olla soveltamatta edellä mainittua kohtaa. Tällöin sääntelyviranomaisten olisi toteutettava tarvittavat toimenpiteet, jotta vetyverkon käyttäjät voivat neuvotella pääsystä vetyverkkoihin (negotiated third party access).

Komissio ehdottaa myös, että kolmansien osapuolten vetyterminaaleihin pääsyä varten olisi luotava avoin ja syrjimätön, neuvotteluihin perustuva järjestelmä, jonka toteutuksesta vastaisivat sääntelyviranomaiset. Ehdotuksen mukaan vetyvarastoihin pääsyä varten olisi otettava käyttöön järjestelmä, joka perustuisi julkaistuihin tariffeihin, ja jota sovellettaisiin syrjimättä vetyjärjestelmän käyttäjiä.

Direktiiviehdotuksen mukaan vetyverkonhaltijoiden olisi rakennettava rajat ylittävää kapasiteettia (cross-border capacity) ja vetyverkonhaltijat voisivat olla vastuussa vedyn laadun varmistamisesta ja siitä, että ne ovat linjassa vedyn laatustandardien kanssa. Direktiiviehdotuksen mukaan jäsenvaltioiden ja kolmansien maiden välisiin vety-yhdysputkiin (hydrogen interconnectors) sovellettaisiin direktiivissä vetyverkkoihin sovellettavia sääntöjä. Direktiiviehdotus sisältää jäsenvaltioille mahdollisuuden poiketa 31 artiklan (kolmansien osapuolten pääsy vetyverkkoihin), 62 artiklan (eriyttäminen) ja 63 artiklan (horisontaalinen eriyttäminen) vetyverkkoja koskevasta sääntelystä vuoden 2030 loppuun asti.

Integroitu verkkosuunnittelu

Direktiiviehdotuksen mukaan maakaasun siirtoverkonhaltijoiden olisi laadittava verkon kehittämissuunnitelma vähintään joka toinen vuosi. Suunnitelmia laadittaessa olisi otettava huomioon vaihtoehtoja järjestelmän laajentamiselle sekä arvioitava, miten vastata kehittämistarpeeseen sähkö- ja kaasujärjestelmissä.

Ehdotuksen mukaan vetyverkko-operaattoreiden olisi toimitettava sääntelyviranomaisille yleiskatsaus vetyverkkoinfrastruktuurista, jota ne pyrkivät kehittämään, ml. tiedot kapasiteettitarpeista ja siitä, missä määrin maakaasuputkistoja hyödynnetään vedyn toimittamiseen. Edellä mainitun yleiskatsauksen tulisi olla EU:n ilmastotavoitteiden ja kansallisten energia- ja ilmastosuunnitelmien mukaisia.

Siirtoverkonhaltijoiden eriyttäminen

Direktiiviehdotuksessa esitetään, että vetyverkonhaltijat eriytettäisiin vedyn tuotannosta ja myynnistä voimassa olevien maakaasun siirtoverkonhaltijoita koskevien sääntöjen mukaisesti. Vaatimusta sovellettaisiin vuoden kuluttua direktiivin täytäntöönpanosta. Siirtoverkonhaltijoiden nimeämisestä ja sertifioinnista annettuja säännöksiä laajennettaisiin koskemaan myös vetyverkonhaltijoita. Maakaasun ja vedyn siirtoverkonhaltija voisivat toimia samassa konsernissa edellyttäen, että ne on oikeudellisesti eriytetty eri yhtiöiksi. Tältä osin direktiiviehdotuksen ja asetusehdotuksen säännökset ovat ristiriidassa keskenään.

Sääntelyviranomaiset

Sääntelyviranomaisia ja näiden toimivaltuuksia koskevat ehdotukset vastaavat pääosin voimassa olevia säännöksiä. Komissio ehdottaa lisäksi sääntelyviranomaisten toimivallan laajentamista vetymarkkinoihin ja -infrastruktuuriin.

Sääntelyviranomaisille ehdotetaan uutena toimivaltuutena verkonhaltijoiden kansallisten verkonkehittämissuunnitelmien vahvistamistoimivaltaa ja oikeutta vaatia suunnitelmiin muutoksia.

Toimivallan siirto komissiolle

Direktiiviehdotuksessa esitetään voimassa oleviin säännöksiin sisältyviä valtuuksia laajempia ja yksilöidympiä valtuuksia komissiolle antaa delegoituja säädöksiä ja täytäntöönpanosäädöksiä.

Valtuussäännöksiä sisältyy direktiiviehdotuksen seuraaviin säännöksiin: 8 artiklan 5 kohta (delegoidulla säädöksellä menetelmä vähähiilisistä polttoaineista aiheutuvien kasvihuonekaasupäästöjen vähennysten arvioimiseksi), 17 artiklan 3 kohta (täytäntöönpanosäädöksellä älykkäiden mittausten yhteentoimivuutta koskevat vaatimukset ja menettelyt), 22 artiklan 2 kohta (täytäntöönpanosäädöksellä yhteentoimivuusvaatimukset sekä syrjimättömät ja avoimet menettelyt tiedon saatavuudesta), artikla 56 (delegoidulla säädöksellä suuntaviivat, joilla varmistetaan, että itsenäisen siirtoverkko-operaattorin tai itsenäisen vetyverkko-operaattorin omistaja tai varastointijärjestelmän tai vetyvaraston haltijat noudattavat artiklassa asetettuja vaatimuksia), 66 artiklan 10 kohta (delegoidulla säädöksellä suuntaviivat kolmansista maista tulevien siirtoverkon omistajien sertifioinnissa noudatettavan menettelyn yksityiskohdista), 74 artiklan 5 kohta (delegoidulla säädöksellä suuntaviivat sääntelyviranomaisten yhteistyövelvollisuuksien laajuudesta toistensa ja Euroopan unionin energia-alan sääntelyviranomaisten yhteistyövirasto ACE-Rin kanssa), 75 artiklan 9 kohta (delegoidulla säädöksellä suuntaviivat, joilla vahvistetaan verkkosääntöjen ja suuntaviivojen yhdenmukaiseen soveltamiseen tähtäävän menettelyn yksityiskohdat), 76 artiklan 4 kohta (delegoidulla säädöksellä suuntaviivat, joissa määritellään tietojen säilyttämistä koskevat menetelmät ja järjestelyt sekä säilytettävien tietojen muoto ja sisältö) sekä 82 artiklan 7 kohta (täytäntöönpanosäädöksellä päätökset, joilla jäsenvaltioille annetaan lupa aloittaa neuvottelut kolmannen maan kanssa tehdyn sopimuksen muuttamisesta, voimasäolön jatkamisesta, mukauttamisesta, uusimisesta tai tekemisestä).

Valtuusmenettelyä koskeva säännös on 83 artiklassa. Artikloiden 8, 56, 55, 66, 75 ja 76 mukainen valtuutus 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.

Liitteet

Direktiiviehdotuksen liitteessä II annettaisiin yksityiskohtaiset säännökset maakaasun laskutuksesta. Laskutuksen tulisi perustua aina mitattuun tosiasialliseen kulutukseen. Liesikäyttäjien poikkeus mittauksesta ehdotetaan poistettavaksi.

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 lainsäätämisyjärjestyksessä ja neuvoston hyväksymisestä päätetään määräenemmistöllä. Valtioneuvosto pitää komission ehdottamia 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 sääntelykehiksen 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, liittämismahdollisuuksiin ja siirto- ja jakeluverkonhaltijoiden koordinoitujen toimienpiteisiin. Mikäli EU-tasolla ei tehtäisi yhdenmukaistamistoimenpiteitä, uusiutuvien ja vähähiilisten kaasujen tuottajiin kohdistuisi hyvin erilaisia kustannuksia, mikä johtaisi epätasa-arvoisiin toimintaedellytyksiin.

Ehdotuksen mukaan jäsenvaltiot soveltaisivat ilman EU-tason sääntelyä 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 vähähiilisillä 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 direktiiviehdotuksen 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 direktiivin 2009/73/EY ja asetuksen (EY) N:o 715/2009 valtuussäännösten nojalla. Direktiiviehdotuksessa ehdotettu toimivallan siirto noudattaa pääosin voimassa olevan direktiivin mukaista sääntelytapaa. Ehdotetut toimivaltuudet ovat osittain myös samoja kuin voimassa olevassa direktiivissä. Toisaalta direktiiviehdotuksessa esitetään kuitenkin nykyistä laajempia ja yksilöidympiä valtuuksia komissiolle antaa delegoituja säädöksiä ja toimeenpanosäännöksiä. Komissiolle delegoitaisiin myös valtuudet antaa vetymarkkinoita koskevia säädöksiä. Komissio ei ole käyttänyt sille voimassa olevassa direktiivissä myönnettyä toimivaltaa.

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

5 Ehdotuksen vaikutukset

Voimassa oleva maakaasumarkkinadirektiivi 2009/73/EY on pantu täytäntöön maakaasumarkkinalailla (587/2017), sähkö- ja maakaasumarkkinoiden valvonnasta annetulla lailla (590/2013, jäljempänä valvontalaki) sekä usealla muulla lailla ja alemman asteisella normilla. Direktiiviesityksen hyväksyminen aiheuttaisi tarpeen muuttaa ainakin maakaasumarkkinalakia, valvontalakia sekä maakaasun toimitusten selvityksestä ja mittauksesta annettua valtioneuvoston asetusta (1008/2019).

Direktiiviehdotukseen sisältyy lisätehtäviä sääntelyviranomaisena toimivalle Energiavirastolle. Lisäksi direktiivi edellyttää lisätoimia kaasualan yritysten ja loppuasiakkaiden välisten riitojen ratkaisumenettelyiden luomiseksi. Lisätehtävät edellyttävät Energiaviraston resurssien vahvistamista. Lisäksi olisi tarve riitojenratkaisumenettelyiden lisäresurssointiin.

Komissio ehdottaa käänteisen fyysisen syötön (reverse flow) mahdollistamista jakeluverkoista siirtoverkkoon. Lisäksi liesikäyttäjien poikkeus mittauksesta ehdotetaan poistettavaksi. Komission näiden ehdotusten toimeenpano edellyttäisi merkittäviä investointeja Suomen maakaasujärjestelmään. Ehdotusten kustannusvaikutusta ei ole toistaiseksi ehditty arvioida.

6 Ehdotuksen suhde perustuslakiin sekä perus- ja ihmisoikeuksiin

Direktiiviehdotuksella 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 energiaympäristössä 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 tietosuoja-asetus) 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 direktiiviehdotuksella ei ole käytännön merkitystä Ahvenanmaan kannalta. Ahvenanmaalle on suunnitteilla jättimäisiä tuulivoimapuistoja, joiden toteutuessa niiden tuottama energia on siirrettävä maakunnan ulkopuolelle osaksi myös vetynä. Ehdotukset vetymarkkinoiden sääntelystä olisivat merkityksellisiä tämän vuoksi myös Ahvenanmaan kannalta, mikäli maakunnan alueelle suunniteltuja mittavia tuulivoimainvestointeja aletaan toteuttaa.

8 Ehdotuksen käsittely Euroopan unionin toimielimissä ja muiden jäsenvaltioiden kannat

Komissio esitteli direktiiviehdotuksen neuvoston työryhmässä 7.2.2022. Neuvoston puheenjohtajamaa Ranska ei ole aloittanut vielä direktiiviehdotuksen 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 asiantuntijalausuntoja valtioneuvoston kanslialta, ympäristöministeriöltä, Energiavirastolta, Huoltovarmuuskeskukselta, 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 ilmastopimukseen. Tavoite edellyttää pitkän aikavälin ilmastotoimien rakentamista siten, että EU:n hiilineutraalius saavutetaan sosiaalisesti, taloudellisesti ja ekologisesti kestävällä tavalla ennen vuotta 2050. Osana tätä tavoitetta valtioneuvosto pitää tärkeänä, että 55-valmiuspaketista käytävien neuvottelujen lopputu-

loksena kokonaisuudessaan saavutetaan vuodelle 2030 asetettu vähintään 55 prosentin ilmasto-tavoite, joka voidaan myös ylittää. Valmiuspaketin ehdotuksilla on lukuisia ristikkäisvaikutuk-sia, ja valtioneuvosto korostaa, että valmiuspaketin kunnianhimoitason ylläpitäminen kokonai-suutena tulee varmistaa.

Valtioneuvosto pitää tärkeänä, että neuvottelut edistyvät ripeästi, jotta toimeenpanolle jää riit-tävästi aikaa. Samalla valtioneuvosto korostaa, että 55-valmiuspaketti myös ohjaa EU:n siirty-mää kohti ilmastoneutraalia taloutta. Siirtymä tulee toteuttaa sosiaalisesti, taloudellisesti ja eko-logisesti kestäväällä, vaikuttavalla ja kustannustehokkaalla tavalla huomioiden luontokadon eh-käisyyn, digitalisaatioon sekä siirtymän oikeudenmukaisuuteen liittyvät näkökohdat. Valtioneu-vosto 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 toi-mivuutta sekä toimitusvarmuutta.

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

Uusiutuvien ja vähähiilisten kaasujen kasvava rooli edellyttää, ettei perinteistä kaasuinfrastruk-tuuria päästetä rapistumaan, koska sitä voidaan hyödyntää myös uusiutuvien ja vähähiilisten kaasujen siirtoon. Valtioneuvosto pyrkii neuvotteluiden aikana lieventämään ehdotukseen sisäl-tyvää vaatimusta maakaasuverkkoinvestointien viranomaisvahvistamisesta ja edistämään säh-köverkkojen kehittämistä vastaavaa tai muuta kevyempää sääntelyvaihtoehtoa, koska komis-sion ehdotus johtaisi Suomessa nykyistä korkeampiin verkkomaksuihin ja sääntelykustannuk-siin. On otettava huomioon, että maakaasuverkkojen investointitarpeet ovat vähenemässä maa-kaasun vähenemisen myötä.

Valtioneuvosto katsoo, että direktiiviehdotus ei kaikilta osin huomioi riittävästi Suomen pienten maakaasumarkkinoiden erityispiirteitä. Markkinasääntöjä kehitettäessä tulee tämän vuoksi pyr-kiä siihen, että direktiivin säännöksissä huomioidaan Suomen maakaasumarkkinoiden erityis-piirteitä, kuten kuluttaja-asiakkaiden ja jakeluverkkoihin liittyneen maakaasun kulutuksen vä-häinen määrä, jotta vältettäisiin kustannus/hyötysuhteeltaan kalliiden investointien tekeminen jakeluverkkoihin ja viranomaisvalvontaan.

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 toimi-vuuteen. 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.

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 edessä tarkemmin.