

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

Kokous

-

Eduskuntatunnus

Käsittelyvaihe ja jatkokäsittelyn aikataulu

Komissio antoi 15.12.2021 direktiivi- ja asetusehdotukset uusiutuvien kaasujen, maakaasun ja vedyn sisämarkkinoita koskevista yhteisistä säännöistä (COM (2021) 803 final, U-kirjelmä U 18/2022 vp ja COM (2021) 804 final, U-kirjelmä U 17/2022 vp), jäljempänä *kaasumarkkinapaketti*. Kaasumarkkina-asetus ja -direktiivi muodostavat lainsäädäntöpaketin, jonka päätavoitteina on helpottaa uusiutuvien ja vähähiilisten kaasujen käyttöönottoa, luoda markkinat vedylle ja lisätä kuluttajien vaikutusmahdollisuuksia ja kuluttajansuojaa. Kaasumarkkinapakettiin sisältyy myös asetusehdotus, jossa komissio on ehdottanut eräitä toimenpiteitä toimista kaasun toimitusvarmuuden turvaamiseksi ja asetuksen (EU) N:o 994/2010 kumoamisesta annettuun Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseen (EU 2017/1938, jäljempänä *kaasun toimitusvarmuusasetus*).

Venäjän hyökkäyssodan vuoksi EU:ssa annettiin vuonna 2022 runsaasti uutta määräaikaista lainsäädäntöä kaasun ja sähkön toimitusvarmuuden ja hintavaikutusten vuoksi. Yhteisvastuun lisäämisestä kaasuhankintojen paremman koordinoinnin, luotettavien viitehintojen ja rajat ylittävän kaasukaupan avulla annetun neuvoston asetuksen (EU 2022/2576; jäljempänä *solidaarisuusasetus*) voimassaolo on päättymässä 30.12.2023. Osana kaasumarkkinapakettin kaasun toimitusvarmuusasetukseen ehdotettuja muutoksia koskevia trilogivaiheen neuvotteluja Euroopan parlamentti ja komissio ovat ehdotta-

neet, että osaa solidaarisuusasetuksen määräaikaiksi tarkoitetuista toimista jatkettai-
siin asetuksen voimassaolon jälkeen pysyvinä toimina. Komissio on tehnyt heinäkuussa
2023 näistä ehdotuksista non-paperin muodossa artikkelaluonnokset ja tuonut ne kaasun
markkinapaketin trilogivaiheen neuvotteluihin 18.7.2023 (kaasun yhteishankinnat) ja
28.9.2023 (solidaarisuustoimet) lisäysehdoituksina. Komission ehdotusten käsittely on
alkanut neuvoston energiatyöryhmässä 7.9.2023 osana trilogieihin valmistautumista.

Työryhmäkeskustelujen pohjalta puheenjohtajavaltio on ehdottanut trilogivaiheen neu-
votteluihin kompromissina, että jäsenvaltiot hyväksyisivät vapaaehtoista kaasun kysyn-
nän yhteen kokoamista ja kaasun yhteishankintoja sekä kaasun solidaarisuustoimituksia
jäsenvaltiosta toiseen koskevia oletussääntöjä koskevat säännökset osaksi pysyvää EU-
lainsäädäntöä lisäyksinä kaasun toimitusvarmuusasetukseen. Coreper I on keskustellut
aiheesta 22.9.2023 ja tämän hetkisen tilanteen mukaan seuraava keskustelu trilogieihin
valmistautumiseksi käydään Coreperissa 27.10.2023. Alustavien arvioiden mukaan tri-
logivaiheen neuvotteluissa pyritään sopuun kaasumarkkinapaketista vuoden 2023 lop-
puun mennessä.

Suomen kanta

Valtioneuvoston kannat kaasumarkkinapakettiin on muodostettu U-kirjelmissä U
18/2022 vp ja U 17/2022 vp. Valtioneuvosto suhtautuu lähtökohtaisesti myönteisesti
kaasun sisämarkkinoiden kehittämiseen ja sisämarkkinoiden tiiviimpään integraatioon.
Sisämarkkinoihin voitaisiin edetä alueellisten markkinoiden kautta. Erityisesti kansallisen
ja alueellisten markkinoiden yhdistämistä toisiinsa tulisi helpottaa. Tämä edistäisi
kaasun tukkumarkkinoiden ja eri kaasulähteiden kilpailun toimivuutta sekä toimitusvar-
muutta.

Valtioneuvosto on lisäksi katsonut, että yhteisillä sisämarkkinoilla toimitusvarmuuskysy-
myksiä ei voida tarkastella yksinomaan kansallisesti. Jäsenvaltioiden erilliset toimenpi-
teet voisivatkin aiheuttaa sisämarkkinoiden hajaantumista (U 18/2016 vp).

Valtioneuvosto tarkentaa aikaisempia kantojaan seuraavasti osallistuaan ehdotusten
jatkovalmisteluun.

Kaasun yhteishankinnat

Valtioneuvosto katsoo, että Suomi voi neuvottelutilanteen edellyttäessä tukea vapaaeh-
toisten kaasun yhteishankintojen jatkamista määräaikaisen solidaarisuusasetuksen voi-
massaolon päättymisen jälkeen pysyvänä instrumenttina muuttamalla kaasun toimitus-
varmuusasetusta. Vaikka suomalaisten toimijoiden kiinnostus yhteishankintoja kohtaan
on ollut vähäistä, voivat toimijat joissain EU-jäsenmaissa pitää yhteishankintoja tärkeänä
lisänä kaasuhankintoja tehdessä.

Mikäli neuvotteluissa päädyttäisiin siihen, että kaasun yhteishankintaprosessi voitaisiin
kriisitilanteessa aktivoida määräaikaisesti kaasun kysynnän yhteen kokoamisen osalta
osin pakolliseksi, valtioneuvosto katsoo, että tästä aktivoimisprosessista olisi säädettävä
yksilöidysti asetuksessa, eikä aktivoinnin tulisi perustua vain komission päätökseen.

Solidaarisuustoimet

Kaasun solidaarisuustoimitusten oletussäännöt olivat perusteltuja määräaikaisesti kriisi-
tilanteessa solidaarisuusasetuksen säätämisen yhteydessä. Valtioneuvosto katsoo, että
pysyvänä ehdotuksena ne heikentäisivät pohjaa kaasun toimitusvarmuusasetuksen 13
artiklan 10 kohdan mukaisilta, solidaarisuustoimituksia koskevilta jäsenvaltioiden kah-
denvälisiltä sopimuksilta. Kahdenvälisillä solidaarisuussopimuksilla jäsenvaltioiden on

tullut sopia kaasun toimitusvarmuusasetuksen solidaarisuusartiklassa avoimiksi jääneistä yksityiskohdista. Kyse on myös toimitusvarmuusasetuksen erittäin merkittävästä kohdasta, jota ei tulisi muuttaa toisen lainsäädäntöinstrumentin muutoksen yhteydessä.

Valtioneuvosto piti ongelmallisena jo määräaikaisen solidaarisuusasetuksen yhteydessä, että solidaarisuustoimitusten oletussäännöissä ei automaattisesti huomioitaisi täysin kaasun loppukäyttäjän menetetyt tuotannon arvoa tilanteessa, jossa kaasun käyttöä joudutaan solidaarisuutta antavassa maassa käytännössä rajoittamaan kaasua käyttävältä teollisuudelta tai sähkön ja lämmöntuotannolta. Valtioneuvosto toteaa, että perustuslain perusoikeussäätely edellyttää täyden korvauksen periaatetta lunastus- ja pakko-ottotilanteissa. Oletussääntöjen on oltava reiluja sekä solidaarisuutta antaville että saaville maille.

Valtioneuvosto katsoo, että korvauseruste tulisi ensisijaisesti määritellä toimitusvarmuusasetuksessa sellaiseksi, että se täyttää täyden korvauksen vaatimuksen. Muutoin viime kädessä valtio voisi joutua korvaamaan toimijoille kaasun pakko-otosta johtuvan menetetyt tuotannon arvon siltä osin, kun se ylittäisi nyt esitetyn katon. Komission ehdottama ns. reilu korvaus ei takaisi välttämättä täyttää ostohintaa kaasulle ja asettaisi 100 %:n katon kaasun hinnasta epäsuorille kuluille kaasun hinnan päälle. Valtioneuvosto kuitenkin katsoo, että neuvottelutilanteesta riippuen Suomi voisi hyväksyä täyden korvauksen periaatteeseen tehtävän rajauksen, mikäli sen vaikutus korvausmäärään ei olisi suuri ja edellyttäen, että todennäköisyys sille, että Suomeen tulisi pyyntöjä solidaarisuustoimituksista säilyisi suhteellisen vähäisenä.

Valtioneuvosto katsoo, että solidaarisuuskaasun toimitusvelvoitteen laajentamista koskemaan putkikaasun lisäksi myös nesteytettyä maakaasua pysyvänä velvoitteena ei voida katsoa perustelluksi ilman asianmukaista vaikutustenarviointia ja käsittelyä neuvostossa. Valtioneuvosto katsoo kuitenkin, että neuvottelutilanteesta riippuen Suomi voisi hyväksyä myös nesteytetyn maakaasun solidaarisuustoimitusten piiriin edellyttäen, että sen toimituksissa olisi katsottava kokonaisuutta siten, ettei solidaarisuusvelvoitetta kohdisteta yhteen maahan ja sinne tuleviin toimituksiin, ja ettei taakka muodostu liian suureksi yksittäiselle maalle. Lisäksi valtioneuvosto katsoo, ettei pyyntöjä nesteytetyn maakaasun solidaarisuustoimituksista lähtökohtaisesti tulisi kohdistaa sellaiseen jäsenvaltioon, joka on kaasunhankinnan osalta riippuvainen yksinomaan nesteytetystä maakaasusta.

Menettely

Valtioneuvosto pitää tärkeänä, että määräaikaisesti kriisitilanteeseen laadittuja toimia ei tulisi viedä pysyvään lainsäädäntöön ilman asianmukaisia vaikutusarviointeja ja riittävää käsittelyä neuvostossa.

Komission ehdotuksissa olisi kyse merkittävistä pysyvistä muutoksista voimassa olevaan kaasun toimitusvarmuusasetukseen. Kaasun toimitusvarmuusasetuksen neuvotte- luissa vuonna 2016 solidaarisuussäännöt (13 artikla) olivat vaikein kohta. Valtioneuvosto katsoo näistä syistä, että ensisijaisesti komission tulisi tehdä erillinen lainsäädäntöehdotus kaasun toimitusvarmuusasetuksen täydentämisestä tai vaihtoehtoisesti solidaarisuusasetuksen voimassaolon jatkamisesta, mikäli Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen (SEUT) 122 artiklan edellytykset edelleen ovat olemassa. Valtioneuvosto kuitenkin katsoo, että menettelyyn liittyvät puutteet eivät ole esteenä ehdotusten hyväksymiselle, mikäli valtioneuvoston kannan sisällölliset reunaehdot täyttyvät.

Pääasiallinen sisältö

Tausta

Komissio antoi Venäjän hyökkäyssodan vuoksi 18.10.2022 ehdotuksen neuvoston asetukseksi yhteisvastuun lisäämisestä kaasuhankeintojen paremman koordinoinnin, luotettavien viitehintojen ja rajat ylittävän kaasukaupan avulla (COM (2022) 549 final, U-kirjelmä 113/2022 vp), joka piti sisällään mm. ehdotukset kaasun yhteishankinnoista ja voimassa olevien solidaarisuustoimien laajentamisesta kriisitilanteessa lisäisinä toimina niihin jäsenvaltioiden velvoitteisiin ja oikeuksiin, joista on pysyvästi säädetty kaasun toimitusvarmuusasetuksessa. Solidaarisuusasetus annettiin SEUT 122 artiklan 1 kohdan perusteella määräaikaaisesti yhdeksi vuodeksi ilman vaikutustenarviointeja. Ehdotusta ei myöskään käsitelty Euroopan parlamentissa. Solidaarisuusasetuksen voimassaolo on päättymässä 30.12.2023.

Osana kaasumarkkinapakettin kaasun toimitusvarmuusasetukseen ehdotettuja muutoksia koskevia trilogivaiheen neuvotteluja Euroopan parlamentti ja komissio ovat ehdottaneet, että osaa solidaarisuusasetuksen määräaikaaisiksi tarkoitetuista toimista jatkettaisiin asetuksen voimassaolon jälkeen pysyvinä toimina. Komission ehdotukset, joita Euroopan parlamentti tukee, sisältäisivät kaasun kysynnän yhteen kokoamista ja kaasun yhteishankintoja sekä kaasun solidaarisuustoimituksia jäsenvaltiosta toiseen koskevia oletussääntöjä koskevat säännökset. Ehdotusten mukaan säännökset tulisivat osaksi pysyvää EU-lainsäädäntöä kaasun toimitusvarmuusasetukseen.

Kaasumarkkinoiden vaikeata markkinahäiriötä varten määräaikaaisesti käyttöön otettujen toimien tuominen pysyvään lainsäädäntöön toisen säädöksen neuvottelujen trilogivaiheessa, ilman vaikutustenarviointia, on prosessina haastava ja menettelyä voidaan pitää hyvän lainvalmistelun periaatteiden vastaisena.

Puheenjohtajavaltio Espanja on tuonut syyskuun lopulla kaasun toimitusvarmuusasetuksen muutoksia koskevan kompromissiehdotuksen Coreper I –keskusteluun. Puheenjohtajavaltio on ehdottanut trilogivaiheen neuvotteluihin kompromissina, että jäsenvaltiot hyväksyisivät vapaaehtoista kaasun kysynnän yhteen kokoamista ja vapaaehtoisia kaasun yhteishankintoja sekä kaasun solidaarisuustoimituksia jäsenvaltiosta toiseen koskevia oletussääntöjä koskevat säännökset osaksi pysyvää EU-lainsäädäntöä täydentämällä kaasun toimitusvarmuusasetusta. Kompromissiesityksen mukaan oletussäännöt eivät solidaarisuusasetuksesta poiketen kuitenkaan koskisi nesteytetyn maakaasun (LNG) toimituksia. Kompromissiesityksen mukaan kriittisten sähkövoimalaitosten kaasunkäyttöä ei rajattaisi toisen jäsenvaltion solidaarisuustoimituspyyntöjen ulkopuolelle.

Coreper I –keskustelussa useat jäsenmaat ovat korostaneet, ettei määräaikaiseksi tarkoitettuja, SEUT 122 artiklan nojalla tehtyjä kriisiehdotuksia tule tuoda ehdotetulla tavalla pysyvään lainsäädäntöön. Monet jäsenvaltiot ovat kuitenkin olleet valmiita hyväksymään vapaaehtoisen yhteisostomekanismin. Kaasun solidaarisuustoimien osalta jäsenmaiden enemmistö on nähnyt, että kaasun toimitusvarmuusasetuksen avaaminen, vaikutusten arvioinnin kanssa, olisi oikea tapa edetä solidaarisuustoimien osalta. Jäsenmaat ovat myös todenneet, että lisäksi voidaan keskustella solidaarisuusasetuksen voimassaolon jatkamisesta.

Kaasun hankintojen koordinoitua ja yhteishankintoja koskevien säännösten lisääminen kaasun toimitusvarmuusasetukseen

Kaasun yhteisostoilla hyödynnettäisiin EU:n markkinavoimaa kansainvälisillä markkinoilla, turvaten kaasun hankinnat kansainvälisesti kilpailukykyiseen hintaan. Näin

estettäisiin jäsenvaltioiden välinen tarjouskilpailu sekä helpotettaisiin pienempien ja heikomman ostovoiman omaavien jäsenvaltioiden tilannetta.

Komission ehdottamien säännösten mukaan komission tulisi perustaa mekanismi, joka mahdollistaisi vapaaehtoisen kaasun hankintojen yhteen kokoamisen. Kaasumarkkinoiden hätätilassa komissio voisi päättää, että kaasun hankintojen yhteen kokoaminen olisi pakollista.

Kysynnän yhteen kokoamiseen liittyvien myyntien ja ostojen ulkopuolelle rajattaisiin maakaasuyritykset tai maakaasua käyttävät yritykset, joihin EU kohdentaa pakotteita SEUT 215 artiklan mukaisesti, erityisesti liittyen Venäjän hyökkäyssotaan Ukrainassa, tai jotka ovat suoraan tai epäsuorasti pakotteiden kohteena olevan tahon omistamia tai kontrolloimia. Sopimusjärjestelyillä olisi taattava, etteivät kysynnän yhteen kokoamisen ulkopuolelle rajatut yritykset hyödy yhteisostomekanismin kautta kertyvistä varoista.

Asetuksen ehtojen mukaan valitun palveluntarjoajan tehtävänä olisi organisoida kaasun yhteisostot. Yhteisostoihin osallistuminen olisi mahdollista kaikille maakaasuyrityksille ja maakaasua käyttäville yrityksille, jotka sijaitsevat EU:n alueella tai Energiayhteisön jäsenvaltioissa.

Asetuksella veloitettaisiin maakaasuyritykset tai maakaasua käyttävät yritykset ilmoittamaan komissiolle etukäteen aikeistaan solmia kaasun hankintasopimus tai yhteisymmärrysasiakirja.

Kaasun solidaarisuustoimia koskevien säännösten täydentäminen kaasun toimitusvarmuusasetuksessa

Komission ehdottamat oletussäännöt kaasun solidaarisuustoimituksille koskisivat tapauksia, joissa kyseiset jäsenvaltiot eivät ole tehneet keskenään kaasun toimitusvarmuusasetuksen 13 artiklan 10 kohdan mukaista solidaarisuussopimusta. Komission mukaan tällaisia kahdenvälisiä sopimuksia oli laadittu vasta kuusi ja 40 sopimusta oli edelleen laatimatta solidaarisuusasetusta annettaessa syksyllä 2022. Tämän jälkeen ainakin Suomen ja Viron välinen solidaarisuussopimus on ratifioitu. Kahdenvälisiä solidaarisuussopimuksia on ollut vaikea laatia jäsenmaiden välille juuri solidaarisuustoimitusten hinnan takia, ja komissio on käynnistänyt asiassa 25 rikkomusmenettelyä jäsenvaltioita vastaan. Komission mukaan solidaarisuustoimien oletussääntöjen säätämisen myötä näistä rikkomusmenettelyistä voitaisiin luopua.

Komission trilogivaiheen ehdotuksen mukaiset oletussäännökset koskisivat putkikaasun toimitusten lisäksi myös nesteytetyn maakaasun toimituksia.

Solidaarisuustoimien oletussäännöt sisältäisivät säännökset solidaarisuustoimituksissa toimitettavasta kaasusta maksettavasta korvauksesta ja kustannusten jakautumisesta. Oletussäännöt olisivat kuitenkin toissijaisia suhteessa olemassa oleviin kahdenvälisiin solidaarisuussopimuksiin. Solidaarisuuskaasusta tulisi maksaa reilu korvaus, joka kaasun hinnan lisäksi sisältäisi erimerkiksi solidaarisuuskaasun toimittamisesta aiheutuneita epäsuoria kustannuksia. Elleivät solidaarisuuskaasua pyytävä ja sitä toimittava jäsenvaltio erikseen sovi kaasusta maksettavasta korvauksesta, tulisi korvauksen asetusehdotuksen mukaan vastata kaasun keskimääräistä hintaa sen toimittamassa maassa edeltävän 30 vuorokauden aikana, taikka vastaavaa keskimääräistä hintaa lähimmässä käytettävissä olevassa virtuaalisessa kauppapaikassa tai sovitussa yhteyskeskuksessa edeltävän kuu-

kauden aikana. Komission ehdottamassa reilussa korvauksessa solidaarisuuskaasun toimitamisesta aiheutuvien epäsuorien kustannusten korvaukselle asetettaisiin yläraja, joka vastaisi 100 prosenttia toimitetun kaasun hinnasta. Lainsäätäjät voisivat komission mukaan tutkia erilaisia keinoja, joilla voitaisiin saavuttaa tavoite rajoittaa kohtuuttomia kustannuksia ja varmistaa kompensatioiden varmuus.

Komission ehdotuksen mukaan jäsenvaltio, jolta on pyydetty solidaarisuustoimituksia, voisi kieltäytyä toimittamasta kaasua, jos: 1) sillä ei ole riittävästi kaasua kattakseen toimitukset sen omille, kaasun toimitusvarmuusasetuksen mukaisille yhteisvastuumekanismin mukaisille suojatuille asiakkaille, tai kattakseen kriittisen kaasuntarpeen sähkön toimitusvarmuuden varmistamiseksi, tai 2) jos sillä ei ole riittävää yhteenliitântäkapasiteettia eikä mahdollisuutta toimittaa nesteytettyä maakaasua.

Puheenjohtajavaltion neuvoston työryhmälle tekemässä kompromissiehdotuksessa solidaarisuusvelvoitetta laajennettaisiin putkikaasun osalta naapurijäsenvaltion lisäksi myös kolmansiin jäsenvaltioihin.

EU:n oikeuden mukainen oikeusperusta/päätöksentekomenettely

Oikeusperusta

Määräaikaisen solidaarisuusasetuksen oikeusperustana on SEUT 122 artiklan 1 kohta, jonka mukaan neuvosto voi komission ehdotuksesta päättää jäsenvaltioiden välisen yhteisvastuun hengessä taloudellisen tilanteen kannalta aiheellisista toimenpiteistä erityisesti, jos ilmenee suuria vaikeuksia tiettyjen tuotteiden saatavuudessa, ennen kaikkea energia-alalla, sanotun kuitenkin rajoittamatta muiden perussopimuksissa määrättyjen menettelyjen soveltamista. Neuvosto tekee päätöksensä määräenemmistöllä. Euroopan parlamentti ei osallistu SEUT 122 artiklan mukaiseen päätöksentekomenettelyyn.

Komission ja Euroopan parlamentin trilogivaiheessa tekemät ehdotukset kaasun hankintojen koordinoinnista ja yhteishankinnoista sekä kaasun solidaarisuustoimien oletussäännöistä sisältyvät muutoksina kaasun toimitusvarmuusasetukseen. Komissio ei ole tässä yhteydessä erikseen arvioinut näiden solidaarisuusasetukseen sisältyvien säännösten oikeusperustaa.

Kaasumarkkinapakettiin kuuluvan kaasun toimitusvarmuusasetuksen muutosehdotuksen oikeusperustana on SEUT 194 artiklan 2 kohta (energia). Ehdotus käsitellään SEUT 294 artiklan mukaisessa tavallisessa lainsäätämisyjärjestyksessä ja neuvoston hyväksymisestä päätetään määräenemmistöllä. Valtioneuvosto on pitänyt komission ehdottamaa oikeusperustaa asianmukaisena (U 17/2022 vp). Vastaavasti voimassaolevan kaasun toimitusvarmuusasetuksen oikeusperustana on SEUT 194 artiklan 2 kohta, jota valtioneuvosto piti asianmukaisena (U 18/2016 vp).

Valtioneuvosto pitää komission trilogivaiheen ehdotusten oikeusperustaa (SEUT 194 artiklan 2 kohta (energia)) lähtökohtaisesti asianmukaisena. Valtioneuvosto näkee kuitenkin ongelmallisena sen, että komissio ei ole tässä yhteydessä esittänyt erillistä arviota ehdottamiensa aikanaan kriisitilanteessa SEUT 122 artiklan nojalla annettujen säännösten oikeusperustasta.

Suhteellisuus- ja toissijaisuusperiaate

Komissio ei ole esittänyt erillistä arviota trilogivaiheessa esittämiensä muutosehdotusten suhteesta suhteellisuus- ja toissijaisuusperiaatteisiin.

Komissio katsoi kuitenkin kaasun solidaarisuusasetusta koskeneen esityksensä yhteydessä, että esitetyt toimet olivat suhteellisuusperiaatteen mukaisia. Markkinoiden toimintaan puuttumisen katsottiin olevan suhteessa vallinneisiin ongelmiin ja niiden luonteeseen sekä esitettyihin tavoitteisiin. Esitettyjen toimien katsottiin olevan poikkeuksellisia ja väliaikaisia, ja niillä pyrittiin nopeasti vastaamaan käsillä olleeseen kriisiin. Lisäksi toimet pohjautuivat suurelta osin markkinoilla jo voimassa olevaan sääntelyyn.

Kaasun yhteisostojen huomioitiin olevan vapaaehtoisia, ja vain kysynnän yhteen kokoamiseen osallistuminen oli pakollista asetuksessa tarkemmin määritellyn kaasuvolyymien osalta. Lisäksi yritykset pysyivät sopimusosapuolina myös yhteisostojen kautta tehdyissä kaasun hankinnoissa. Ehdotetun mekanismin katsottiin näin ollen olleen mahdollisimman vähän markkinoiden toimintaan puuttuva.

Komissio katsoi, että solidaarisuusasetusta koskenut ehdotus noudatti toissijaisuusperiaatetta koordinoitujen toimien vastatessa riskiin kaasun saatavuushaasteiden aiheuttamista ongelmista. Sääntelyn katsottiin olevan tehokkaampaa EU-tasolla kuin kansallisesti. Jäsenvaltioiden itsenäisillä toimilla ei pystyttäisi vastaamaan yhtä tehokkaasti korkeiden energian hintojen tai vakavien energian saatavuushäiriöiden aiheuttamiin taloudellisiin haasteisiin.

Valtioneuvosto pitää ongelmallisena, että komissio on arvioinut ehdotettujen säännösten suhdetta suhteellisuus- ja toissijaisuusperiaatteisiin vain SEUT 122 artiklan nojalla säädetyn solidaarisuusasetuksen valmistelun yhteydessä, jolloin arvio perustui etenkin suhteellisuusperiaatteen osalta suurelta osin tuolloin vallinneeseen kriisiin energiamarkkinoilla. Valtioneuvosto katsoo, että vastaavan arvion ei voida nähdä suoraan pätevän käsillä olevan ehdotuksen arvioinnissa, kun kyseessä on sääntelyn sisällyttäminen pysyvään lainsäädäntöön.

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

Toissijaisuusperiaatteen osalta valtioneuvosto katsoo, että kaasun toimitusvarmuuteen kriisitilanteessa sovellettavia sääntöjä koskeva sääntely on tehokkaampaa EU-tasolla kuin kansallisesti.

Kaasun yhteisostojen ja kysynnän yhteen kokoamisen osalta valtioneuvosto yhtyy komission solidaarisuusasetuksen valmistelun yhteydessä esittämään suhteellisuusarvioon. Yhteisostot olisivat vapaaehtoisia, ja vain kysynnän yhteen kokoamiseen osallistuminen olisi pakollista asetuksessa tarkemmin määritellyn kaasuvolyymien osalta. Ehdotetun mekanismin voidaan olevan mahdollisimman vähän markkinoiden toimintaan puuttuva.

Valtioneuvosto katsoo, että ehdotettujen solidaarisuustoimien yhdenmukaisuutta suhteellisuusperiaatteen kanssa tukee se, että ne on tarkoitettu viimesijaisiksi toimiksi ja ne pätsivät vain, kun solidaarisuutta pyytänyt jäsenvaltio on julistanut hätätilan kaasun toimitusvarmuusasetuksen 11 artiklan nojalla. Lisäksi edellytettäisiin, että solidaarisuutta pyytävä jäsenvaltio ei pystyisi turvaamaan solidaarisuusmekanismin alla suojattujen asiak-

kaiden kaasunsaantia, ja että jäsenvaltio olisi jo käyttänyt kaikki markkinapohjaiset keinot ja tehnyt siltä asetuksen nojalla edellytettävät sekä sen varautumissuunnitelman mukaiset toimenpiteet.

Käsittely Euroopan parlamentissa

Euroopan parlamentin teollisuus-, tutkimus- ja energiavaliokunnan (ITRE) raportti (A9-0032/2023) on pantu parlamentissa pöydälle 16.2.2023 ja parlamentti on tehnyt 15.3.2023 osaltaan päätöksen aloittaa instituutioiden väliset trilogit.

Komissio on ilmoittanut laatineensa ehdotuksensa koskien kaasun yhteishankintoja ja solidaarisuustoimia kaasumarkkinapaketin trilogivaiheessa osin Euroopan parlamentin toiveesta. Komission trilogiehdotukset sisältyvät osittain ITRE-valiokunnan raporttiin, mutta kaikilta osin niitä ei ole käsitelty Euroopan parlamentissa.

Kansallinen valmistelu

Energia- ja EURATOM –jaosto 23.-25.10.2023, kirjallinen menettely

Eduskuntakäsittely

U 17/2022 vp:

Suuri valiokunta 21.10.2022

TaVL 16/2022 vp

YmVL 8/2022 vp

Kansallinen lainsäädäntö, ml. Ahvenanmaan asema

Ehdotuksen suhde perustuslakiin sekä perus- ja ihmisoikeuksiin

Ehdotuksella katsotaan olevan liittymäpintoja perustuslakiin omaisuudensuojan näkökulmasta, etenkin solidaarisuustoimien osalta. Ehdotusta on näin ollen arvioitava perustuslain 15 §:n 2 momentin kannalta, jonka mukaan omaisuuden pakkolunastuksesta yleiseen tarpeeseen täyttä korvausta vastaan säädetään lailla. Lisäksi ehdotetuilla solidaarisuustoimilla arvioidaan olevan liittymäpinta perustuslain 18 §:n mukaiseen elinkeinonvapauteen, sillä velvoite toimittaa solidaarisuuskaasua voi tosiasiallisesti johtaa sen elinkeinonharjoittajan toiminnan keskeytymiseen, jonka käyttöön kaasu oli alun perin tarkoitettu.

Perusoikeudet eivät yleensä ole ehdottomia, vaikka perusoikeussäännös olisi kirjoitettu oikeuden turvaavaan muotoon ja vaikka säännös ei sisältäisikään sääntelyvarausta tai muuta lakiviittausta. Perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännön mukaan perusoikeuksien rajoitusten tulee perustua lakiin ja niiden on oltava tarkkarajaisia ja riittävän täsmällisesti määriteltyjä. Rajoituksille tulee olla hyväksyttävä peruste, ja niiden taustalla tulee olla painava yhteiskunnallinen tarve. Rajoitusten tulee olla suhteellisuusperiaatteen mukaisia sekä välttämättömiä niin, ettei tavoitteita voida saavuttaa perusoikeuteen vähemmän puuttuvin keinoin. Lisäksi on huolehdittava riittävästä oikeusturvajärjestelystä (PeVL 25/1994 vp).

Ehdotetut solidaarisuustoimet on määritelty ehdotuksessa täsmällisesti. Toimilla pyritään vastaamaan mahdolliseen kriisitilanteeseen kaasumarkkinoilla, ja turvaamaan yhteisvastuumekanismin nojalla suojattujen asiakkaiden kaasun saanti. Toimien taustalla voidaan näin ollen katsoa olevan painava yhteiskunnallinen tarve. Perustuslakivalio-

kunta on aikaisemmassa käytännössään omaisuudensuojan osalta katsonut, ettei yleisen tarpeen vaatimus välttämättä edellytä lunastuksen toteuttamista julkisyhteisön hyväksi, vaan lunastetun omaisuuden saajana voi olla muukin taho (PeVL 19/1994 vp). Valiokunta on myös katsonut, että maakaasun jakeluun välttämättömän verkkotoiminnan ylläpitäminen täyttää perustuslaissa tarkoitetun yleisen tarpeen vaatimuksen (PeVL 4/2000 vp). Lisäksi arvioidaan, että ehdotetut toimet eivät johda elinkeinotoiminnan olennaiseen vähenemiseen tai kokonaan tyrehtymiseen (vrt. PeVL 8/2013 vp, PeVL 28/2012 vp).

Perustuslakivaliokunta on myös pitänyt lainsäätäjän liikkumavaraa omaisuudensuojan näkökulmasta lähtökohtaisesti suurempana tilanteessa, jossa omaisuudensuojaa rajoitettava sääntely kohdistuu pörssiyhtiöihin tai muihin varallisuusmassaltaan huomattaviin oikeushenkilöihin verrattuna tilanteeseen, jossa tällaisen sääntelyn vaikutukset muodostuvat hyvin välittömiksi oikeushenkilön taustalla olevien luonnollisten henkilöiden asemalle (PeVL 55/2018).

Edellisen perusteella voidaan katsoa, että ehdotettu sääntelyjärjestelmä ei lähtökohtaisesti olisi ongelmallinen perusoikeussääntelyn näkökulmasta. Toisaalta on huomattava, että jos solidaarisuuskaasua koskevan pyynnön esittänyt jäsenvaltio ja yhteisvastuuta tarjoava jäsenvaltio eivät sovi korvausehdoista kahdenvälisessä solidaarisuussopimuksessa, kaasusta maksettavaan korvaukseen eivät ehdotuksen mukaan soveltuisi toimitusvarmuusasetuksen 13 artiklan 8 kohdan mukaiset säännöt, vaan kaasusta tulisi maksaa korvaus, joka ei ylitä reiluja kustannuksia. Ehdotus sisältää määritelmiä siitä, mitä elementtejä reilun korvauksen määrittelyssä olisi otettava huomioon. Vaikka näiden elementtien voidaan lähtökohtaisesti arvioida muodostavan verrattain kattavan korvauksen, on lopullisen korvauksen määrittelyyn ehdotuksesta käytyjen neuvottelujen aikana sisällytynyt esityksiä rajoituksista ja prosesseista, joiden valossa ei olisi täyttä varmuutta siitä, että korvaus vastaisi perustuslain 15 §:n 2 momentin mukaista täyden korvauksen periaatetta.

Ehdotuksen suhdetta perustuslain 15 §:n 2 momenttiin tulisi jatkoneuvotteluissa vielä selventää. Korvausperuste tulisi ensisijaisesti määritellä sellaiseksi, että se täyttää täyden korvauksen vaatimuksen. Täyden korvauksen periaatteeseen tehtävän rajauksen hyväksyttävyyden arviointiin vaikuttaa se, että sen vaikutus korvausmäärään ei olisi suuri ja että todennäköisyys sille, että Suomeen tulisi pyyntöjä solidaarisuustoimituksista säilyy suhteellisen vähäisenä.

Ahvenanmaan asema

Ahvenanmaan itsehallintolain (1144/1991) 18 §:n 22 kohdan mukaan maakunnalla on lainsäädäntövalta asioissa, jotka koskevat elinkeinotoimintaa. Ehdotuksen katsotaan siten kuuluvan maakunnan lainsäädäntövaltaan. Ahvenanmaalla ei kuitenkaan ole maakaasuverkkoa tai LNG-terminaalia, joten asetusehdotuksella ei ole käytännön merkitystä Ahvenanmaan kannalta.

Taloudelliset vaikutukset

Ehdotetuista toimista ei ole tehty vaikutustenarviointia EU:n tasolla, johtuen poikkeuksellisesti lainsäädäntöprosessista tuoda toisen lainsäädäntöehdotuksen trilogivaiheessa neuvotteluun uusia ehdotuksia määräaikaisen asetuksen sisältämien säännösten sisällyttämisestä pysyvään lainsäädäntöön. Komissio ei myöskään ole tehnyt vaikutusarviota vuonna 2022, kun vastaavat säännökset sisällytettiin määräaikaiseen solidaarisuusasetukseen.

Tällä hetkellä jäsenvaltioiden välisestä kaasun solidaarisuudesta säädetään pysyvästi

vuonna 2017 annetussa kaasun toimitusvarmuusasetuksessa. Mikäli Viro pyytäisi solidaarisuuskaasua naapurimailtaan, joihin sillä on kaasuputkikyhteys, eli Suomelta ja Latviasta, sovellettaisiin Suomen ja Viron kesken tehdyn kaasun toimitusvarmuusasetuksen edellyttämän kahdenvälisen solidaarisuussopimuksen määräyksiä solidaarisuuskaasun toimittamisen yksityiskohdista. Kaasun toimitusvarmuusasetusta ja Suomen ja Viron kahdenvälistä solidaarisuussopimusta sovelletaan putkikaasutoimituksiin, mutta ei nesteytetyn maakaasun toimituksiin.

Solidaarisuuspyynnön esittämiseksi Virossa olisi oltava kaasun saannin osalta julistettu kaasun toimitusvarmuusasetuksen mukainen hätätila, maan oman teollisuuden kaasun käyttöä olisi jo rajoitettu, ja kaikki markkinaehtoiset toimet olisi tehty. Kaasua ei siis olisi saatavilla markkinoilta lainkaan tai riittävästi kattamaan suojattujen asiakkaiden kaasun tarve. Solidaarisuuskaasun määrä kattaa siis vain näiden suojattujen asiakkaiden kaasunsaannin, mikä Viron kohdalla on varsin pieni kaasumäärä. Mikäli Suomeen saataisiin kaasua normaaliin tapaan, ei tämä solidaarisuuskaasun toimittaminen Virolle edellyttäisi välttämättä mitään erityistoimia markkinoillamme. Solidaarisuuskaasusta peritään myös maksu, jossa Suomen ja Viron välisen solidaarisuussopimuksen mukaan huomioidaan täyden korvauksen periaatteen mukaisesti myös kompensatio teollisuuden kaasun luovuttamisen vuoksi menettämästä tuotannosta.

LNG:n sisällyttäminen solidaarisuusvelvoitteen piiriin on mekanismina uusi, ja sen käytännön vaikutuksia on vaikea arvioida. Vaikka velvoitteen soveltamisala on laaja, on mekanismin tosiasiallisen toiminnan ennakointi haastavaa. Alustavasti arvioidaan, että muutos voi vaikuttaa yritysten toimintaan mahdollisten solidaarisuuskaasun pyyntöjen lisääntymisen kautta. Kaasupulatilanteessa Suomi voisi joutua rajoittamaan oman teollisuuden kaasun käyttöä, jotta se voi taata solidaarisuuskaasua hätätilassa olevan toisen jäsenvaltion suojatuille asiakkaille. Asetus ei kuitenkaan edellytä, että kaasua toimitettaisiin solidaarisuusmekanismin puitteissa vastikkeetta. Toisaalta ehdotus ei takaa täyttä korvausta luovutetun kaasun hinnasta ja kaasun solidaarisuustoimitusten vuoksi keskeytetystä toiminnasta. Käytännön syistä Suomi ei ole todennäköisin jäsenvaltio, jolle solidaarisuuspyyntöjä esitettäisiin, johtuen välimatkoista, haastavasta merenkulusta etenkin talviaikaan, sekä asetuksessa määritellyistä määräajoista solidaarisuuskaasun tarjoamiselle.

Jos Suomen valtio joutuisi toimittamaan solidaarisuuskaasua muulle jäsenvaltiolle kuin Virolle tai nesteytetyn maakaasun muodossa, ei komission trilogiehdotus välttämättä takaisi, että valtio saisi luovutetusta kaasusta vastaanottajalta täyden korvauksen solidaarisuustoimituksen arvosta. Perustuslain 15 §:n 2 momentissa säädetyn täyden korvauksen periaatteen vuoksi olisi näiden tilanteiden varalle säädettävä kansallinen mekanismi, jonka mukaan Suomessa valtio korvaisi erotuksen kaasun luovuttajalle.

Toisaalta on huomattava, että ehdotettu solidaarisuusvelvoitteen laajentaminen rajavaltioiden lisäksi kolmansiin jäsenvaltioihin parantaisi myös Suomen asemaa solidaarisuuskaasua pyytävänä jäsenvaltiona. Solidaarisuustoimitusten laajentuminen kattamaan nesteytetyn maakaasun voisi hyödyttää Suomea tilanteessa, jossa nesteytettyä maakaasua ei saataisi hankittua mistään markkinaehtoisesti ja solidaarisuustoimitusten pyytämisen muut ehdot samanaikaisesti täytyisivät.

Suomeen kohdistuvien solidaarisuuspyyntöjen todennäköisyys arvioidaan pieneksi. Venäjän hyökkäyssodasta johtuvan kaasukriisin aikana Euroopassa ei ole esitetty voimassaolevan solidaarisuusartiklan mahdollistamia solidaarisuuspyyntöjä.

Kaasun hankintojen koordinoinnin ja yhteishankintojen suorien taloudellisten vaikutusten

arvioidaan jäävän vähäisiksi, jos osallistuminen yhteishankintamekanismiin säilyy vapaaehtoisena. Toisaalta yhteishankinnat voivat vaikuttaa hintoja alentavasti, niiden vähentäessä mahdollisesti ostajien välistä keskinäistä kilpailua EU-alueella.

Muut asian käsittelyyn vaikuttavat tekijät

-

Asiakirjat

-

Laatijan ja muiden käsittelijöiden yhteystiedot

Hallitusneuvos Arto Rajala, TEM, 029 506 4828
Neuvotteleva virkamies Maria Kekki, TEM, 02950 47108
Eriyisiasiantuntija Katariina Särkänne, TEM, 0295 047 440

VAHVA-tunnus

EU/853/2022
EU/853/2022

Liitteet

-

Viite

-