U 30/2018 vp

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

Perustuslain 96 §:n 2 momentin perusteella lähetetään eduskunnalle Euroopan komission 8 päivänä marraskuuta 2017 tekemä ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviksi maakaasun sisämarkkinoiden yhteisiä sääntöjä koskevan direktiivin 2009/73/EY muuttamisesta sekä ehdotuksesta laadittu muistio.

Helsingissä 31 päivänä toukokuuta 2018

Asunto-, energia- ja ympäristöministeri Kimmo Tiilikainen

Hallitusneuvos Arto Rajala

TYÖ- JA ELINKEINOMNISTE-RIÖ | MUISTIO | EU/2017/0294

25.5.2018

EHDOTUS EUROOPAN PARLAMENTIN JA NEUVOSTON DIREKTIIVIKSI MAAKAASUN SISÄMARKKINOIDEN YHTEISIÄ SÄÄNTÖJÄ KOSKEVAN DIREKTIIVIN 2009/73/EY MUUTTAMISESTA (MAAKAASUMARKKINADIREKTIIVIN MUUTOS); COM(2017) 660 FINAL

1 Ehdotuksen tavoite ja tausta

Kesäkuun 2014 Eurooppa-neuvostossa päämiehet linjasivat **energiaunionin** yhdeksi EU:n viidestä poliittisesta prioriteettialueesta. Eurooppa-neuvoston hyväksymässä strategisessa agendassa energiaunionin painopisteet ovat EU:n energiapolitiikan pääpilarit eli energian toimitusvarmuus, kilpailukyky ja kestävyys. Energiaunionin tavoitteiksi on komission helmikuussa 2015 energiaunionista antaman tiedonannon (COM(2015) 80 final) pohjalta asetettu viisi pääteemaa, jotka ovat toimitusvarmuus, energian sisämarkkinat, energiatehokkuus, vähähiilinen energiapaletti sekä energia-alan tutkimus ja innovaatiot.

Maakaasun sisämarkkinoita koskevista yhteisistä säännöistä ja direktiivin 2003/55/EY kumoamisesta annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 2009/73/EY, jäljempänä maakaasumarkkinadirektiivi, sekä maakaasunsiirtoverkkoihin pääsyä koskevista edellytyksistä ja asetuksen (EY) N:o 1775/2005 kumoamisesta annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EY) N:o 715/2009, jäljempänä maakaasuverkkoasetus, tavoitteena on luoda EU:lle **maakaasun sisämarkkinat**, joissa maakaasun toimittajat kilpailevat keskenään ja loppukäyttäjillä on mahdollisuus kilpailuttaa kaasunhankintansa. Säännöksillä avataan maakaasuverkot kaikille maakaasun toimittajille tasapuolisilla ehdoilla (kolmannen osapuolen verkkoonpääsy) sekä rajoitetaan maakaasun tuottajien ja toimittajien hallintaan perustuvaa valtaa ja omistusta siirtoverkoissa (siirtoverkonhaltijan eriyttäminen). Kansallisille sääntelyviranomaisille annetaan toimivalta hyväksyä siirtoehdot ja verkkohinnoittelun periaatteet ennen niiden käyttöön ottamista. Siirtoehtojen sekä verkkomaksujen ja -hinnoittelun tulee olla avoimia.

Komissio antoi 8 päivänä marraskuuta 2017 ehdotuksen maakaasumarkkinadirektiivin muuttamiseksi (COM(2017) 660 final). Ehdotuksen tarkoituksena on laajentaa EU:n maakaasumarkkinalainsäädännön soveltamisala jäsenvaltioiden ja kolmansien maiden välisiin yhdysputkiin niiden EU:n lainkäyttövallan rajaan ulottuvaan osaan saakka. Ehdotuksesta on toimitettu ensivaiheessa eduskunnalle E-kirje (E 107/2017 vp, 28.11.2017), koska asian käsittelyn odotettiin EU:ssa etenevän nopealla aikataululla.

2 Ehdotuksen oikeusperusta ja suhde toissijaisuusperiaatteeseen

Direktiiviehdotuksessa esitetään toimenpiteitä unionin maakaasumarkkinoiden toimivuuden ja maakaasun toimitusvarmuuden parantamiseksi sekä kaasuverkkojen yhteenliittämisen edistämiseksi. Siksi asetuksen oikeusperusta on Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopi-

muksen 194 artiklan (nk. energia-artikla) 2 kohta. Asia käsitellään tavallisessa lainsäätämisjärjestyksessä. Neuvoston päätöksenteko tapahtuu määräenemmistöllä.

Toissijaisuusperiaatteen mukaan unioni toimii aloilla, jotka eivät kuulu sen yksinomaiseen toimivaltaan, ainoastaan jos ja siltä osin kuin jäsenvaltiot eivät voi keskushallinnon tasolla tai alueellisella taikka paikallisella tasolla riittävällä tavalla saavuttaa suunnitellun toiminnan tavoitteita, vaan ne voidaan suunnitellun toiminnan laajuuden tai vaikutusten vuoksi saavuttaa paremmin unionin tasolla. Komission ehdotuksen mukaan direktiiviin ehdotetut muutokset ovat välttämättömiä EU:n yhdennettyjen kaasumarkkinoiden tarkoituksen saavuttamiseksi, eikä sitä voida saavuttaa yhtä tehokkaasti kansallisella tasolla hajanaisten kansallisten sääntöjen pohjalta. Ehdotuksen voidaan katsoa olevan toissijaisuusperiaatteen mukainen.

3 Ehdotuksen pääasiallinen sisältö

Ehdotuksen keskeinen sisältö

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 **talousvyöhykkeillä**. 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.

Soveltaminen jäsenvaltioiden talousvyöhykkeellä ja suhde YK:n merioikeusyleissopimukseen

Ehdotuksen johdanto-osan mukaan **merellä sijaitsevien putkien osalta direktiiviä pitäisi soveltaa jäsenvaltioiden aluevesillä ja talousvyöhykkeillä**. Ehdotusta on mahdollista tulkita siten, että direktiiviä ja kansallista maakaasumarkkinalainsäädäntöä tulisi soveltaa Suomen talousvyöhykkeellä kulkeviin maakaasuputkiin jopa silloinkin, kun niitä ei ole liitetty kansalliseen maakaasuverkkoon.

YK:n merioikeusyleissopimuksen (SopS 49—50/1996) mukaan talousvyöhyke ei kuulu valtion suvereniteetin piiriin ja rantavaltiolla on talousvyöhykkeellään vain merioikeusyleissopimuksessa tarkoitettu toimivalta. Merioikeusyleissopimusta on Suomessa tulkittu siten, että Suomen maakaasumarkkinalainsäädännön alueellinen soveltamisala ulottuu Suomen aluevesille, mutta ei talousvyöhykkeelle. Komission ehdotus on merioikeusyleissopimuksen valossa epäselvä, mutta se näyttäisi ulottavan direktiivin soveltamisalan myös talousvyöhykkeellä kulkeviin putkiin, joita ei ole liitetty Suomen maakaasuverkkoon, mikä ei vastaa Suomen ja neuvoston oikeuspalvelun tulkintaa merioikeusyleissopimuksen rantavaltioille antamasta toimivallasta. Komission ehdotukseen sisältyvälle merioikeusyleissopimuksen tulkinnalle, jonka mukaan rantavaltioilla olisi toimivalta kohdistaa direktiivin tarkoittamaa sääntelyä niiden talousvyöhykkeille laskettuihin kaasuputkiin, ei myöskään ole tiedossa ennakkotapauksia. Komission ehdotuksen mukaan sääntelyvaltaa ko. putkiin saattaisi olla sekä sillä jäsenvaltiolla, jossa se ensimmäiseksi liittyy EU:n maakaasunsiirtoverkkoon, että niillä jäsenvaltioilla, joiden talousvyöhykkeillä putki kulkee.

Lisäksi ehdotukseen liittyy tältä osin lainsäädäntötekninen ongelma. EU-säädösten johdanto-osassa ei voida asettaa oikeudellisia velvoitteita.

Ehdotusta koskevissa neuvotteluissa on pyritty poistamaan ehdotuksen ja merioikeusyleissopimuksen välinen ristiriita.

Ehdotuksen suhde maakaasuverkkoasetukseen ja sen nojalla annettuihin säädöksiin

Direktiiviehdotus muuttaisi **maakaasuverkkoasetuksen ja sen nojalla annettujen verkkosääntöjen soveltamisalaa**. Yhdysputket kolmansiin maihin tulisivat EU:n lainkäyttövallan alueella sijaitsevilta osiltaan sisämarkkinasääntöjen piiriin. Tämä koskisi myös Suomen ja Venäjän yhdysputkea Suomen alueen osalta.

Yhdysputken määritelmän muuttamiseen perustuva sääntelytapa on kuitenkin jossain määrin ongelmallinen, koska maakaasuverkkoasetus ja sen nojalla annetut säännökset on sisällöltään laadittu EU:n sisämarkkinoita varten eikä nykyisissä säännöksissä aina ole huomioitu kolmansiin maihin suuntautuvan maakaasukaupan erityispiirteitä. Tämän vuoksi näitä säännöksiä ei välttämättä voida soveltaa sellaisenaan kolmansiin maihin suuntautuvissa yhdysputkissa.

Direktiivin vaikutukset kansallisten sääntelyviranomaisten toimintaan

Direktiiviehdotuksen mukaan jäsenvaltioiden sääntelyviranomaisten on kuultava kolmansien maiden asianomaisia viranomaisia ja tehtävä yhteistyötä niiden kanssa kolmansista maista tulevien ja niihin menevien kaasuputkien toimintaan liittyen varmistaakseen kyseessä olevan infrastruktuurin osalta, että tämän direktiivin säännöksiä sovelletaan johdonmukaisesti unionin lainkäyttöalueen rajaan saakka.

Direktiivin 49 artiklan poikkeusten soveltaminen

Suomi soveltaa vielä vuoden 2019 loppuun saakka maakaasumarkkinadirektiivin eristyneiden markkinoiden poikkeusta verkkoonpääsyn järjestämisessä ja siirtoverkonhaltijan eriyttämisessä (direktiivin 49 artiklan 1 kohta). Kesällä 2017 annettu uusi maakaasumarkkinalainsäädäntömme [maakaasumarkkinalaki (587/2017) ja laki maakaasun siirtoverkonhaltijan eriyttämisestä (588/2017)] avaa Suomen maakaasumarkkinat kilpailulle vuoden 2020 alussa. Maakaasun siirtoverkko tulee myös eriyttää kaasun tuotannosta ja toimituksesta mainittuun ajankohtaan mennessä. Uudella lainsäädännöllään Suomi panee EU:n maakaasumarkkinalainsäädännön täytäntöön kokonaisuudessaan.

Direktiivin muutosehdotukseen sisältyy uusi 49 artiklan 9 kohta, jonka nojalla ennen direktiivin voimaantuloa käyttöönotetut yhdysputket voisivat tiettyjen edellytysten vallitessa saada **poikkeuksen direktiivin keskeisistä velvoitteista**. Ehdotetun uuden kohdan suhde eristyneiden markkinoiden poikkeukseen on epäselvä. Suomi joutuisi mahdollisesti tekemään erillisen säännöksen myös 9 kohdan osalta, jos direktiivin muutos olisi pantava voimaan ennen vuoden 2020 alkua.

Mahdolliset vaikutukset EU:n ulkoiseen toimivaltaan

E-kirjeen E 107/2017 vp mukaisesti neuvoston oikeuspalvelulta on pyydetty lausuntoa siitä, minkälaisia vaikutuksia ehdotetulla maakaasumarkkinadirektiivin soveltamisalan laajentamisella kattamaan tiettyjen velvoitteiden osalta jäsenvaltioista kolmansiin maihin suuntautuvat yhdysputket EU:n lainkäyttövallan rajaan asti olisi EU:n ulkoisen toimivallan luonteeseen ja käyttämiseen energiamarkkinoihin liittyvissä kysymyksissä.

Neuvoston oikeuspalvelun useiden jäsenvaltioiden pyynnöstä antaman lausunnon mukaan direktiivin hyväksymisen seurauksena unionilla olisi yksinomainen ulkoinen toimivalta tehdä kolmansien maiden kanssa sopimuksia putkien toiminnasta, kun sopimukset voivat vaikuttaa yhteisiin sääntöihin tai muuttaa niiden ulottuvuutta. Oikeuspalvelu on lisäksi katsonut, että jos kolmasmaayhteyteen sovellettaisiin kahta tai useampaa toisistaan poikkeavaa sääntelyjärjestelmää, tulisi välttämättömäksi ratkaista sääntelyn eroavuuteen liittyvät kysymykset unionin ja kolmannen maan välisellä sopimuksella putken toiminnasta.

Asialla on yhteys myös komission pyyntöön saada neuvostolta mandaatti neuvotella Nord Stream 2 –maakaasuputken toiminnasta (COM(2017) 320 final, 12.6.2017). Mandaattia koskevat neuvottelut ovat kesken neuvoston työryhmässä, ja niiden osalta on jääty odottamaan maakaasumarkkinadirektiivin muutosehdotuksen neuvostokäsittelyn etenemistä. Neuvottelujen aikana on noussut esiin kysymys siitä, onko putken toimintaa koskevalle sopimukselle tarvetta ja miten toimivalta sopimuksen tekemisessä jakautuisi unionin ja jäsenvaltioiden välillä.

4 Käsittelyvaiheet

Kansallinen käsittely

Työ- ja elinkeinoministeriö lähetti ensivaiheessa eduskunnalle ehdotusta käsittelevän E-kirjeen (E 107/2017 vp, 28.11.2017), koska asian käsittelyn odotettiin EU:ssa etenevän nopealla aikataululla. Ministeriö pyysi E-kirjeluonnokseen lausuntoja EU-asioiden komitean alaiselta energia- ja Euratom -jaostolta sekä Gasum Oy:ltä ja Baltic Connector Oy:ltä. U-kirjelmäluonnokseen ministeriö on niin ikään pyytänyt lausuntoja energia- ja Euratom -jaostolta sekä Gasum Oy:ltä ja Baltic Connector Oy:ltä.

Ehdotuksen käsittely EU:n toimielimissä

Komissio esitteli direktiiviehdotuksen neuvoston energiatyöryhmän kokouksessa 20.11.2017. Ehdotusta on käsitelty neuvoston energiatyöryhmässä 28.11.2017, 11.1.2018, 20.2.2018, 13.3.2018, 13.4.2018 ja 22.5.2018. Eurooppa-neuvoston puheenjohtaja Tusk on lähettänyt jäsenvaltioiden päämiehille 10.11.2017 kirjeen, jossa hän toivoo asian ripeää käsittelyä.

Euroopan parlamentissa ehdotuksen käsittelystä vastaava valiokunta on teollisuus-, tutkimus- ja energiavaliokunta (ITRE) ja raportoijaksi on nimitetty Jerzy Buzek (EPP). Raportoija on antanut ehdotuksensa ITRE-valiokunnan lausunnoksi 7.12.2017 (PE615.314) ja valiokunta on äänestänyt lausunnosta 21.3.2018 (A8-0143/2018). Lausunnossa on otettu pääasiassa myönteinen kanta komission ehdotukseen ja esitetty joitakin tarkentavia muutosehdotuksia.

5 Ehdotuksen vaikutukset

Ehdotuksen vaikutusten arviointi perustuu pääosin marraskuussa 2017 annetussa komission yksiköiden valmisteluasiakirjassa (SWD(2017) 368) esitettyihin näkemyksiin.

Komissio tekee **vaikutustenarviointeja** sellaisista lainsäädäntö- ja muista aloitteistaan, joilla odotetaan olevan merkittäviä taloudellisia, sosiaalisia tai ympäristövaikutuksia. Komissio ei ole esittänyt kaasumarkkinadirektiivin muutosehdotusta koskevaa yksityiskohtaista vaikutustenarviointia. Komissio perustelee tätä muun muassa sillä, että ehdotetut muutokset vastaavat jo vallitsevaa käytäntöä. Tämä käy komission mukaan erityisesti ilmi siitä, että periaatteet on otettu huomioon useissa jäsenvaltioiden ja kolmansien maiden tai EU:n ja kolmansien maiden välisissä kansainvälisissä sopimuksissa ja että niitä sovelletaan johdonmukaisesti kolmansista maista tuleviin ja niihin meneviin maalla sijaitseviin putkiin. Komission perustelut eivät ole kaikilta osin vakuuttaneet jäsenvaltioita, ja eräät jäsenvaltiot ovatkin pyytäneet komissiota esittämään perusteellisemman vaikutusarvioinnin asian merkityksen vuoksi. Komissio on kuitenkin ilmoittanut, ettei se tule sellaista antamaan. Komissio on neuvoston työryhmäkäsittelyn yhteydessä antanut jäsenvaltioiden pyytämiä lisätietoja.

Vaikutukset kansalliseen lainsäädäntöön

Direktiiviehdotus saattaisi edellyttää Suomen maakaasumarkkinalainsäädännön soveltamisen ja Energiaviraston sääntelytoimivallan ulottamista Suomen talousvyöhykkeellä kulkeviin ja sinne myöhemmin laskettaviin maakaasuputkiin, vaikka niitä ei olisi liitetty Suomen maakaasuverkkoon. Tämä olisi ristiriidassa Suomea sitovan kansainvälisen velvoitteen, YK:n merioikeusyleissopimuksen, kanssa. Muilta osin ehdotus aiheuttaisi lähinnä vähäisiä teknisiä muutoksia uuteen maakaasumarkkinalakiin (587/2017). Neuvoston työryhmäkäsittelyn aikana Suomi on eräiden muiden jäsenvaltioiden tavoin pyrkinyt siihen, että ristiriita YK:n merioikeusyleissopimuksen suhteen poistuisi.

Suomi ei ole tehnyt kolmansien maiden kanssa sellaisia kahdenvälisiä kansainvälisiä sopimuksia, joihin direktiiviehdotus vaikuttaisi.

Taloudelliset vaikutukset

Ehdotuksella ei arvioida olevan taloudellisia vaikutuksia Suomessa. Koska Suomen maakaasumarkkinoiden avaamiseen tähtäävä valmistelutyö on parhaillaan käynnissä, voidaan myös maakaasuverkkoasetuksen säännökset ottaa huomioon Venäjän yhdysputken markkinasääntelyssä jo valmistelutyön kuluessa.

Ehdotuksella ei ole vaikutuksia EU:n talousarvioon.

6 Ahvenanmaan toimivalta

Direktiivi kuuluu Ahvenanmaan maakunnan lainsäädäntövallan piiriin, mutta sillä ei ole Ahvenanmaalla käytännön merkitystä, koska Ahvenanmaalla ei ole maakaasuverkkoa.

7 Valtioneuvoston kanta

Yleistä

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

emmin 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.

Soveltaminen jäsenvaltioiden talousvyöhykkeillä

Valtioneuvosto suhtautuu varauksellisesti direktiivin soveltamisalan ulottamiseen talousvyöhykkeellä kulkeviin maakaasuputkiin. Ehdotuksen ja YK:n merioikeusyleissopimuksen välinen suhde on oikeudellisesti epäselvä ja ongelmallinen. Sopimus antaa rantavaltioille talousvyöhykkeellä vain rajoitetusti toimivaltaa. Valtioneuvosto yhtyy neuvoston oikeuspalvelun näkemykseen siitä, että direktiiviehdotus ei sisällöltään mahdu merioikeusyleissopimuksen rantavaltioille myöntämän toimivallan piiriin. Myös kansallinen lainsäädäntö tämän tulkinnan mukaisesti voi soveltua vain putkiin, jotka liitetään kansalliseen kaasuverkkoon.

Valtioneuvoston näkemyksen mukaan jatkoneuvotteluissa tulee varmistaa, että direktiiviehdotus on yhdenmukainen YK:n merioikeusyleissopimuksen kanssa. Ehdotuksen johdanto-osan talousvyöhykettä koskeva maininta tulisi poistaa, ja lisäksi olisi huomioitava, ettei säädöksen johdanto-osaan sisällytetä oikeudellisesti sitoviksi tarkoitettuja kirjauksia.

Suhde EU:n maakaasuverkkoasetukseen ja sen nojalla annettuihin säädöksiin

Maakaasuverkkoasetuksessa ja sen nojalla annetuissa säädöksissä annetaan yksityiskohtaiset säännöt maakaasun sisämarkkinoiden toiminnasta. Säännöt on laadittu sisämarkkinoita varten, eikä niitä mahdollisesti voida soveltaa sellaisinaan kolmansiin maihin suuntautuviin yhdysputkiin. Valtioneuvosto pitää hyvänä, että näiden yhdysputkien osalta direktiivin sääntelyä täydennetään antamalla asetuksessa ja sen nojalla annetuissa säädöksissä tarkempia säännöksiä esimerkiksi verkkoon pääsystä. Yhdysputken määritelmän muuttamiseen perustuva sääntelytapa on kuitenkin jossakin määrin ongelmallinen. Valtioneuvosto pitää hyvänä, että maakaasuverkkoasetuksessa ja sen nojalla annetuissa säännöksissä otettaisiin riittävästi huomioon kolmansiin maihin suuntautuvan maakaasukaupan erityispiirteet.

Direktiivin vaikutukset kansallisten sääntelyviranomaisten toimintaan

Valtioneuvosto pitää hyvänä tavoitteena, että jäsenvaltioiden sääntelyviranomaiset tekevät yhteistyötä kolmansien maiden asianomaisten viranomaisten kanssa näihin maihin suuntautuvien yhdysputkien sääntelyyn liittyvissä kysymyksissä. Kolmansien maiden hallinnollisista rakenteista johtuen tämä voi olla toisinaan hyvin vaikeaa tai ääritapauksessa jopa mahdotonta. Direktiivissä tulisi tämän vuoksi pikemminkin pyrkiä jäsenvaltioiden sääntelyviranomaisten ja kolmansien maiden asianomaisten viranomaisten väliseen yhteistyöhön kuin asettaa jäsenvaltioiden sääntelyviranomaisille tähän liittyviä yhteistyövelvoitteita.

Eristyneiden markkinoiden poikkeus

Suomi soveltaa vuoden 2019 loppuun saakka eristyneiden markkinoiden poikkeusta verkkoonpääsyn järjestämisessä ja siirtoverkonhaltijan eriyttämisessä (maakaasumarkkinadirektiivin 49 artiklan 1 kohta). Komission ehdotuksen mukaan ennen direktiivin voimaantuloa käyttöönotetut yhdysputket voisivat tiettyjen edellytysten täyttyessä saada poikkeuksen direktiivin

keskeisistä velvoitteista (ehdotettu 49 artiklan 9 kohta). Valtioneuvosto katsoo, että nykyisen eristyneiden markkinoiden poikkeuksen tulisi olla ensisijainen ehdotettuun poikkeukseen nähden. Tämä tulisi pyrkiä huomioimaan myös säädöstekstissä.

Mahdolliset vaikutukset EU:n ulkoiseen toimivaltaan

Neuvoston työryhmäkäsittelyn aikana neuvoston oikeuspalvelulta on saatu arvio direktiivin soveltamisalan laajentamisen vaikutuksista EU:n ulkoisen toimivallan luonteeseen ja käyttämiseen kolmasmaayhteyksien osalta. Oikeuspalvelun mukaan ehdotuksen hyväksyminen johtaisi siihen, että unionilla olisi yksinomainen ulkoinen toimivalta tehdä kolmansien maiden kanssa sopimuksia putkien toiminnasta, kun sopimukset voivat vaikuttaa yhteisiin sääntöihin tai muuttaa niiden ulottuvuutta. Lisäksi neuvoston oikeuspalvelu on katsonut, että putkien toiminnasta olisi tehtävä sopimus unionin ja kolmannen maan välillä, jos putkeen sovellettaisiin ristiriitaista lainsäädäntöä.

Perinteisesti siirtoverkko-operaattorit ovat sopineet keskenään kolmasmaayhteyksien käytön kaupallisista periaatteista. Ne ovat tällöin joutuneet ottamaan huomioon sääntelyn, joka niihin kohdistuu omalla puolellaan valtioiden rajaa. Tämän vuoksi valtioneuvosto ei pidä tarpeellisena sitä, että kolmasmaayhteyksien käytön kaupallisten periaatteiden tulisi aina perustua siitä tehtyyn kansainväliseen sopimukseen. Valtioneuvoston näkemyksen mukaan tämän tyyppisten kansainvälisten sopimusten tekeminen olisi luontevinta rajata sellaisiin tapauksiin, joissa olisi erityisiä tapauskohtaisia syitä ratkoa kolmasmaayhteyden sääntelyyn liittyviä ongelmia erillisellä kansainvälisellä sopimuksella.

Oikeusperusta ja toissijaisuusperiaatteen mukaisuus

Valtioneuvosto pitää direktiiviehdotuksen oikeusperustaa asianmukaisena. Valtioneuvosto katsoo, että ehdotus on toissijaisuusperiaatteen mukainen komission esittämin perustein.