

Ulkoasiainvaliokunta

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

Suurelle valiokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

Valtioneuvoston kirjelmä eduskunnalle ehdotuksesta Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviksi maakaasun sisämarkkinoiden yhteisiä sääntöjä koskevan direktiivin 2009/73/EY muuttamisesta (U 30/2018 vp): Asia on saapunut ulkoasiainvaliokuntaan lausunnon antamista varten. Lausunto on annettava suurelle valiokunnalle.

Asiantuntijat

Valiokunta on kuullut:

- hallitusneuvos Arto Rajala, työ- ja elinkeinoministeriö
- johtava asiantuntija Matti Lassila, ulkoministeriö
- professori Veli-Pekka Tynkkynen, Helsingin yliopisto
- toimitusjohtaja Johanna Lamminen, Gasum Oy
- neuvonantaja Paavo Lipponen, Nord Stream 2 AG
- Communications Manager EU and Nordic Policies Tapio Pekkola, Nord Stream 2 AG

VALTIONEUVOSTON KIRJELMÄ

Ehdotus

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.

Valiokunnan lausunto UaVL 11/2018 vp

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 rantavaltioilla 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 ulottuvan 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.

E-kirjeen E 107/2017 vp mukaisesti neuvoston oikeuspalvelulta on pyydetty lausuntoa siitä, min-käläisiä 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 käyttämiin 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 nousut esiin kysymys siitä, onko putken toimintaa koskevalle sopimukselle tarvetta ja miten toimivalta sopimuksen tekemisessä jakautuisi unionin ja jäsenvaltioiden välillä.

Valtioneuvoston kanta

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 avoi-

Valiokunnan lausunto UaVL 11/2018 vp

muus) ulotettaisiin jäsenvaltioista kolmansiin maihin suuntautuviin yhdysputkiin EU:n lainkäytövallan 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 reuna-valtioiden 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 aiemmin 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.

Valtioneuvoston kantaa on eritelty tarkemmin U-kirjelmässä.

VALIOKUNNAN PERUSTELUT

Ulkoasiainvaliokunta pitää tavoitetta eurooppalaisen maakaasun sisämarkkinan luomisesta hyvänä ja tärkeänä. Mahdollisimman laajan ja samoilla säännöillä toimivan markkina-alueen aikaansaaminen edesauttaa sen keskeisen tavoitteen saavuttamista, että markkinat ratkaisevat kaasun hinnan eikä käytössä ole esimerkiksi maakohtaista hinnoittelua. Mahdollisimman laajoilla kaasun hankintamahdollisuuksilla ennaltaehkäistään myös mahdollisuutta käyttää kaasunsaantiin liittyviä kysymyksiä poliittisiin tarkoituksiin. Toimivat maakaasun sisämarkkinat tukevat osaltaan myös EU:n energiaturvallisuutta ja huoltovarmuutta.

Valiokunnan asiantuntijakuulemisissa korostettiin maakaasun kasvavaa roolia siirtymäkauden ratkaisuna Euroopassa siirryttäessä osana energiamurrosta pois hiilestä, öljystä sekä ydinenergiasta kohti uusiutuvia energiamuotoja. Muun muassa Pariisin ilmastopöytäkirjan asettamat päästövähennystavoitteet ovat kasvattaneet maakaasun kulutusennusteita. Laskelmiin kaasun ja uusien putkien tarpeesta vaikuttaa myös kaasun tuotannon aleneminen Pohjanmerellä ja Alankomaissa sekä vanhenevat toimitusreitit.

Ulkoasiainvaliokunta toteaa maakaasudirektiivin muutosedotukseen sisältyvällä toimivallan mahdollisella siirrolla jäsenmailta EU:lle olevan laajakantoisia ja pitkäaikaisia vaikutuksia, ja on tärkeää, että ehdotus valmistellaan huolella. Toimivallan siirtoon saattaa valiokunnan mielestä sisältyä riskejä, jos EU-komissio ei pysty tunnistamaan asiaan liittyviä suuria kansallisia intressejä. Valiokunta pitääkin tärkeänä, että siirrettäessä päätösvaltaa kansalliselta tasolta EU-tasolle on pystyttävä luottamaan kansallisten intressien tasapuoliseen tunnistamiseen ja kohteluun. Tässä mielessä valiokunta pitää ongelmallisena, että nyt käsiteltävänä olevassa hankkeessa ei ole tehty

Valiokunnan lausunto UaVL 11/2018 vp

vaikutusarviointia, jossa muun muassa edellä mainittuja asioita olisi voitu käsitellä. Valiokunnan asiantuntijakuulemisissa korostettiin, että Suomen tulisi tukea mahdollisuutta, että neuvosto itse tekee vaikutusten arvioinnin, mikäli komissio ei sitä toteuta.

Toinen direktiivimuutokseen liittyvä keskeinen huoli koskee muutosehdotuksen suhdetta YK:n merioikeusyleissopimukseen. U-kirjeen mukaan ehdotusta on mahdollista tulkita siten, että se sisällyttää talousvyöhykkeen direktiivin soveltamisalaan. Saadun selvityksen mukaan Euroopan unionin neuvoston oikeuspalvelu on lausunnossaan todennut, että ehdotus on tältä osin ristiriidassa YK:n merioikeusyleissopimuksen kanssa, joka myöntää rantavaltioiden talousvyöhykkeellä tapahtuvan toiminnan osalta kaikille valtioille tietyt oikeudet, mukaan lukien vapaus merenalaisen kaapeleiden ja putkistojen laskemiseen. Ristiriitaa pidettiin myös valiokunnan asiantuntijakuulemisissa ongelmallisena. Ulkoasiainvaliokunta painottaa kansainvälisten sopimusten koskemattomuuden tärkeyttä osana kansainvälisen sääntöpohjaisen järjestelmän ylläpitämistä ja pitää keskeisen tärkeänä edellä mainitun ristiriidan poistamista rajaamalla talousvyöhyke ehdotuksen soveltamisalan ulkopuolelle.

Maakaasudirektiivin muutosehdotus koskee kaikkia EU:n verkkoihin kolmansista maista tulevia ja niihin meneviä yli 20 kaasuputkea, mukaan lukien Nord Stream -putket. Ulkoasiainvaliokunta toteaa maakaasudirektiivin kuuluvan ennen kaikkea kansallisen ja EU-tason energiapolitiikan piiriin. Lisäksi, kuten lähes aina energiaan ja suuriin energiahankkeisiin liittyvissä kysymyksissä, myös maakaasudirektiiviin liittyy sekä ympäristöllisiä että merkittäviä kaupallisia intressejä ja ulko- ja turvallisuuspoliittisia ulottuvuuksia. Erityisen vahvoina nämä ulottuvuudet ovat näkyneet Nord Stream 2 -maakaasuputkesta käydyn keskustelun ympärillä.

Nord Stream 2 -putkeen liittyen esillä on ollut putken mahdolliset turvallisuuspoliittiset vaikutukset niin Euroopassa kuin Ukrainan suuntaan: sen on joidenkin EU-maiden ja Yhdysvaltojen taholta pelätty kasvattavan Euroopan riippuvuutta venäläisestä kaasusta, ja lisäksi on oltu huolissaan Ukrainan roolin pienenemisestä kaasutoimitusten kauttakulkureittinä Nord Stream 2:n valmistuttua. Ulkoasiainvaliokunta toteaa Suomen suhtautuneen hankkeeseen neutraalisti pitäen hanketta kaupallisena hankkeena, joka pitää pystyä toteuttamaan samalla tavalla kuin muutkin kaupalliset energiahankkeet, mikäli se täyttää EU-sääntelyn, kansainvälisen oikeuden ja kansallisen lainsäädännön asettamat edellytykset, joista ympäristökriteerien täytyminen oli tärkein.

Ulkoasiainvaliokunta toteaa pitävänsä hankkeeseen kriittisesti suhtautuvien maiden huolia ymmärrettävinä. Niihin on kuitenkin pystyttävä vastaamaan muilla keinoin kuin estämällä energiahankkeita poliittisin syin, ellei oikeusjärjestys sellaista harkintavaltaa anna. Turvallisuuspoliittisten vaikutusten minimoimiseksi valiokunta viittaa myös edellä mainitsemaansa kaasun hankintakanavien monipuolistamisen tärkeyteen poliittisten vaikuttamismahdollisuuksien pienentämiseksi. Kaasumarkkinoita koskevissa päätöksissä on myös kyettävä näkemään taustalla mahdollisesti vaikuttavat kaupalliset ja valtopoliittiset vaikuttamisintressit. Yhtenä niiden ilmentymänä voi pitää Yhdysvaltojen esittämää mahdollisuutta sanktioiden asettamisesta Nord Stream 2 -kaasuputken rakentamiseen osallistuvia yrityksiä kohtaan. Asiantuntija-arvioiden mukaan sanktioiden toimeenpanon todennäköisyyttä on tällä hetkellä vaikea ennustaa.

Ukrainan osalta valiokunta painottaa EU:n sitoutuneen Ukrainan tukemiseen ja uudistamiseen ja pitää toivottavana, että Ukrainan kaasutoimitusten kauttakulkuun liittyviin ongelmiin ja huoliin

Valiokunnan lausunto UaVL 11/2018 vp

löydetään kaikkia osapuolia tyydyttävä ratkaisu. Saadun selvityksen mukaan EU:n komissio neuvottelee Saksan tukemana parhaillaan Venäjän ja Ukrainan kanssa mahdollisuudesta, että Venäjä ja Ukraina solmisivat uuden pitkäaikaisen kaasun toimitussopimuksen.

VALIOKUNNAN LAUSUNTO

Ulkoasiainvaliokunta ilmoittaa,

että se yhtyy asiassa valtioneuvoston kantaan korostaen sekä edellä esitettyjä näkökohtia että tarvittavien selvitysten tekemistä ennen Suomen lopullisen kannan muodostamista.

Helsingissä 4.10.2018

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

puheenjohtaja Matti Vanhanen kesk
varapuheenjohtaja Pertti Salolainen kok
jäsen Sirkka-Liisa Anttila kesk
jäsen Paavo Arhinmäki vas
jäsen Simon Elo sin
jäsen Pekka Haavisto vihr
jäsen Seppo Kääriäinen kesk
jäsen Tom Packalén ps (osittain)
jäsen Aila Paloniemi kesk
jäsen Mikko Savola kesk
jäsen Erkki Tuomioja sd
jäsen Jutta Urpilainen sd
jäsen Stefan Wallin r
jäsen Ben Zyskowicz kok
varajäsen Ilkka Kanerva kok

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Tiina Larvala