Lausunto Euroopan komission maakaasudirektiiviehdotusta ja Nord Stream 2 -hanketta koskien

Eduskunnan suuri valiokunta on pyytänyt minulta lausuntoa Euroopan komission maakaasumarkkinadirektiivin muutosehdotukseen ja kaasuputkihanke Nord Stream 2:een liittyen. Nämä aiheet liittyvät kiinteästi toisiinsa, koska maakaasumarkkinadirektiivin muutosehdotuksen taustalla on pyrkimys vaikeuttaa tai estää Nord Stream 2 -hanke.

Lausunnon keskeiset päätelmät ovat:

- Lainsäädäntömuutoksen taustalla on pyrkimys estää yksi yksittäinen hanke. Tämä on poikkeuksellista ja ristiriidassa vapaiden markkinoiden ja markkinatalousajattelun kanssa.

- Kyseessä on merkittävä muutos nykyiseen maakaasumarkkinasääntelyyn. Ehdotuksella muutetaan EU:n maakaasumarkkinasääntelyn soveltamisalaa siten, että se aiheuttaisi ristiriidan ja konfliktin kolmansien maiden sääntelyn kanssa.

- Komission ehdotuksessa pyritään aiheuttamaan ristiriita EU:n ja kolmansien maiden lainsäädännön välillä. Tämän komission itse aiheuttaman ristiriidan korjaamiseksi ehdotetaan projekti- tai maakohtaisia valtioiden välisiä sopimuksia, joilla olisi etusija EU:n energiaoikeuteen nähden. Nykyinen järjestelmä on toiminut hyvin vuodesta 1998 lähtien. Sen sijaan nyt ehdotettu järjestelmä aiheuttaa epäselvyyksiä ja epävarmuutta sekä eriarvoista kohtelua.

- Ehdotus rikkoo kansainvälisen merioikeuden sääntöjä siltä osin kuin se pyrkii laajentamaan maakaasumarkkinadirektiivin soveltamisalaa myös jäsenvaltioiden talousvyöhykkeille.

- Ehdotus merkitsee toimivallan siirtoa jäsenvaltioilta EU:n tasolle ja Euroopan komissiolle.

- Ehdotus on EU:n perussopimusten vastainen siltä osin kuin se kaventaa SEUT 194 (2) artiklassa jäsenvaltioille taattuja energiaa koskevia oikeuksia.

Aluksi

Suuriin kansainvälisiin energiahankkeisiin liittyy aina poliittista keskustelua ja väistämättä myös jonkinasteista vastustusta. Nord Stream 2 -kaasuputkihankkeen käsittelyssä näyttää sekoittuvan usein siihen liittyvä sääntely, poliittiset näkemykset ja mielipiteet Venäjästä. On kuitenkin ensiarvoisen tärkeää erottaa poliittinen keskustelu ja hankkeisiin liittyvät juridiset kysymykset toisistaan. Nord Stream 2:n kohdalla asia ei ole ollut näin. Tämä on ollut erityisen selvää joidenkin hanketta vastustavien EU-jäsenmaiden osalta, jotka ovat vedonneet EU-komission apuun estääkseen hankkeen toteutumisen.

Kehitys ennen maakaasumarkkinadirektiivin muutosehdotusta

Komissio on pyrkinyt vaikeuttamaan hankkeen toteuttamista eri tavoin. Ensin se esitti, että EU-energiaoikeutta tulisi soveltaa myös Nord Stream 2:n kaltaiseen EU:n ulkopuolelta tulevaan maakaasuputkeen, jolla maakaasua siirretään EU:n sisämarkkinoille. Näin ei kuitenkaan ole. On täysin selvää ja yksiselitteistä, ettei maakaasumarkkinadirektiivin ole tarkoitettu soveltuvan EU:n ulkopuolelta tuleviin kaasuputkiin jotka tuovat maakaasua EU:n sisäiseen maakaasuputkiverkostoon.[1] Myös nykyinen merenalaisiin maakaasuputkiin liittyvä käytäntö vahvistaa tämän. EU-energiaoikeutta ei ole sovellettu Välimeren alittaviin putkiin kuten Transmediin, Medgaziin, suunnitteilla olevaan Galsi-kaasuputkeen eikä Nord Stream 1 -hankkeeseen. EU-energiaoikeuden soveltaminen näissä ja monissa muissa tapauksissa alkaa sen jälkeen, kun maakaasu on siirtynyt EU:n sisäiseen maakaasuputkiverkostoon.

Komission oman oikeudellisen yksikön[2] ja useiden muiden energiaoikeuden asiantuntijoiden[3] kumottua em. perusteet väitettiin, että Nord Stream 2 -kaasuputkeen kohdistuva sääntely olisi

[1] Näin esimerkiksi: A. Goldthau, 'Assessing Nord Stream 2: regulation, geopolitics & energy security in the EU', Central Eastern Europe & the UK (EUCERS report 2016), S. Pirani and K. Yafimava, 'Russian Gas Transit Across Ukraine Post-2019: pipeline scenarios, gas flow consequences, and regulatory constraints' (OIES paper NG 105, February 2016), K Talus, 'Application of EU energy and certain national laws of Baltic sea countries to the Nord Stream 2 pipeline project', *The Journal of World Energy Law & Business* 10 (2017) 1, s. 30-42

[2] 'Legal opinion undermines EU's ability to block Nord Stream pipeline', Politico, 7. helmikuuta 2016.

[3] Näin esimerkiksi: A. Goldthau, 'Assessing Nord Stream 2: regulation, geopolitics & energy security in the EU', Central Eastern Europe & the UK (EUCERS report 2016), S. Pirani and K. Yafimava, 'Russian Gas

epäselvää, putki aiheuttaisi kahden sääntelyn (EU:n ja Venäjän) välisen ristiriidan, tai että hankkeessa olisi oikeudellinen tyhjiö. Näihin argumentteihin vedoten komissio esitti, että jäsenvaltiot oikeuttaisivat sen avaamaan Nord Stream 2 -hanketta koskevat neuvottelut Venäjän kanssa. Neuvottelujen tavoitteena on, että EU-energiaoikeuden periaatteet ohjaisivat maakaasuputken toimintaa.[4]

Oikeudellisesta näkökulmasta edellä mainittuihin väitteisiin ei ole perusteita.[5] Nord Stream 2:n, kuten muitakin EU:n ulkopuolisista maista tulevien putkien rakentamista ja toimintaa sääntelevä lainsäädäntökehikko on selkeä, eikä siihen liittyvän oikeustilan selventämiseen ole tarvetta: merillä kulkevia kaasuputkia koskeva sääntelykehikko perustuu kansainväliseen oikeuteen, EU-oikeuteen ja niiden valtioiden kansalliseen lainsäädäntöön, joiden merialueiden kautta kaasuputki kulkee. Joistain kaasuputken toimintaan liittyvistä kysymyksistä voidaan sopia hankkeen osapuolten kesken. Näin toimitaan usein, kuten esimerkiksi Nord Stream 1 -hankkeessa. Sääntelykehikko ei miltään osin sisällä oikeudellista tyhjiötä – päinvastoin. Venäjän oikeus soveltuu putkeen Venäjän alueella ja EU-energiaoikeutta sovelletaan kaikkeen putken läpi siirrettävään kaasuun sen jälkeen kun se siirtyy EU:n sisäiseen kaasuverkostoon.

Komission esitystä arvioituaan jäsenvaltioita edustavan Euroopan unionin neuvoston oikeudellinen yksikkö hylkäsi perusteet neuvottelujen aloittamiselle. Hyvin perustellussa arviossaan oikeudellinen yksikkö kumosi lähes kaikki komission esittämät väitteet.[6]

Nyt komissio yrittää saada jäsenvaltiot hyväksymään, että maakaasumarkkinadirektiivin muutoksella EU-energiaoikeuden soveltaminen ulotettaisiin EU:n ulkopuolisiin kaasuputkiin. Seuraavaksi käsittelen maakaasumarkkinadirektiivin muutosehdotusta ja sen ongelmallisia kohtia.

Transit Across Ukraine Post-2019: pipeline scenarios, gas flow consequences, and regulatory constraints' (OIES paper NG 105, February 2016), K Talus, 'Application of EU energy and certain national laws of Baltic sea countries to the Nord Stream 2 pipeline project', *The Journal of World Energy Law & Business* 10 (2017) 1, s. 30-42

[4] http://www.politico.eu/wp-content/uploads/2017/07/NS-Draft-Mandate.pdf.

[5] K. Yafimava, 'The Council Legal Service's assessment of the European Commission's negotiating mandate and what it means for Nord Stream 2', *OIES Energy Insight* 19 (October 2017) tai K. Talus, 'European Commission Crusade Against a Pipeline: Act Three - Lex Nord Stream 2', *Oil, Gas and Energy Law* (2017). www.ogel.org

[6] http://www.politico.eu/wp-content/uploads/2017/09/SPOLITICO-17092812480.pdf.

Maakaasumarkkinadirektiivin muutosehdotus

Yleisesti

Kuten aiemmatkin aloitteet, komission ehdotus perusteluineen on oikeudellisesti katsottuna monin tavoin harhaanjohtava, virheellinen ja erikoinen. Se on myös sääntelytekniikaltaan epäonnistunut.

Komissio perustelee ehdotustaan muun muassa maakaasun toimitusvarmuudella ja markkinoiden toimivuudella. Mielenkiintoiseksi nämä väitteet tekee muun muassa se, että EU:n sisäiset maakaasumarkkinat ovat tänä päivänä vahvemmin linkittyneet kuin koskaan aikaisemmin, maakaasu liikkuu EU:n sisämarkkinoilla entistä paremmin ja maakaasun tuonti on entistä hajautetumpaa. Tämä johtaa siihen, ettei yksittäisen putken merkitys toimitusvarmuudelle tai markkinoiden toimivuudelle ole enää yhtä kriittinen kuin aikaisemmin. Tätä taustaa vasten on erikoista, ettei komission esittämiä uhkakuvia (maakaasun toimitusvarmuus ja markkinoiden toimivuus) ei ole aikaisemmin nostettu esiin EU:n politiikkadokumenteissa. Komission esittämistä uhkakuvista ei myöskään ole mitään mainintaa 25. lokakuuta 2017 annetussa asetuksessa, joka nimenomaisesti koskee maakaasun toimitusvarmuutta.[7] Näistä ongelmaista ei myöskään ollut mainintaa 5. huhtikuuta 2017 tehdyssä päätöksessä tietojenvaihtomekanismin perustamisesta energia-alalla tehtyjä jäsenvaltioiden ja kolmansien maiden välisiä sopimuksia koskien.[8] Näyttääkin siltä, että ehdotettu maakaasudirektiivin muutos tähtää ainoastaan Nord Stream 2 -kaasuputkihankkeen vaikeuttamiseen tai estämiseen.

On myös selvää, ettei ehdotettu direktiivin muutos voi korjata näitä komission esittämiä ongelmia ja uhkakuvia. Tähän on useita syitä: Ehdotuksenmukaisen uuden 49(9) artiklan mukaan jäsenvaltioilla olisi oikeus antaa nykyisiä maakaasun tuontiin tarkoitettuja kaasuputkia koskeva laaja poikkeus, joka vapauttaa ne maakaasumarkkinasääntelyn mukaisista velvoitteista. On erittäin todennäköistä, että jäsenvaltiot käyttäisivät tätä

[7] Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) 2017/1938, annettu 25 päivänä lokakuuta 2017, toimista kaasun toimitusvarmuuden turvaamiseksi ja asetuksen (EU) N:o 994/2010 kumoamisesta (EUVL L 280, 28.10.2017, s. 1–56).

[8] Euroopan parlamentin ja neuvoston päätös (EU) 2017/684, annettu 5 päivänä huhtikuuta 2017, energia-alalla tehtyjä jäsenvaltioiden ja kolmansien maiden välisiä hallitustenvälisiä sopimuksia ja ei-sitovia välineitä koskevan tietojenvaihtomekanismin perustamisesta (EUVL L 99, 12.4.2017, s. 1—9).

poikkeamismahdollisuutta laajasti, koska se poistaisi erilaiset muutoksen aiheuttamat ongelmat kauppakumppanien kanssa. Tämä tarkoittaa sitä, ettei komission ehdotus käytännössä koskisi näin olemassa olevia kaasuputkia. Maakaasun tuontiputkia EU:hun on jo useita ja nesteytetyn maakaasun tuonti on yhä kilpailukykyisempää. Vaikka uusia tuontiputkia EU:hun vielä rakennettaisiin, niitä ei ole odotettavassa ainakaan suuressa määrin. Myöskään maakaasun kysyntään ei odoteta suurta nousua.[9] Ehdotuksen vaikutukset maan päällä kulkeviin maakaasuputkiin taas ovat hyvin rajatut.

Koska olemassa olevat kaasuputkiyhteydet kolmansiin maihin voidaan vapauttaa sääntelyn piiristä, maakaasun kysyntään ei odoteta lisäystä, uusia maakaasuputkia ei laajamittaisesti rakenneta ja ehdotuksen vaikutus maanpäällisiin putkiin on hyvin rajattu, ei ehdotus voi korjata niitä ongelmia, joita ehdotuksessa esitetään muutoksen taustasyiksi. Jotta ehdotuksella voisi edes teoriassa olla haettuja vaikutuksia, tulisi ehdotus ulottaa kaikkeen tai edes suureen osaan, maakaasun tuonti-infrastruktuurista – joskin tämäkään ei todellisuudessa olisi riittävää, kuten lausunnon loppupäätelmissä todetaan. Näin ehdotuksen vaikutukset rajautuvatkin pitkälti ainoastaan Nord Stream 2 -kaasuputkihankkeeseen, eikä markkinoiden toiminnan tai maakaasun toimitusvarmuuden parantamiseen.

Tarpeesta täsmentää EU-energiaoikeuden soveltamisalaa

Komission esityksessä todetaan kuinka ”[n]yt esitettävän ehdotuksen sisältö rajoittuu selvennyksen antamiseen alalla, jolla sovellettava EU:n lainsäädäntö (tai sen puuttuminen) ja sovellettu käytäntö poikkeavat toisistaan. Ehdotus perustuu vakiintuneeseen käytäntöön.”

Komission ehdotus toteaa myös, kuinka ”[l]ainsäädäntötoimia pidetään kuitenkin tarpeellisina, jotta kaikkiin kolmansista maista tuleviin ja niihin meneviin kaasuputkiin sovellettava oikeudellinen kehys voidaan määritellä nimenomaisesti ja johdonmukaisesti.”

Tässä yhteydessä on syytä toistaa: EU:n ulkopuolisista maista tulevien putkien rakentamista ja toimintaa sääntelevä oikeudellinen kehys on selkeä, eikä niihin liittyvän oikeustilan selventämiseen ole tarvetta. Merillä kulkevia kaasuputkia koskeva sääntelykehikko perustuu

[9] https://www.bp.com/content/dam/bp/pdf/energy-economics/energy-outlook-2017/bp-energy-outlook-2017-region-insight-european-union.pdf.

kansainväliseen oikeuteen, EU-oikeuteen ja niiden valtioiden kansalliseen lainsäädäntöön, joiden merialueiden kautta kaasuputki kulkee.[10]

Komission väite siitä, että ehdotus perustuisi ”vakiintuneeseen käytäntöön” on täysin väärä. Suuri osa nykyisistä merenalittavista maakaasuputkista on rakennettu ja ne toimivat ilman, että EU-energiaoikeutta niihin sovellettaisiin. Suuri osa näistä putkista on myös rakennettu ilman, että niitä koskisi jokin hallitusten välinen sopimus. Niissäkin tapauksissa, joissa tällainen ”intergovernmental agreement” on solmittu, ei EU-energiaoikeuden tai EU-energiaoikeuden keskeisten periaatteiden soveltamisesta ole sovittu näissä sopimuksissa.[11] Väite on siis väärä ja on erikoista, että se esitetään osana direktiivinmuutoksen perusteluja.

Lakiristiriidasta ja sen ratkaisusta

Yksi komission ehdotuksen ongelmallisimmista piirteistä on, että sillä komission perusteluiden mukaan pyritään luomaan ristiriita EU:n ja Venäjän tai minkä tahansa muun putken toisessa päässä olevan kaasun tuottajavaltion lainsäädännön kanssa.

Ehdotuksessa tämä ristiriita ja konflikti voitaisiin kuitenkin ratkaista solmimalla joko kaasuputkikohtaisia tai kaasun tuottajamaakohtaisia kansainvälisiä sopimuksia, joilla olisi etusija EU-oikeuteen nähden. Perustelujen mukaan tämä erisisältöisten sopimusten ”sillisalaatti” olisi selvempi ja turvallisempi vaihtoehto kuin nykyinen, noin kaksikymmentä vuotta olemassa ollut hyvin toiminut järjestely. Yksittäiset ja siten vähintäänkin osittain erisisältöiset sopimukset ovat myös omiaan aiheuttamaan epävarmuutta ja eriarvioista kohtelua eri projektien tai eri kaasuntuottajamaiden välillä.

Mielenkiintoista on myös, että nämä uudet valtioiden väliset sopimukset kuuluisivat ehdotuksen toteutuessa EU:n yksinomaiseen toimivaltaan. Toimivallan siirto jäsenvaltioilta EU:lle on yksi ehdotuksen vaikutuksista.

[10] Tätä on käsitelty yksityiskohtaisesti julkaisussa K Talus, ‘Application of EU energy and certain national laws of Baltic sea countries to the Nord Stream 2 pipeline project’, *The Journal of World Energy Law & Business* 10 (2017) 1, s. 30-42

[11] Olen käsitellyt tätä julkaisussa K. Talus, ‘Nord Stream 2 Pipeline and the Application of EU Energy Law’, *Oil, Gas and Energy Law* (2017). www.ogel.org.

Toinen toimivallan siirtoon liittyvä elementti on, että ehdotus voi merkitä myös tällä hetkellä neuvoston käsittelyssä olevan Nord Stream 2 -hanketta koskevaan neuvottelumandaattiin liittyvän prosessin muuttamista. Tällä hetkellä EU:n ja Venäjän välinen sopimus on ns. sekasopimus, jossa kansallisella päätöksenteolla on oma roolinsa. Käytännössä tämä tarkoittaa, että kansallisten parlamenttien hyväksyntä sopimukselle on välttämätön. Koska sopimuksen lopullinen hyväksyntä edellyttää kansallista hyväksyntää, on tämä tarkoittanut käytännössä myös sitä, että neuvoston päätökset tehdään yksimielisesti jo neuvottelumandaattia hyväksyttäessä.

Ehdotuksen toteutuessa ja sopimuksen siirtyessä EU:n yksinomaiseen toimivaltaan, kansallinen päätöksenteko ei enää ole tarpeen ja päätökset tehdään EU:n tasolla määräenemmistöllä. Näin nyt voimassa oleva edellytys kansallisesta hyväksynnästä ja neuvoston yksimielisyydestä poistuu. Myös itse muutos toteutetaan määräenemmistöpäätöksellä.

Maakaasudirektiivin soveltamisesta talousvyöhykkeellä

Ehdotuksen mukaan EU-energiaoikeutta tulisi soveltaa myös niillä alueilla, joilla sitä ei kansainvälisen merioikeuden nojalla voida soveltaa. YK:n merioikeusyleissopimus (SopS 49-50/1996) rajoittaa rantavaltioiden oikeuksia talousvyöhykkeellä. Rantavaltioiden putkiin liittyvät oikeudet talousvyöhykkeellä rajautuvat pitkälti ympäristöllisiin toimiin. Näihin oikeuksiin ei kuulu esimerkiksi maakaasuputkien toiminnan sääntelyn yksityiskohdat.[12] Maakaasumarkkinadirektiivillä säännellään maakaasuputkien toiminnan yksityiskohtia. Tästä syystä maakaasumarkkinadirektiivin soveltamisalan laajentaminen merioikeusyleissopimuksen mukaiselle talousvyöhykkeelle on vastoin tätä Suomenkin hyväksymää kansainvälisoikeudellista sopimusta.

SEUT 194(2) artiklan mukaiset kansalliset energiaoikeudet

[12] Näin myös esim. O. Woolley, P. Schaumberg and G. St. Michel, 'Establishing an Offshore Electricity Grid: A Legal Analysis of Developments in the North Sea and in US Waters', in Martha M. Roggenkamp, Lila Barrera-Hernández, Donald N. Zillman, and Iñigo del Guayo (eds.), *Energy Networks and the Law: Innovative Solutions in Changing Markets* (Oxford University Press 2012), s. 186.

Maakaasumarkkinadirektiivin muutosehdotus johtaisi myös siihen, että energiapolitiikkaan liittyvää toimivaltaa siirrettäisiin kansalliselta tasolta EU:n tasolle. Tämä on ongelmallista, koska jäsenvaltioille on taattu tietyt energiaan liittyvät oikeudet EU:n perussopimuksissa. SEUT 194(2) artiklassa annetaan jäsenvaltioille oikeus tehdä valinnat eri energialähteiden välillä ja päättää energiahuollon yleisestä rakenteesta. Neuvoston oikeudellisen yksikön hallitusten välistä sopimusta koskevan arvion mukaan on selvää, että toimet, joilla rajoitetaan jäsenvaltioiden oikeutta päättää maakaasuputkien rakentamisesta tai joilla rajoitetaan näiden putkien toimintaa, on vastoin SEUT 194(2) artiklan mukaisia jäsenvaltioiden energiaoikeuksia. Näin komission ehdotus vaikuttaa jäsenvaltioille taattuihin energiaoikeuksiin niitä rajoittaen, vastoin SEUT 194(2) artiklaa.[13]

Kuten maakaasumarkkinadirektiivin 35 resitaalissa todetaan, uusia maakaasuputkia ei suurella todennäköisyydellä rakenneta ainakaan silloin, kun niihin sovellettaisiin maakaasudirektiivin mukaisia sääntöjä (näiden investointien ”poikkeuksellisen riskiprofiilin” vuoksi”). Tästä syystä on oletettavaa, että mahdolliset uudet kaasuputket rakennetaan maakaasumarkkinadirektiivin 36 artiklan mukaisen poikkeuksen alaisina. Koska komissiolla on 36 artiklan mukaisessa menettelyssä oikeus lopullisesti päättää poikkeuksesta ja siten myös putkesta, tarkoittaisi ehdotus myös sitä, että Euroopan komissiolle annettaisiin oikeus päättää mitä kaasuputkia ja mistä EU:n alueelle tulevaisuudessa rakennetaan. Tämä on tietenkin merkittävä muutos tämänhetkiseen tilanteeseen verrattuna.

Muutoksen laajuudesta ja yleisestä merkityksestä

Kaiken kaikkiaan kyseessä on merkittävä muutos nykyiseen sääntelyyn. Kuten edellä on osoitettu, ehdotetut muutokset eivät vastaa ”käytäntöä, jonka mukaan kaasudirektiivillä vahvistetun oikeudellisen kehyksen perusperiaatteita sovelletaan suhteessa kolmansiin maihin.”. Myös väite, jonka mukaan ”[t]ämä käy erityisesti ilmi siitä, että nämä 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”, on virheellinen.

[13] Esimerkiksi OPAL-kaasuputkeen liittyvät komission päätökset osoittavat miten maakaasudirektiivin 36 artiklan mukaisella poikkeusjärjestelyllä voidaan vaikuttaa maakaasun tuontiin.

Merenalaisien putkien kohdalla käytäntönä on ollut, että EU-energiaoikeuden soveltaminen alkaa, kun meriputki yhdistyy EU:n sisäiseen maakaasuputkistoon. Useat olemassa olevat maakaasuputket on rakennettu ja ne toimivat ilman erillistä hallitusten välistä kaasuputkea koskevaa sopimusta. Niissä tapauksissa joissa erillinen sopimus on solmittu, sen sisältö ei liity EU-energiaoikeuden periaatteiden soveltamiseen.

Direktiivin muutoksella tätä käytäntöä pyritään muuttamaan siten, että se aiheuttaisi konfliktin kolmansien maiden kanssa. Ehdotuksen vaikutukset koskevat erityisesti merenalaisia maakaasuputkia ja näin Välimeren ja Mustanmeren rannikkovaltioita. Toisaalta ne kaventavat myös muidenkin EU:n rajoilla sijaitsevien jäsenvaltioiden oikeuksia.

Edellä esitetyn mukaisesti on selvää, että muutos on merkittävä ja erillinen vaikutusten arviointi olisi komission omien ”better law making” -ohjeiden mukaan tarpeen.[14]

Lainsäädäntöteknisistä seikoista

Lopuksi käsittelen tapaa, jolla muutosehdotus on tehty. Maakaasumarkkinadirektiivin muutos pyritään toteuttamaan muuttamalla maakaasudirektiivin 2 artiklan mukaista yhdysputken määritelmää. Muutoksella on suora vaikutus direktiivin 36 artiklan soveltamiseen. Mitään varsinaista soveltamisalan muutosta ei direktiivin 1 artiklaan ole tehty. Tämä olisi tavallisempi tapa muuttaa direktiivin soveltamisalaa. Valittu muutostekniikka on omiaan johtamaan myöhempiin ongelmiin.

Todennäköisesti osittain tästä syystä, muutosehdotuksen vaikutukset direktiivin muihin osiin ovat jääneet vähemmälle huomiolle. Direktiiviehdotuksesta puuttuukin tällä hetkellä useita sen soveltamisen kannalta tärkeitä seikkoja. Avoimia kysymyksiä ovat muun muassa:

- Mitä kolmansien maiden kuulemisella tarkoitetaan ja liittyykö tähän määräaikoja?

- Tuleeko kaasuputkea operoivan yrityksen keskustella sääntelyn yksityiskohdista tai niiden muutoksista jokaisen sellaisen jäsenvaltion kanssa, jonka merialueen kautta kaasuputki kulkee?

[14] https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/better-regulation-guidelines-impact-assessment.pdf.

- Ehdotuksen mukaisessa maakaasumarkkinadirektiivin 49 artiklan muutoksessa todetaan, että sen mukaisen poikkeuksen tulee olla määräaikainen, ilman viitteitä määräajan pituudesta.

Vastaavia avoimia kysymyksiä on useita. Tämä saattaa olla seurausta sekä direktiivin muutosehdotuksen valmistelun poikkeuksellisen nopeasta aikataulusta että taustalla olevasta pyrkimyksestä hankaloittaa lähinnä yhden hankkeen toteutumista. Tässä yhteydessä on syytä huomauttaa, että kyseinen muutosehdotus toteutettiin sekä nopeasti että yllättäen eikä tällaisesta muutoksesta ole ollut mainintaa ns. Energiaunionin lainsäädäntömuutoksia ennakoivassa aikataulussa.

Lopuksi

Kaiken kaikkiaan komission Nord Stream 2 -hankkeeseen liittyvää toimintaa leimaa jatkuva oikeudellisen sääntelyn ja poliittisten päämäärien sekoittaminen. Kokonaisuudessaan erilaiset yritykset soveltaa EU-energiaoikeutta Nord Stream 2:een tai estää kaasuputken rakentaminen luovat kuvan mielivaltaisesta ja poliittisesta toiminnasta, joka on verhottu legitiimiksi sääntelytoiminnaksi.

Liberaali markkinatalous perustuu vapaalle kilpailulle. Poliittinen päätöksenteko ei siihen kuulu. Nord Stream 2:n kaltaisen hankkeen käsittely on Euroopan vapaisiin markkinoihin perustuvan lähestymistavan vakuuttavuuteen liittyvä kysymys. Mikäli EU:ssa on halua muuttaa nykyistä politiikan ja markkinoiden välistä suhdetta, olisi asiasta käytävä perustavanlaatuisempi keskustelu, eikä yksittäinen kaasuputki ole siihen oikea väline.

Tätä taustaa vasten on erikoista, että komission ehdotus maakaasudirektiivin muuttamiseksi tähtää yhden kaasuputkiprojektin vaikeuttamiseen. Tämän lisäksi itse ehdotus on monella tapaa aukollinen, perustuu virheellisille väittämille eikä voi saavuttaa siinä esitettyjä tavoitteita.

Lopuksi on vielä huomautettava, että jotta komission ehdotuksen päämäärä voitaisiin aidosti toteuttaa, edellyttäisi tämä EU-oikeuden soveltamista aina kolmannessa maassa sijaitsevalle kaasukentälle saakka. Tämä ei kuitenkaan ole realistinen vaihtoehto.

Joensuussa 25.11.2017

Kim Talus

Toimin eurooppaoikeuden, erityisesti eurooppalaisen talous- ja energiaoikeuden professorina Itä-Suomen yliopiston oikeustieteiden laitoksella. Toimin myös energiaoikeuden professorina Helsingin yliopiston oikeustieteellisessä tiedekunnassa.

Olen kirjoittanut laajasti EU energiaoikeudesta ja sen soveltamisesta maakaasuputkiin. Tähän aihepiiriin liittyviä julkaisujani ovat muun muassa:

1. Kim Talus, *Introduction to EU Energy Law* (Oxford University Press 2016)
2. Kim Talus, *EU Energy Law and Policy: a Critical Account* (Oxford University Press 2013)
3. Kim Talus, *Vertical natural gas transportation capacity, upstream commodity contracts and EU competition law* (Kluwer Law International 2011)
4. Kim Talus, 'Just what is the scope of the essential facilities doctrine in the energy sector: Third Party Access -friendly interpretation in the EU v. contractual freedom in the US', *Common Market Law Review* 48 (2011) 5, 1571-1597
5. Kim Talus, 'Long-term natural gas contracts and antitrust law in the European Union and the United States', *Journal of World Energy Law and Business* 4 (2011) 3, 1-67
6. Kim Talus ja Moritz Wustenberg, 'Risk of expanding the geographical scope of EU energy law', *European Energy and Environmental Law Review* 26 (2017) 5
7. Kim Talus, 'Application of EU energy and certain national laws of Baltic Sea countries to Nord Stream 2 pipeline project', *Journal of World Energy Law & Business* 10 (2017) 1, 30-42

Neuvon myös usein kansainvälisiä järjestöjä, valtioita ja yrityksiä kansainvälisen- ja EU-energiaoikeuden soveltamiseen liittyvissä kysymyksissä. Olen myös neuvonut Nord Stream 2 -kaasuputkiyhtiötä EU-oikeuden soveltamiseen liittyvissä kysymyksissä.