

Valtioneuvoston jatkokirjelmä eduskunnalle ehdotuksesta Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi asetuksen (EU) 2017/1938 muuttamisesta siltä osin kuin on kyse kaasun varastoinnin roolista kaasutoimitusten varmistamisessa ennen talvikautta

Eduskuntatunnus

U 31/2022 vp

Käsittelyvaihe ja jatkokäsittelyn aikataulu

Komissio on antanut 5.3.2025 ehdotuksen kaasun varastointivelvoitetta koskevien säännösten voimassaolon jatkamisesta kahdella vuodella (COM(2025) 99 final), suosituksen kaasuväylojen täyttötavoitteiden toteuttamisesta vuonna 2025 (C(2025) 1481 final), sekä kertomuksen Euroopan parlamentille ja neuvostolle yhteisvastuusta ja tietyistä Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseen (EU) 2017/1938 perustuvista kaasuväyloja koskevista näkökohdista (COM(2025) 98 final).

Asetusehdotuksesta pyritään saaman pikaisesti sopu neuvostossa ja etenemään trilogeihin Euroopan parlamentin kanssa vielä kevään aikana.

Suomen kanta

Valtioneuvosto pitää komission ehdotusta kaasuväyloasetuksen jatkamisesta kahdella vuodella perusteltuna toimena. Kaasuväylojen rooli kaasunhinnan tasaajana on ollut EU:ssa merkittävä kriisiaikoina ja vaikka akuutein kriisi on jo ohi, ovat kaasumarkkinat edelleen kireät.

Suomi voi tukea joustojen lisäämistä kaasuväylojen täyttämässä ja sen aikatauluissa. Kaasuväyloasetuksella ei tule aiheuttaa negatiivisia markkinavaikutuksia.

Valtioneuvosto pitää edelleen tärkeänä, että Suomen erityisolosuhteet kaasun käyttäjämaana otetaan huomioon asetuksessa. Suomi ei voi luopua nykyisistä varautumismenetelyistä, minkä vuoksi on tärkeää, että asetuksessa edelleen huomioidaan myös varautuminen muilla polttoaineilla kuin kaasulla (öljy, LNG). Merenalaisen infrastruktuurin, kuten esimerkiksi Balticconnectorin, rikkoutuminen osoittaa, että merentakaiseen kaasun varastointiin liittyy käytettävyyssriski.

Pääasiallinen sisältö

Asetusmuutosta koskevalla ehdotuksella sekä komission suosituksella komissio pyrkii varmistamaan Euroopan unionin energijärjestelmän energiaturvallisuuden ja häiriönsietokyvyn. Tärkeimpänä yksittäisenä tavoitteena on viime kädessä vahvistaa EU:n energijärjestelmän toimitusvarmuutta erityisesti talvella. Samalla pyritään tukemaan jäsenvaltioita tarjoamalla niille entistä enemmän joustovaraa kaasuväylien täyttöpoltu-
jen suhteen, jotta ne voivat täyttää kaasuväylien täyttötavoitteet omassa tahdissaan, ja jotta voidaan reagoida nopeasti jatkuvasti muuttuviin markkinaolosuhteisiin ja erityisesti hyödyntää parhaita osto-olosuhteita. Tämä vähentää järjestelmästressiä ja minimoi mahdollisuudet markkinoiden vääristymiseen.

Vuonna 2021 energian hinnat olivat EU:ssa pitkään epävakaita ja korkealla tasolla muun muassa tavallista alhaisempien kaasuväylien täyttötasojen vuoksi. Lisääntynyt geopoliittinen jännite Venäjän laajamittaiseen Ukrainaan kohdistuneen hyökkäyksen myötä vuoden 2022 alussa lisäsi epävarmuutta ja korosti riittävästi täytettyjen kaasuväylien tarvetta tulevia talvia varten.

Keväällä 2022 muutettiin kaasun toimitusvarmuudesta annettua asetusta (EU) 2017/1938 kaasun varastoinnin osalta (kaasuväylienasetus (EU) 2022/1032). Muutoksilla otettiin käyttöön tavoite, jolla varmistetaan, että kaasuväylien ovat 90-prosenttisesti täynnä 1. marraskuuta mennessä (täyttötavoite), ja kullekin jäsenvaltiolle asetettiin välitavoitteet seuraavan vuoden helmi-, touko-, heinä- ja syyskuulle (täyttöpoltu). Muutoksilla otettiin samalla käyttöön varastointilaitteistojen haltijoiden sertifiointivaatimukset, jotta voidaan parantaa strategisten resurssien valvontaa ja välttää riski siitä, että varastoissa ei ole riittävästi kaasua ennen talvea.

Asetuksen (EU) 2017/1938 kaasun varastointia koskevien muutosten voimassaolon on määrä päättyä vuoden 2025 lopussa. Maailmanlaajuisten kaasumarkkinoiden jatkuvan kireän tilanteen vuoksi komissio katsoo, että näiden säännösten voimassaoloa on syytä jatkaa vuoden 2025 jälkeen. Säännösten voimassa olon jatkaminen tukee komission mukaan kaasuväylien käytön ennakoitavuutta ja avoimuutta kaikkialla EU:ssa.

Ehdotuksen tarkoituksena on jatkaa nykyisten kaasunvarastointivelvoitteita koskevien säännösten voimassaoloa väliaikaisesti kahdella vuodella, kunnes uusi energiaturvallisuuskehys mahdollisesti otetaan käyttöön, todennäköisesti vuoden 2027 aikana.

Kaikki asetuksen (EU) 2017/1938 nykyiset kaasun varastointiin liittyvät säännökset, jotka otettiin käyttöön asetuksella (EU) 2022/1032, säilyisivät komission ehdotuksen mukaan muuttumattomina lukuun ottamatta artiklaa, jossa vahvistetaan soveltamisen/voimassaolon päättymispäivä. Tämä muutettaisiin 31. päiväksi joulukuuta 2027.

Jäsenvaltioiden on tullut täyttää kaasuväylien vuosittain 1. marraskuuta mennessä 90 prosenttisesti (80 prosenttia vuonna 2022). Jäsenvaltioiden, joilla ei ole kaasuväyliä, on

tullut varastoida vähintään 15 prosenttia vuotuista kaasunkulutustaan vastaava määrä toisessa jäsenvaltiossa. Asetusehdotuksen tarkoittamia kaasuvaramaistoja on 18:sta jäsenvaltiossa. Suomen lisäksi kaasuvaramaistoja ei ole Virossa, Liettuassa, Kreikassa, Kyproksella, Maltalla, Sloveniassa, Luxemburgissa ja Irlannissa.

Pakollisen täyttöasteen lisäksi asetuksessa asetetaan välitavoitteita helmi-, touko-, heinä- ja syyskuulle. Eri jäsenmaita koskevat välitavoittevelvoitteet on asetettu asetuksen liitteessä. Komissiolle on annettu toimivalta antaa delegoituja säädöksiä, joilla vahvistetaan kunkin jäsenvaltion täyttöpolku. Jäsenvaltio voi poiketa asetetun täyttöasteen saavuttamisesta tietyistä teknisistä syistä johtuen, kuitenkin siten, että tavoite saavutetaan viimeistään 1. joulukuuta mennessä. Täyttöastevelvoite ei ole voimassa, mikäli komissio on julistanut unionin- tai aluetason hätätilan kaasun toimitusvarmuusasetuksen nojalla.

Komission ehdotuksen mukaan välitavoitteet ovat suuntaa antavia, ja niiden pitäisi mahdollistaa varastojen täyttäminen siten, että markkinaosapuolilla on koko vuoden aikana riittävästi joustovaraa.

Toimivaltaisten viranomaisten tehtävänä on valvoa täyttöasteen ja välitavoitteiden toteutumista ja informoida komissiota tästä. Kaasualan koordinoitiryhmä avustaa komissiota täyttöpolkujen ja täyttötavoitteiden valvonnassa. Jos jäsenvaltio poikkeaa merkittävästi ja jatkuvasti täyttöpolusta vaarantaen täyttötavoitteen saavuttamisen, tai jos se poikkeaa täyttötavoitteesta, komissio antaa kaasualan koordinoitiryhmää ja asianomaisia jäsenvaltioita kuultuaan kyseiselle jäsenvaltiolle tai muille asianomaisille jäsenvaltioille suosituksen välittömästi toteutettavista toimenpiteistä. Jos poikkeaminen ei vähene merkittävästi kuukauden kuluessa komission suosituksen vastaanottamisesta, komissio tekee kaasualan koordinoitiryhmää ja asianomaista jäsenvaltiota kuultuaan viimeisenä keinona päätöksen, jolla asianomainen jäsenvaltio veloitetaan toteuttamaan toimenpiteitä, joilla poikkeama korjataan tosiasiallisesti.

Komissio antoi asetusehdotuksen yhteydessä lisäksi suosituksen kaasuvaramaistojen täyttötavoitteiden toteuttamisesta vuonna 2025 (C(2025) 1481 final). Komissio suosittelee, että jäsenvaltiot suunnittelevat ja toteuttavat kaasuvaramaistojen täyttämisen siten, että kyseiset toimenpiteet eivät väärin unionin kaasumarkkinoita eivätkä aiheuta negatiivisia vaikutuksia muiden jäsenvaltioiden tai unionin energiaturvallisuudelle. Jäsenvaltioiden tulisi tältä osin konsultoida unionin kaasukoordinaatioryhmää. Jäsenvaltioiden tulisi lisäksi huomioida varastojen täyttöpolkuun liittyvien väliaikaisten toimenpiteiden osalta toimien vaikutus johdannaismarkkinoihin, ja varmistaa, että toimeenpanon toteuttamisesta vastaavilla tahoilla on riittävä asiantuntemus energiamarkkinoiden kaupankäynnistä. Jäsenvaltioiden suositellaan varastojen täyttämisen suunnittelussa ottavan huomioon todelliset markkinaolosuhteet. Komissio toteaa lisäksi, että alhaiseen täyttöasteeseen johtavat erityiset markkinaolosuhteet voitaisiin huomioida perusteena hyväksyä varastojen täyttötavoitteen täyttäminen poikkeuksellisesti 1. päivään joulukuuta mennessä marraskuun sijaan.

Komissio tekee lisäksi osana toimitusvarmuutta koskevan kehityksen uudelleentarkastelua kattavan arvioinnin, jossa tarkastellaan mahdollisten toimitusvarmuutta tukevien pysyvien varastointitoimenpiteiden lisäarvoa vuoden 2027 jälkeen.

EU:n oikeuden mukainen oikeusperusta/päätöksentekomenettely

Ehdotus perustuu Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen (SEUT) 194 artiklan 2 kohtaan, jonka mukaan Euroopan parlamentti ja neuvosto säätävät tavallista lainsäätämisyjärjestystä noudattaen ja talous- ja sosiaalikomiteaa sekä alueiden komiteaa kuultuaan unionin energiapolitiikan tavoitteiden saavuttamiseksi tarpeellisista toimenpiteistä. on kuultu. Neuvoston päätöksenteko tapahtuu määrä-enemmistöllä. Ehdotuksella muutetaan asetusta (EU) 2017/1938, jonka oikeusperusta oli vastaavasti SEUT 194 artiklan 2 kohta.

Asetusehdotuksen oikeusperustaa voidaan pitää asianmukaisena.

Komissio arvioi ehdotettujen toimenpiteiden olevan täysin toissijaisuusperiaatteen mukaisia. EU:n tason toimia tarvitaan, koska EU:n kaasutoimitusten häiriintyminen i) aiheuttaa suuria riskejä, ii) vaikuttaisi merkittävästi moniin jäsenvaltioihin ja iii) vaikuttaisi kaasun hintoihin kaikkialla EU:ssa. Vuonna 2022 säädettyjen kaasun varastointivelvoitetta koskevien asetusero- ja muutosten yhteydessä on arvioitu toimenpiteiden olevan toissijaisuusperiaatteen mukaisia. EU-tason toimet on katsottu tarpeelliseksi, koska kaasutoimitusten mahdollinen keskeytyminen aiheuttaa riskin ja merkittävän vaikutuksen koko unioniin. Lisäksi on arvioitu, että jäsenvaltiot eivät yksin pysty riittävän tehokkaasti puuttumaan merkittävien toimitushäiriöiden aiheuttamiin vakaviin taloudellisiin vaikeuksiin koordinoitusti. Ainoastaan EU:n toimilla, jotka perustuvat jäsenvaltioiden väliseen solidaarisuuteen, voidaan varmistaa tehokas valmius toimitushäiriöihin, jotka aiheuttaisivat pysyvää haittaa kansalaisille ja taloudelle.

Komission arvion mukaan ehdotus on myös suhteellisuusperiaatteen mukainen. Lopullinen vuotuinen täyttötavoite marraskuun 1. päivälle vahvistetaan asetuksessa, mutta tavoitteissa otetaan huomioon yksittäisten jäsenvaltioiden tilanne ja niiden alueilla sijaitsevien kaasunvarastojen koko. Komissio katsoo vuosittain vahvistettavien välitavoitteiden antavan jäsenvaltioille riittävästi joustovaraa sekä nykyisen energiatilanteen että kaasumarkkinoiden perustekijöiden huomioon ottamiseksi.

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

Komissio ei ole ehdottanut muutoksia toimivallan siirtoa koskeviin säännöksiin, joilla komissiolle on annettu toimivalta hyväksyä täytäntöönpanosäädöksiä, joissa vahvistetaan kunkin jäsenvaltion täytäntöpolku.

Käsittely Euroopan parlamentissa

Komissio esitteli asetusehdotuksen neuvoston energiatyöryhmässä 6.3.2025. Komissio tähtää asiassa pikaiseen sopuun asetusehdotuksen kiireellisyyden vuoksi.

Euroopan parlamentissa ehdotuksen käsittelystä vastaava valiokunta oli alkuperäisen asetusehdotuksen yhteydessä 2022 teollisuus-, tutkimus ja energiavalio- kunta (ITRE).

Kansallinen valmistelu

U-jatkokirjelmää on käsitelty Energia- ja EURATOM –jaoston kirjallisessa menettelyssä 26.3.2025-28.3.2025.

Kaasuvarastoasetuksen edellyttämät muutokset kansalliseen lainsäädäntöön on toimeenpantu tuontipolttoaineiden velvoitevarastoinnista annetun lain väliaikaisesta muuttamisesta annetulla lailla (170/2023). Komission ehdotuksen mukainen asetusmuutoksen voimassaolon jatkaminen edellyttäisi vastaavasti kansallisten toimeenpanotoimien jatkamista.

Eduskuntakäsittely

Alkuperäistä, vuonna 2022 annettua kaasuvarastoasetusta koskeneen komission ehdotuksen (COM(2022) 135 final) osalta annettiin eduskunnalle U-kirjelmä U 31/2022 vp. Eduskunnan suuri valiokunta vahvisti Suomen kannan 27.4.2022.

Kansallinen lainsäädäntö, ml. Ahvenanmaan asema

Kaasuvarastoasetuksen mukaisilla kaasun varastointijärjestelyillä katsotaan voivan olla vaikutuksia perustuslain 18 §:n mukaiseen elinkeinovapauteen, jolla suojataan jokaisen oikeutta hankkia toimeentulonsa valitsemallaan työllä, ammatilla tai elinkeinolla, sekä perustuslain 15 §:n mukaiseen omaisuuden suojaan. Kaasuvarastoasetuksen toimeenpanemiseksi säädetyn lisävarastointivelvoitteen on arvioitu hallituksen esityksessä HE 232/2022 vp esitetyin perustein olevan perusoikeuksien rajoitusperusteiden mukainen, ja lisävarastointivelvoite on säädetty tavallisessa lainsäätämisyjärjestyksessä.

Asia kuuluu Ahvenanmaan itsehallintolain (1144/1991) 18 §:n 10 ja 22 kohdan perusteella maakunnan lainsäädäntövaltaan. Asialla ei ole to-siallista merkitystä Ahvenanmaalle, koska alueella ei ole kaasuverkkoa.

Taloudelliset vaikutukset

Koska nykyisten säännösten voimassaolo päättyy joulukuussa 2025 ja asetusmuutoksen voimassaolon jatkamista koskeva ehdotus on kiireellinen, komissio ei ole tehnyt tästä ehdotuksesta vaikutustenarviointia. Komissio aikoo tehdä kaasun varastoinnin sääntelyä koskevan vaikutustenarvioinnin vuoden 2025 aikana.

Kaasun varastointi edistää osaltaan toimitusvarmuutta mahdollistamalla lisätoimitukset, jos esiintyy voimakkaita kysyntäpiikkejä tai toimitushäiriöitä. Talvikaudella EU:ssa kulutetusta kaasusta 25–30 prosenttia tulee varastoista. Lämmityskaudella varastointi vähentää tarvetta tuoda lisäkaasua ja auttaa selviytymään toimitushäiriöistä.

Vuonna 2022 koettujen kaasun hintapiikkien kaltainen skenaario ei toistunut vuosina 2023 tai 2024, ja varastointilaitteistojen haltijoiden sertifiointivelvoite poisti käytännön (jota esiintyi vuonna 2021), jossa osa kolmannen osapuolen omistamista kaasuvarastoista täytettiin tarkoituksellisesti alle täyden kapasiteetin tai myöhässä ennen talvikuukausia. Vuosina 2023 ja 2024 EU:ssa saavutettiin 90 prosentin kokonaistyyttöaste elokuun aikana.

Maakaasun tukkumarkkinahinnat ovat viime kuukausien aikana olleet 30-50 EUR/MWh tasolla, joka on energiakriisiä edeltäneen tason yläpuolella. Hinnat ovat merkittävästi laskeneet kesän 2022 huipputasosta, jolloin nähtiin yli 300 EUR/MWh hintoja. Tukkumarkkinoilla esiintyy kuitenkin korostunutta hintavaihtelua.

Komissio toteaa ehdotuksessaan Euroopan kaasumarkkinoiden olevan edelleen kireät. Kilpailu nesteytetyn maakaasun maailmanlaajuisista toimituksista on lisääntynyt, ja

hintojen heilahtelu on aiempaa voimakkaampaa. EU:n toimitusvarmuus on edelleen altis geopoliittisen epävakauden aiheuttamille riskeille, jotka todennäköisesti jatkavat kaasumarkkinoiden tiukkuutta ja epävarmuutta. Riskit korostavat lisäksi varastointilaitosten keskeistä asemaa EU:n toimitusvarmuuden kannalta jatkossakin. Toimitusvarmuuden näkökulmasta varastojen täyttötavoite ja täyttöpolku lisäävät ennustettavuutta ja lähettävät tärkeitä signaaleja markkinatoimijoille.

Komission mukaan marraskuusta 2024 lähtien Euroopan kaasumarkki-noilla on havaittu, että kesän 2025 kaasun toimituksia koskevat sopi-mukset ovat kalliimpia kuin talven 2025–2026 kaasun toimituksia kos-kevat sopimukset. Tästä johtuen markkinakannusteet kaasun varastoin-nille tulevalle talvelle ovat aiempia vuosia heikompia. Kaasuvastosten edeltäviä vuosia matalampi, joskin kriisiaikaa edeltävää keskiarvoa vas-taava täyttötilanne talven 2024–2025 jälkeen tulee edellyttämään kahta edellistä vuotta suurempaa täyttömäärää talveen 2025–2026 varautumi-ssa.

Suomessa maakaasun käyttö on vähäistä suhteessa moniin Manner-Euroopan maihin. Maakaasu vastaa noin 5 prosenttia energiankokonais-kulutuksesta. Myös maakaasun kulutus rakenne poikkeaa merkittävästi useimmista EU:n jäsenvaltioista. Suomessa maakaasua käytetään lähes yksinomaan teollisuudessa ja lämmön ja sähkön tuotannossa, pienasiak-kaita on vain noin 1–2 prosenttia kaasun kokonaiskulutuksesta. Suoran kaasulämmityksen piirissä on Suomessa vain noin 4000 asuinrakennus-ta. Nämä pienasiakkaat ovat suojatun asiakkaan asemassa ja näiden kaa-sun saanti on varmistettu varajärjestelmin kaikissa olosuhteissa Huolto-varmuuskeskuksen toimesta. Kaasuvastastoasetuksen kansallisia vaiku-tuksia on arvioitu tarkemmin asetuksen kansallisen toimeenpanon yh-teydessä hallituksen esityksessä eduskunnalle laeiksi tuontipolttoainei-den velvoitevarastoinnista annetun lain väliaikaisesta muuttamisesta se-kä maakaasumarkkinalain ja huoltovarmuuden turvaamisesta annetun lain 6 §:n muuttamisesta (HE 232/2022 vp).

Kaasuvastastoasetuksen voimassaolon jatkaminen tarkoittaisi kansalli-sesti alan toimijoille lisäkustannuksien jatkumista, kun kaasua käyttä-vien toimijoiden varastointivelvoite jatkuisi. Lisäksi aiheutuisi vähäisiä henkilöstötarpeita niin komissiossa kuin kansallisesti ministeriöissä ja toimivaltaisissa viranomaisissa, joka Suomessa on Huoltovarmuuskes-kus. Mahdollisista lisäresursseista päätetään osana valtion talousarvio- tai JTS-prosessia.

Muut asian käsittelyyn vaikuttavat tekijät

-

Asiakirjat

COM(2025) 99 final

C(2025) 1481 final

COM(2025) 98 final

Laatijan ja muiden käsittelijöiden yhteystiedot

Neuvotteleva virkamies Maria Kekki, TEM, p. 0295 047 108

Erityisasiantuntija Katariina Särkänne, TEM, 0295 047 440

VAHVA-tunnus

EU/485/2025

Napsauta tähän ja kirjoita kukin tunnus omalle rivilleen

Liitteet Napsauta tähän ja kirjoita liitteet

Viite Napsauta tähän ja kirjoita viite