

**Valtioneuvoston kirjelmä Eduskunnalle ehdotuksesta Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviksi (maakaasun sisämarkkinoiden yhteisistä säännöistä annetun direktiivin muutos)**

Perustuslain 96 §:n 2 momentin perusteella lähetetään eduskunnalle Euroopan yhteisöjen komission 19 päivänä syyskuuta 2007 tekemä ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvos-

ton direktiiviksi maakaasun sisämarkkinoita koskevista yhteisistä säännöistä annetun direktiivin 2003/55/EY muuttamisesta sekä ehdotuksesta laadittu muistio.

Helsingissä 24 päivänä tammikuuta 2008

Elinkeinoministeri *Mauri Pekkarinen*

Neuvotteleva virkamies Arto Rajala

**EHDOTUS EUROOPAN PARLAMENTIN JA NEUVOSTON DIREKTIIVIKSI MAAKAASUN SISÄMARKKINOITA KOSKEVISTA YHTEISISTÄ SÄÄNNÖISTÄ ANNETUN DIREKTIIVIN 2003/55/EY MUUTTAMISESTA  
KOM(2007) 529 LOPULLINEN**

**1 Ehdotuksen tavoite ja soveltamisala**

Sähkö- ja maakaasumarkkinoiden vapauttamisprosessi alkoi noin 10 vuotta sitten. Komission ja eurooppalaisten energia-alan sääntelyviranomaisten tekemä raportti on kuitenkin osoittanut, että todelliseen kilpailuun perustuvien markkinoiden kehittämisprosessi on vielä kesken. Markkinoiden pirstoutuminen kansallisten rajojen mukaisesti, korkea vertikaalisen integroitumisen aste ja markkinoiden keskittyminen ovat perussyitä siihen, ettei todellisia sisämarkkinoita ole syntynyt.

Vuoden 2005 lopulla Hampton Courtissa kokoontunut Eurooppa-neuvosto peräänkuulutti todellista eurooppalaista energiapolitiikkaa. Komission 10 tammikuuta 2007 antamassa tiedonannossa Energiapolitiikka Euroopalle korostetaan tarvetta saattaa valmiiksi sähkön ja maakaasun sisämarkkinat. Tiedonannon pohjana käytettiin kattavaa sisämarkkinakatsausta, toimialakohtaisen selvityksen tuloksia sekä kansallisten sähkö- ja kaasusisämarkkinoiden tilanteen perinpohjaista arviointia.

Keväällä 2007 kokoontunut Eurooppa-neuvosto kehotti komissiota ehdottamaan lisätoimenpiteitä muun muassa seuraavista kysymyksistä:

- toimitus- ja tuotantotoiminnan tosiasiallinen erottaminen verkkotoiminnoista;
- kansallisten energia-alan sääntelyviranomaisten toimivaltuuksien suurempi yhdenmukaistaminen ja niiden riippumattomuuden lujittaminen;
- riippumattoman järjestelmän perustaminen kansallisten sääntelyviranomaisten yhteistyötä varten;

- mekanismin perustaminen siirtoverkonhaltijoita varten verkkotoimintojen koordinoinnin ja verkon toimintavarmuuden parantamiseksi sekä rajat ylittävän sähkökaupan ja verkkojärjestelmän toiminnan tehostamiseksi;

- energiamarkkinatoimien avoimuuden lisääminen.

Lisäksi Eurooppa-neuvosto korosti tarvetta parantaa toimitusvarmuutta jäsenvaltioiden välisen solidaarisuuden hengessä.

Euroopan parlamentti ilmaisi kaasun ja sähkön sisämarkkinoiden mahdollisuuksista 10 heinäkuuta 2007 antamassaan päätöslauselmassa vahvan poliittisen tukensa yhteiselle energiapolitiikalle ja ilmoitti, että se pitää toimitusten ja omistajuuden eriyttämistä tehokkaimpana tapana edistää infrastruktuuriin tehtäviä investointeja syrjimättömästi, uusien tulokkaiden oikeudenmukaista pääsyä verkkoon ja markkinoiden avoimuutta. Parlamentti kannatti myös kansallisten sääntelyviranomaisten välisen yhteistyön lisäämistä EU:n tasolla tapana edistää eurooppalaisempaa lähestymistapaa rajat ylittävien kysymysten sääntelyyn.

**2 Ehdotuksen pääasiallinen sisältö**

Direktiiviehdotuksessa ehdotetaan siirtoverkonhaltijoiden ja maakaasua toimittavien yritysten omistuksen selkeää eriyttämistä. Direktiiviehdotuksen mukaan jäsenvaltioiden on varmistettava, ettei henkilöllä tai henkilöillä, jotka käyttävät määräysvaltaa maakaasua toimittavassa yrityksessä, voi samaan aikaan olla minkäänlaisia etuja tai oikeuksia siirtoverkonhaltijaan tai siirtoverkkoon nähden. Sama pätee myös toisin päin, eli määräysvalta siirtoverkonhaltijassa sulkee pois

mahdollisuuden, että samalla henkilöllä voisi olla minkäänlaisia etuja tai oikeuksia maakaasua toimittavaan yritykseen nähden.

Vaihtoehtona omistukselliselle eriyttämiselle voidaan nimetä riippumaton verkkonhaltija. Tässä vaihtoehdossa vertikaalisesti integroituneet yritykset voivat säilyttää verkko-omaisuutensa omistuksen, mutta siinä edellytetään, että siirtoverkkoa hallinnoi riippumaton verkkonhaltija eli yritys tai elin, joka on täysin erillinen vertikaalisesti integroituneesta yrityksestä ja joka huolehtii kaikista verkkonhaltijan toiminnoista.

Jotta voitaisiin kannustaa maakaasua toimittavia yrityksiä ja tuotantoyrityksiä investoimaan uuteen energiainfrastruktuuriin, direktiiviehdotukseen sisältyy mahdollisuus myöntää tilapäinen vapautus omistuksen eriyttämistä koskevien sääntöjen soveltamisesta uuden infrastruktuurin rakentamista varten. Tällaista vapautusta sovelletaan tapauskohtaisesti ottaen huomioon uuden investoinnin taloudelliset tekijät sekä sisämarkkinoihin ja toimitusvarmuuteen liittyvät tavoitteet.

Direktiiviehdotuksessa edellytetään siirtoverkonhaltijoiden ja maakaasua toimittavien ja tuottavien yritysten tosiasiallista eriyttämistä kansallisen tason lisäksi myös koko EU:n laajuudelta. Tämä tarkoittaa sitä, ettei yksikään toimitus- tai tuotantoyritys, joka toimii missä tahansa EU:n alueella, saa omistaa tai käyttää siirtoverkkoa missään EU:n jäsenvaltiossa. Tätä vaatimusta sovelletaan samalla tavoin sekä EU:sta että EU:n ulkopuolelta tuleviin yrityksiin.

Direktiiviehdotukseen sisältyy suojatoimenpiteitä, joilla varmistetaan, että mikäli EU:n ulkopuoliset yritykset haluavat hankkia merkittävän osuuden jostain EU:n verkosta tai jopa hallia sitä, niiden on todistettavasti ja yksiselitteisesti noudatettava samoja eriyttämisaatimuksia kuin EU:n yritysten.

Direktiiviehdotukseen sisältyy vaatimus, jonka mukaan yhteisön siirtoverkko tai siirtoverkonhaltija ei saa olla kolmannelta maasta tulevien henkilöiden tai kolmansien maiden määräysvallassa, paitsi jos tämä sallitaan EU:n ja kyseisen kolmannen maan välisellä sopimuksella.

Kansallisten sääntelyviranomaisten toimivaltuuksien lujittamiseksi niille ehdotetaan

annettavan selkeät valtuudet tehdä keskinäistä yhteistyötä energia-alan sääntelyviranomaisten yhteistyöviraston ja komission kanssa.

Direktiiviehdotuksen mukaan sääntelyviranomaisten toimivaltuuksia lisättäisiin seuraavissa asioissa:

- sen valvonta, että siirto- ja jakeluverkonhaltijat noudattavat kolmansien osapuolten verkkoon pääsyä koskevia sääntöjä, erityisvaatimuksia, tasehallintamekanismeja sekä ylikuormituksen ja yhteenliittymien hallintamenettelyjä;

- siirtoverkonhaltijoiden investointisuunnitelmien tarkastaminen ja arvioinnin esittäminen vuosikertomuksessa siitä, kuinka siirtoverkonhaltijoiden investointisuunnitelmat vastaavat Euroopan laajuista 10-vuotista verkon kehittämissuunnitelmaa; verkon varmuuden ja luotettavuuden seuranta ja verkon varmuutta ja luotettavuutta koskevien sääntöjen arviointi;

- avoimuusvelvollisuuksien seuranta;
- markkinoiden avaamisen ja kilpailun ase-teen seuranta ja tosiasiallisen kilpailun edistäminen yhteistyössä kilpailuviranomaisten kanssa;

- kuluttajansuojatoimenpiteiden tehokkuuden varmistaminen.

Direktiiviehdotuksen mukaan yritysten olisi pidettävä operatiivisiin päätöksiinsä liittyvät tiedot kansallisten sääntelyviranomaisten sekä kilpailuviranomaisten ja komission saatavilla viiden vuoden ajan, jotta viranomaiset voisivat tehokkaasti selvittää markkinoiden väärinkäyttöä koskevat syytökset.

Sääntelyviranomaisten riippumattomuuden takaamiseksi direktiiviehdotuksessa ehdotetaan, että sääntelyviranomaisen tulisi olla oikeudellisesti erillinen ja toiminnallisesti riippumaton kaikista muista julkisista tai yksityisistä elimistä ja että sen henkilöstö ja päätöksentekuelinten jäsenet toimivat markkinoiden eduista riippumatta eivätkä pyydä eivätkä ota ohjeita miltään hallitukselta tai muulta julkiselta tai yksityiseltä elimeltä. Sääntelyviranomaisen tulee olla oikeushenkilö ja sillä tulee olla oma talousarvio, riittävät henkilöstö- ja taloudelliset voimavarat sekä riippumaton johto.

Direktiiviehdotuksessa viitataan sääntelyviranomaisten yhteistyövirastoon, jonka perus-

tamista koskeva asetusesitys annettiin direktiiviesityksen antamisen yhteydessä. Virasto täydentäisi sääntelyviranomaisten kansallisella tasolla toteuttamia sääntelytehtäviä ja toimisi sääntelyviranomaisena rajat ylittävään kaasukauppaan liittyvissä kysymyksissä. Virasto seuraisi sitä kuinka siirtoverkonhaltijoiden eurooppalainen verkosto toteuttaa sille annetut tehtävät.

Direktiiviehdotuksessa on alueellista yhteistyötä koskevat artikkelit, joissa jäsenvaltiot veloitetaan solidaarisuuden edistämiseen toimitusvarmuuden turvaamiseksi ja markkinoiden yhdenmukaistamiseksi aluetasolla.

### 3 Käsittelyvaiheet

#### 3.1 Kansallinen käsittely

Kauppa- ja teollisuusministeriö on 28 syyskuuta 2007 päivätyllä kirjeellään pyytänyt ehdotusta koskevia lausuntoja EU-asioiden komitean alaiselta energia- ja Euratom-jaostolta, oikeusministeriöltä, Kilpailuvirastolta, Kuluttajavirastolta ja energia-alan toimijoilta. Direktiiviehdotus on käsitelty energia- ja Euratom-jaoston kokouksessa 20 marraskuuta 2007.

#### 3.2 Ehdotuksen käsittely EU:n toimielimissä

Ehdotuksen käsittely neuvoston energia-työryhmässä on aloitettu. Ehdotuksen ja muiden samanaikaisesti annettujen energiasämarkkinoita koskevien säädösehdotusten valmistelusta annetaan tilanneselvitys energianeuvoston kokouksessa 3 joulukuuta 2007.

### 4 Vaikutukset Suomen kansalliseen lainsäädäntöön, ml. Ahvenanmaan asema

Voimassaoleva direktiivi 2003/55/EY maakaasumarkkinoiden yhteisistä säännöistä on pantu Suomessa täytäntöön maakaasumarkkinalailla. Olettaen, että Suomi saa oikeuden kohdassa 6 mainittuihin poikkeuksiin, direktiivin muutoksen täytäntöönpano edellyttäisi maakaasumarkkinalain muuttamista säännöksillä, jotka koskevat sääntely-

viranomaisten yhteistyöviraston toimivaltaa uuden infrastruktuurin poikkeuksia koskevassa sääntelyssä, sääntelyviranomaisen tehtäviä ja toimivaltaa, rajat ylittäviä kysymyksiä koskevaa sääntelyjärjestelmää ja kaasun toimittajien liiketoimia koskevien tietojen säilyttämistä.

Ehdotus kuuluu Ahvenanmaan itsehallinnon alaan. Ahvenanmaalla ei ole maakaasuverkkoa ja tästä syystä direktiivillä ei olisi käytännössä merkitystä Ahvenanmaalla.

### 5 Taloudelliset vaikutukset

Direktiivissä esitetyt sääntelyviranomaisen uudet tehtävät lisäävät jossain määrin Energiamarkkinaviraston kustannuksia. Jos Suomen oikeus poikkeukseen siirtoverkon eriyttämissäännösten täytäntöönpanossa jatkuu, maakaasualan toimijoille ei aiheutuisi merkittäviä kustannuksia direktiivin täytäntöönpanosta.

### 6 Valtioneuvoston kanta

Valtioneuvosto katsoo, että direktiiviehdotuksen tavoitteet kehittää maakaasun sisämarkkinoiden toimintaa ovat hyviä ja kannatettavia.

Suomella on voimassa olevan direktiivin 2003/55/EY 28 artiklan 1 kohdan nojalla oikeus poiketa direktiivin 4, 9, 23 ja/tai 24 artiklojen säännöksistä kun Suomi ei ole suoraan liittynyt minkään muun jäsenvaltion yhteen liitettyyn verkkoon ja Suomella on vain yksi pääasiallinen ulkopuolinen maakaasun toimittaja. Artikla 9 koskee siirtoverkon eriyttämistä. Poikkeuksien edellytykset ovat edelleen voimassa. Suomen maakaasuverkkoa ei ole avattu kilpailulle direktiivin tarkoittamalla tavalla 28 artiklan nojalla ja tästä syystä Suomessa ei ole tarvetta varmistaa siirtoverkon riippumattomuus eriyttämällä siirtoverkkotoiminta muusta maakaasuliiketoiminnasta.

Direktiiviehdotuksessa siirtoverkon omistuksellisesta eriyttämisestä on säädetty 7 artiklassa. Artikla 7 sekä artikla 7b, jossa viitataan artiklaan 7, tulisi lisätä 28 artiklan 1 kohdan poikkeuksiin. Poikkeuksiin tulisi lisätä myös 9 artikla, jossa säädetään riippu-

mattomista verkonhaltijoista, sekä 9a artikla, jossa viitataan 9 artiklaan.

Sen lisäksi, että maakaasun siirtoverkon eriyttämiseen ei ole Suomessa tarvetta, komission ehdottamat eriyttämismallit olisi vaikea panna täytäntöön Suomessa, jos siirtoverkon nykyiset omistajat vastustavat niitä, koska Suomen perustuslaki takaa vahvan yksityisen omaisuuden suojan. Komission vaihtoehtoisena esittämään ISO-malliin (independent system operator) liittyä vastaavansalaisia omistusoikeuden suojaan liittyviä ongelmia sekä lisäksi toiminnallisia riskejä.

Valtioneuvosto katsoo, että maakaasun tuottajien ja myyjien osakkuudet siirtoverkkoyhtiössä tulisi edelleenkin sallia tapauksissa, joissa osakkuus ei anna määräysvaltaa siirtoverkkoyhtiössä.

Artiklan 24c alakohdassa 4 säädetään sääntelyviranomaisten suorittamasta tariffien vahvistamisesta tai hyväksymisestä ennen niiden käyttöönottoa. Valtioneuvosto katsoo, että mainittua direktiivin kohtaa tulisi muuttaa siten, että Suomessa noudatettava nykykäytäntö, jossa sääntelyviranomainen hyväksyy tariffien laskentametodologian, täyttää direktiivin vaatimukset.

Valtioneuvosto katsoo, että uutta infrastruktuuria koskevan 22 artiklan kohdassa 5 kansalliselle sääntelyviranomaiselle annettu neljän viikon määräaika noudattaa komission päätöstä on liian lyhyt, jos vapautuspäätöstä tulee muuttaa. Määräaika tulisi pidentää kahteen kuukauteen.

Valtioneuvosto katsoo, että kansallisen sääntelyviranomaisen tulee toimia riippumattomasti. Sääntelyviranomaisella ei kuitenkaan tulisi olla poliittisluonteisia tehtäviä eikä tehtäviä, jotka kuuluvat Suomessa muille viranomaisille. Sääntelyviranomaisen tehtävistä, toiminnan organisoinnista ja viranomaisen palveluksessa olevan henkilöstön virkasuhteiden ehdoista tulisi voida läheisyysperiaatteen mukaisesti päättää kansalliset näkökohdat ja käytännöt huomioon otavalla tavalla.

Valtioneuvosto katsoo, että suuntaviivoilla ei tulisi päättää julkisen palvelun velvoitteita eikä kansallisen sääntelyviranomaisen tehtävistä. Suuntaviivoilla tulisi antaa vain säännöksiä, jotka täydentävät direktiiviä.

Valtioneuvosto hyväksyy sääntelyviranomaisten yhteistyövirastolle ehdotetun toimivallan 24 artiklan d kohdan mukaisesti rajat ylittävissä kysymyksissä.

Kuluttajansuojaa koskevaan liitteeseen ehdotettujen lisäysten h—j täytäntöönpano edellyttäisi markkinoiden avaamista ja kuluksen kaukoluentaa myös pienkuluttajien osalta. Suomen tulisi saada mainittuja kohtia koskeva poikkeus.

Suomen kannalta on ongelmallista, jos investointi esimerkiksi Suomen ja Viron väliseen kaasuputkikyhteyteen poistaisi oikeudet poikkeuksiin ja investointi johtaisi tarpeeseen tehdä siirtoverkkoa koskevia omistussjärjestelyjä. Tähän ongelmaan tulee etsiä ratkaisua direktiivin jatkovalmistelussa.

Artikloissa 5a ja 5b on säädetty jäsenvaltioiden velvollisuudesta tehdä yhteistyötä alueellisen ja kahdenvälisen solidaarisuuden ja markkinoiden yhdentämisen edistämiseksi. Koska Suomella ei ole yhteyttä minkään toisen jäsenvaltion maakaasuverkkoon, yhteistyölle ei ole käytännön pohjaa. Tämän vuoksi mainitut artiklat olisi hyvä lisätä Suomea koskeviin poikkeuksiin.

Direktiivin mukaan verkkotoiminnan eriyttämisvelvoite ei koske sellaisia integroituneita maakaasualan yrityksiä, joiden asiakasmäärä on alle 100 000. Suomessa kaikki maakaasun jakeluyritykset ovat kooltaan kynnysarvoa pienempiä eikä eriyttämistä ole toteutettu. Direktiiviehdotuksen 13 artiklan 3 kohta, jonka mukaan vertikaalisesti integroituneet jakeluverkonhaltijat eivät saa viestinnässään ja tuotemerkeissään aiheuttaa epäselvyyttä sen suhteen, että toimituksista huolehtiva liiketoimintahaara on erillinen yksikkö, ei sovellu Suomen olosuhteisiin. Tämän vuoksi 13 artiklan 3 kohta olisi hyvä lisätä Suomea koskeviin poikkeuksiin.

Koska Suomen maakaasumarkkinoita ei ole avattu kilpailulle, direktiiviehdotuksen 24b artikla, jossa sääntelyviranomaiselle on säädetty tavoitteita varmistaa ja edistää kilpailua sekä 24c artiklan 3b alakohdan säännös kilpailun edistämiseksi tarvittavista valtuuksista mukaan lukien kaasunsiirtokapasiteetin vapauttamisohjelmat, eivät sovellu Suomen olosuhteisiin. Mainitut direktiiviehdotuksen kohdat olisi hyvä lisätä Suomea koskeviin poikkeuksiin.

Valtioneuvosto katsoo, että eduskunnan perustuslakivaliokunnalta tulisi pyytää lausunto siitä, ovatko direktiiviehdotukseen sisältyvät siirtoverkkoyhtiön omistuksen eriyttämistä koskevat säännökset yhteensopivia Suomen perustuslain kanssa.

Valtioneuvosto katsoo, että ehdotus on perusteltu toissijaisuusperiaatteen kannalta.

Valtioneuvosto pitää ehdotuksen oikeusperustan (perustamissopimuksen 47 artikla 2 kohta, 55 artikla ja 95 artikla) valintaa perusteltuna.