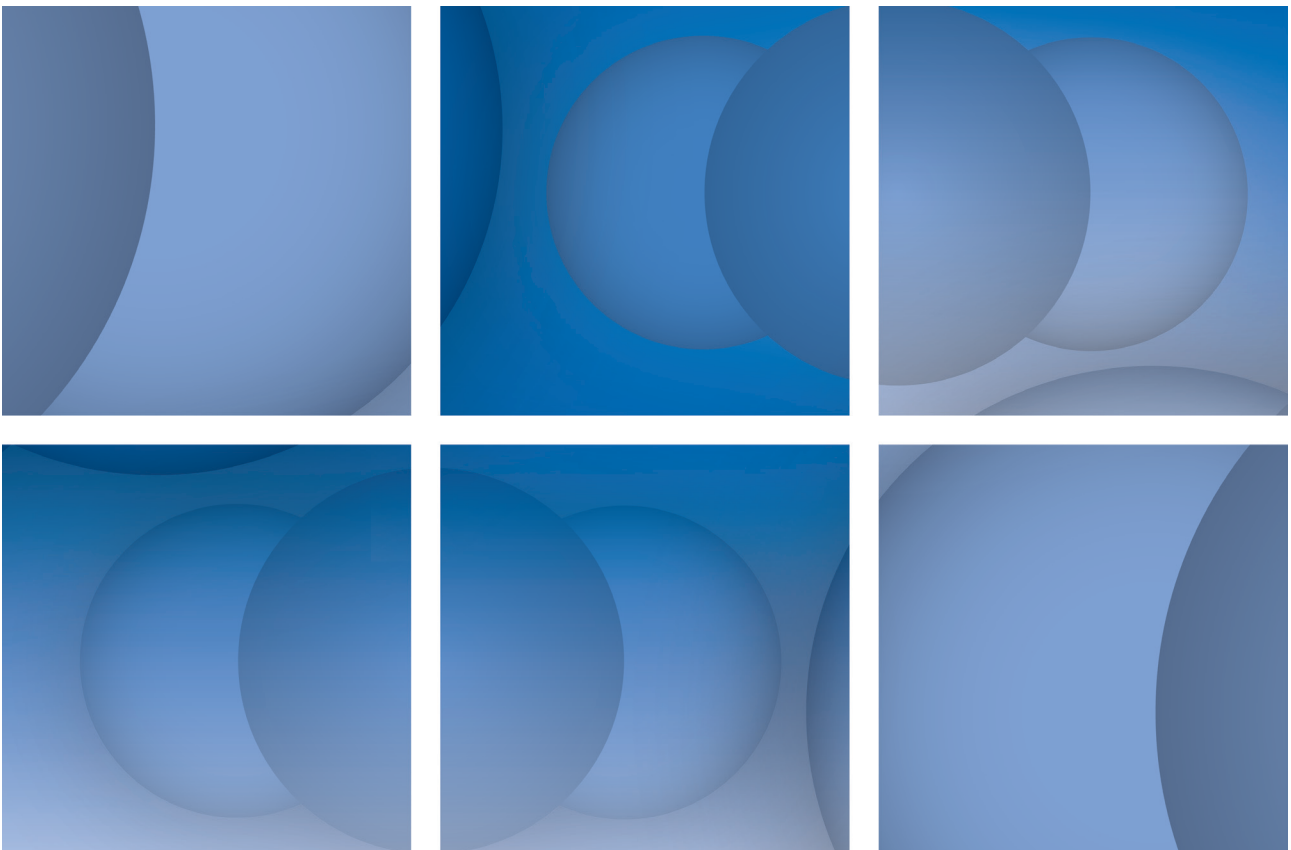


RIIKKA PULLI

# KOLMANNEN OSAPUOLEN ASEMA HIILIDIOKSIDIN TALTEENOTOSSA JA VARASTOINNISSA EUROOPAN UNIONISSA

DIREKTIIVIN IMPLEMENTOINNIN ONGELMAT



KILPAILUVIRASTO

KONKURRENSVERKET

RIIKKA PULLI

# KOLMANNEN OSAPUOLEN ASEMA HIILIDIOKSIDIN TALTEENOTOSSA JA VARASTOINNISSA EUROOPAN UNIONISSA

DIREKTIIVIN IMPLEMENTOINNIN ONGELMAT

Kilpailuvirasto  
Pitkäsillanranta 3 A  
00530 Helsinki  
PL 322, 00531 Helsinki

Vaihde: (09) 73141  
Faksi: (09) 7314 3328

Sähköposti: [kirjaamo@kilpailuvirasto.fi](mailto:kirjaamo@kilpailuvirasto.fi)  
Tilaukset: [tiedotus@kilpailuvirasto.fi](mailto:tiedotus@kilpailuvirasto.fi)  
Kotisivu: [www.kilpailuvirasto.fi](http://www.kilpailuvirasto.fi)

Tutkimuksessa ilmaistut mielipiteet ovat kirjoittajan omia,  
eivätkä välttämättä edusta Kilpailuviraston kantaa.

ISBN 978-952-5289-10-7  
ISSN 0786-3640

Juvenes Print 2011

## ESIPUHE

Tutkielmassa tarkastellaan kolmannen osapuolen asemaa hiilidioksidin talteenotossa ja varastoinnissa Euroopan unionissa sekä direktiivin implementoinnin ongelmia. Maisteritutkielma on tehty Lapin yliopiston oikeustieteiden tiedekunnalle, jonka tiedekuntaneuvosto on hyväksynyt tutkielman syyskuussa 2011 arvosanalla 10/10. Tekijä Riikka Pulli on työskennellyt Kilpailuvirastossa tutkijana heinäkuusta 2010 alkaen.

Tutkielmassa vertaillaan hiilidioksidin geologista varastointia koskevan direktiivin ja energiamarkkinadirektiivien infrastruktuuriin pääsyä koskevia säännöksiä. Kehitysasteella olevaa uutta tekniikkaa koskevan sääntelyn suunnittelussa voidaan hyödyntää kokemuksia energiamarkkinadirektiivien käyttöoikeussääntöjen implementointiprosessista. Tutkielman aihe liittyy ajankohtaiseen ilmasto- ja energiakysymyksiä käsittelevään keskusteluun ja ottaa kantaa energiamarkkina-sääntelyyn sekä EU-sääntelyyn yleensä.

Direktiivin osalta yrityksen oikeudelliseen asemaan vaikuttavat direktiivin antama harkintavalta jäsenvaltiolle, käyttöoikeutta koskevien säännösten väljyys sekä direktiivin implementointiprosessi. Energian sisämarkkinoita koskevien direktiivien käyttöoikeussääntöjen implementoinnin perusteella huomiota tulee kiinnittää käyttöoikeussääntöjen oikeaan vahvuuteen sekä direktiivin tavoitteiden ja keinojen väliseen tasapainoon. EU:n kilpailusäännöt, jotka kuuluvat unionin primäärilainsäädäntöön, antavat tulkinta-apua energiamarkkinoita koskevien direktiivien lisäksi myös CCS-direktiivin kolmannen osapuolen käyttöoikeussääntöjen soveltamiseen. Lisäksi EU:n kilpailuoikeuden voidaan katsoa olevan eräänlainen perälauta toimivan kilpailun turvaamisessa mainituilla aloilla.

Kilpailuvirasto julkaisee Selvityksiä-sarjassa yliopistoissa ja korkeakouluissa valmistuneita laadukkaita tutkielmia, joiden aihe liittyy kilpailuoikeuteen tai kilpailun taloustieteeseen. Julkaisemisen tarkoituksena on osaltaan tukea kilpailututkimusta Suomessa.



## SISÄLLYS

ESIPUHE . . . . .	3
TIIVISTELMÄ . . . . .	7
1 JOHDANTO . . . . .	9
1.1 Tutkimuksen tarkoitus . . . . .	9
1.2 Euroopan unionin ilmastopolitiikka . . . . .	10
1.3 Hiilidioksidin talteenotto ja varastointi. . . . .	11
1.4 Hiilidioksidin talteenotto ja varastointi osana Euroopan unionin päästökauppajärjestelmää . . . . .	12
2 DIREKTIIVI JA IMPLEMENTOINTI . . . . .	15
2.1 Direktiivi ja sen tehtävät . . . . .	15
2.2 Direktiivin implementoinnin vaiheet. . . . .	15
2.3 Euroopan unionin oikeuden tulkintametodit . . . . .	16
2.4 Direktiivin välitön vaikutus. . . . .	17
2.5 Direktiivin implementoinnin mallit ja käytännöt. . . . .	18
3 DIREKTIIVI HIILIDIOKSIDIN GEOLOGISESTA VARASTOINNISTA . . . . .	21
3.1 Puitteet hiilidioksidin talteenotolle ja varastoinnille . . . . .	21
3.2 Direktiivin oikeusperusta ja muu yhteisön lainsäädäntö . . . . .	21
3.3 CCS-direktiivin keskeinen sisältö . . . . .	22
4 THIRD PARTY ACCESS -PERIAATE . . . . .	25
4.1 Third party access -periaate Euroopan unionin lainsäädännössä . . . . .	25
4.2 Oppi olennaisista toimintaedellytyksistä. . . . .	26
4.3 Sääntelypuolustus . . . . .	27
4.4 Third party access sähkön sisämarkkinadirektiivissä. . . . .	29
4.5 Third party access maakaasun sisämarkkinadirektiivissä . . . . .	30
4.6 Energiaregulaattoreiden yhteistyö . . . . .	33
4.7 Third party access muissa tapauksissa . . . . .	34
5 THIRD PARTY ACCESS EUROOPAN UNIONIN CCS-JÄRJESTELMÄSSÄ . . . . .	37
5.1 Yleistä . . . . .	37
5.2 Jäsenvaltion määräämä avoin ja syrjimätön tapa. . . . .	38
5.3 Toiminnanharjoittajan mahdollisuus evätä käyttöoikeus ja käyttöoikeutta koskevien riitojen ratkaisu . . . . .	39
5.4 Mahdolliset ongelmat . . . . .	40
6 EUROOPAN UNIONIN ENERGIAMARKKINOIDEN VAPAUTTAMINEN JA DIREKTIIVIT .43	
6.1 Energiamarkkinoiden vapauttamiseen pyrkivistä direktiiveistä . . . . .	43
6.2 Implementoinnin ongelmat maakaasun sisämarkkinadirektiivin access-sääntelyssä . . . . .	44
6.3 Implementoinnin ongelmat sähkön sisämarkkinadirektiivin access-sääntelyssä . . . . .	45
6.4 Kilpailuoikeudelliset prosessit implementoinnin tukena . . . . .	47
7 YHTEENVETO JA JOHTOPÄÄTÖKSET . . . . .	51
7.1 Direktiivin implementointi . . . . .	51
7.2 Erytyssääntely . . . . .	53
7.3 Kilpailuoikeus . . . . .	56
LÄHTEET . . . . .	57
Kirjat . . . . .	57
Artikkelit . . . . .	57
Uutiset, lehdistötiedotteet ja verkkosivut . . . . .	58
Oikeustapaukset . . . . .	58
Virallislähteet . . . . .	59

## LYHENTEET

ACER	Agency for the Cooperation of Energy Regulators
CCS	Carbon capture and storage
CEER	Council of European Energy Regulators
ECCP	European Climate Change Programme
ENI	Ente Nazionale Idrocarburi
ENTSO-E	European Network of Transmission System Operators for Electricity
ENTSO-G	European Network of Transmission System Operators for Gas
EnWG	Gesetz über die Elektrizitäts- und Gasversorgung
EU	Euroopan unioni
EY	Euroopan yhteisö
IEA	International Energy Agency
IPPC	Integrated Pollution Prevention and Control
OECD	Organisation for Economic Co-operation and Development
OSPAR	Convention for the Protection of the Marine Environment of the North-East Atlantic
OTE	Olennaiset toimintaedellytykset
RegTP	Regulierungsbehörde für Telekommunikation und Post
SEU	Sopimus Euroopan unionista
SEUT	Sopimus Euroopan unionin toiminnasta
TVO	Teollisuuden Voima Oyj
UNFCCC	United Nations Framework Convention on Climate Change
YVA	Ympäristövaikutusten arviointi

## TIIVISTELMÄ

EU:lle asetettujen varsin tiukkojen kasvihuonekaasujen vähennystavoitteiden johdosta unionissa joudutaan miettimään uusia vaihtoehtoisia keinoja vähentää ja hillitä päästöjä. Eräs näistä keinoista on hiilidioksidin talteenotto- ja varastointi (CCS), jonka käyttöönottamiseksi Euroopan parlamentti ja neuvosto ovat säätäneet direktiivin hiilidioksidin geologisesta varastoinnista. Direktiivi sisältää säännökset kolmansille osapuolille myönnettävästä käyttöoikeudesta siirtoverkkoihin ja varastointipaikkoihin.

Tämän kirjoituksen tarkoituksena on vertailla hiilidioksidin geologista varastointia koskevan direktiivin ja energiamarkkinadirektiivien infrastruktuuriin pääsyä koskevia säännöksiä. Tarkoituksena on selvittää, mitä energiamarkkinadirektiivien implementointiprosessista verkkoon pääsyä koskevien säännösten osalta voitaisiin oppia kehitystasella olevaa uutta tekniikkaa koskevan sääntelyn suunnittelussa. Lisäksi selvitetään, millaisen oikeusaseman direktiivi yhtenä EU-sääntelyn muotona tarjoaa kolmannelle osapuolelle hiilidioksidin talteenottoa ja varastointia koskevalla alalla.

Direktiivin osalta yrityksen oikeudelliseen asemaan vaikuttavat oikeusvarmuutta heikentävästi direktiivin antama harkintavalta jäsenvaltiolle sekä CCS-direktiivin osalta erityisesti kolmansien osapuolien käyttöoikeutta koskevien säännösten väljyys. Lisäksi jäsenvaltion tulisi kiinnittää huomiota käyttämäänsä direktiivien implementointiprosessiin ja sen vaikutuksiin sekä kuulla eri tahoja prosessin aikana.

Energian sisämarkkinoita koskevien direktiivien käyttöoikeussääntöjen implementoinnista voidaan oppia muun muassa se, että huomiota tulee kiinnittää käyttöoikeussääntöjen oikeaan tasoon sekä valintaan neuvotellun ja säännellyn pääsyn välillä samoin kuin direktiivin tavoitteiden ja keinojen väliseen tasapainoon.

EU:n kilpailusäännöt, jotka kuuluvat unionin primäärilainsäädäntöön, antavat tulkinta-apua energiamarkkinoita koskevien direktiivien lisäksi myös CCS-direktiivin kolmannen osapuolen käyttöoikeussääntöjen soveltamiseen. Lisäksi EU:n kilpailuoikeuden voidaan katsoa olevan eräänlainen perälauta toimivan kilpailun turvaamisessa mainituilla aloilla.





## I JOHDANTO

### I.1 Tutkimuksen tarkoitus

Ennusteet maapalloa uhkaavasta ilmastonmuutoksesta ovat saaneet valtiot ryhtymään toimiin kasvihuonekaasujen vähentämiseksi. Myös Euroopan unionissa on sitouduttu Kioton pöytäkirjassa<sup>1</sup> määriteltyihin päästöjä vähennysvelvoitteisiin. Tavoitteet vähentää päästöjä aiheuttavat haasteita teollisuusmaille, joilla on runsaasti paitsi päästöjä aiheuttavaa teollisuutta myös hiilen polttamiseen perustuvaa energiantuotantoa. Vaihtoehtoina päästöjen vähentämiselle ovat muun muassa puhtaampien prosessien kehittäminen sekä se, että uusiutuvia energialähteitä hyödynnetään enemmän. Näistä keinoista huolimatta EU:lle asetetut päästöjen vähennystavoitteet ovat kuitenkin varsin tiukkoja, joten EU:ssa on päätetty ottaa käyttöön myös uusi kehitteillä oleva tekniikka päästöjen hillitsemiseksi.

Uudesta tekniikasta käytetään nimitystä hiilidioksidin talteenotto ja varastointi (Carbon Capture and Storage, CCS).<sup>2</sup> Siinä teollisuus- tai voimalaitoksesta aiheutuvat hiilidioksidipäästöt otetaan talteen laitokseen asennetuilla laitteistoilla, joista talteenotettu hiilidioksidi kuljetetaan sitä varten rakennettua siirto-putkistoa tai laivayhteyttä käyttäen hiilidioksidin varastointiin kelpaavaan varastoon. Hiilidioksidia voidaan varastoida geologisiin muodostelmiin, jotka täyttävät tarkat kriteerit. Näitä geologisia muodostelmia on unionin alueella vain rajoitetusti ja ne sijaitsevat vain tiettyjen jäsenvaltioiden alueella. Esimerkiksi Suomen alueella ei ole hiilidioksidin talteenottoon kelpaavia geologisia muodostumia. Mikäli CCS:stä kehittyy taloudellisesti kannattava päästöjen hillintäkeino, siitä voi muodostua merkittävä edellytys sähkön sisämarkkinoille pääsyyllä.

CCS:n käyttöönoton edistämiseksi EU:n piirissä on luotu hiilidioksidin geologista varastointia koskeva direktiivi, jonka lisäksi useita voimassa olevia säännöksiä on muutettu CCS:n käyttöönoton mahdollistamiseksi. Hiilidioksidin geologista varastointia koskeva direktiivi sisältää myös säännökset, joiden perusteella kolmansille osapuolille on myönnettävä käyttöoikeus hiilidioksidin siirtämiseen tarkoitettuihin siirto-verkkoihin (putkistot) sekä varastoihin. Näissä kolmansien osapuolien käyttöoikeutta koskevissa säännöksissä jäsenvaltioille myönnetään merkittävä harkintavalta sen suhteen, miten nämä direktiivin säännökset saatetaan osaksi kansallista lainsäädäntöä. Kolmansien osapuolien pääsyyllä siirtoverkkoihin ja varastoihin on merkittävä vaikutus muun muassa niihin jäsenvaltioissa toimiviin hiilidioksidipäästöjä aiheuttaviin yrityksiin, joilla ei ole omassa jäsenvaltiossaan mahdollisuutta varastoida talteen otettua hiilidioksidia. Lisäksi uhkana on, että CCS:n käyttöönotto tulee lisäämään vertikaalista integroitumista jo ennestään keskityneillä energiamarkkinoilla.

Kolmansien osapuolien verkkoon pääsyä koskevalla sääntelyllä on pitkät perinteet EU:n energiamarkkinoita koskevassa lainsäädännössä. EU:ssa on jo vuosia pyritty luomaan sähkön ja maakaasun sisämarkkinat siinä kuitenkaan täysin onnistumatta. Keskeisenä välineenä sisämarkkinoiden luomisessa ovat olleet sisämarkkinoiden luomiseen pyrkivät direktiivit, joista sekä sähkön että maakaasun osalta tällä hetkellä voimassa olevat direktiivit ovat järjestyksessään kolmansia. Näissä direktiiveissä kolmansien osapuolien verkkoon pääsyyllä on oleellinen merkitys. Kyseisten direktiivien verkkoon pääsyä koskevia säännöksiä on käytetty esikuvina luotaessa hiilidioksidin geologista varastointia koskevan direktiivin kolmansia osapuolia koskevia käyttöoikeussäännöksiä.

Tämän kirjoituksen tarkoituksena on vertailla hiilidioksidin geologista varastointia koskevan direktiivin ja edellä mainittujen energiamarkkinadirektiivien verkkoon pääsyä koskevia säännöksiä. Erityisesti tavoitteena on arvioida hiilidioksidin geologista varastointia koskevan direktiivin access-säännösten onnistumismahdollisuuksia tutkimalla sitä, miten energiamarkkinadirektiivien vastaavien säännösten kansallisessa voimaansaatamisessa on onnistuttu. Tarkoituksena on selvittää, mitä energiamarkkinadirektiivien implementoin-

1 Ilmastonmuutosta koskevan Yhdistyneiden kansakuntien puitesopimuksen Kioton pöytäkirja (suomenos), 13/2005.

2 Hiilidioksidin talteenotosta ja varastoinnista käytetään tässä työssä lyhennettä CCS.

tiprosessista verkkoon pääsyä koskevien säännösten osalta voitaisiin oppia kehitysasteella olevaa uutta tekniikkaa koskevan sääntelyn suunnittelussa. Lisäksi selvitetään, millaisen oikeusaseman direktiivi yhtenä EU-sääntelyn muotona tarjoaa kolmannelle osapuolelle hiilidioksidin talteenotossa ja varastoinnissa EU:ssa.

Seuraavaksi kirjoituksessa esitellään keskeisiä Euroopan unionin ilmastopolitiikan linjoja ja siten CCS:n käyttöönottoon johtanutta kehitystä. Samoin esitellään tarkemmin hiilidioksidin talteenoton, siirron ja varastoinnin eri vaiheita. Olennaista on myös käsitellä CCS:n ja EU:n päästökauppajärjestelmä suhdetta, joka on pyritty huomioimaan muun muassa uudistetussa päästökauppajärjestelmää koskevassa direktiivissä. Päästöoikeuksien hinnan kehityksen on todettu olevan keskeinen tekijä, joka tulee määräämään CCS:n käyttöönoton onnistumismahdollisuudet.

Luvussa kaksi käsitellään direktiivin implementointia yleisellä tasolla tarkastelemalla muun muassa direktiivin tehtäviä, sen implementointiprosessia, tulkintametodeja sekä direktiivien implementoinnista jäsenvaltioille syntyviä haasteita. Luvussa kolme esitellään tarkemmin hiilidioksidin geologista varastointia koskevan direktiivin sisältöä.

Luvussa neljä perehdytään puolestaan paitsi third party access -periaatteen sisältöön ja merkitykseen EU:ssa eri toimialoilla myös oppiin olennaisista toimintaedellytyksistä. Näiden kilpailuoikeudellisten periaatteiden lisäksi tarkastellaan myös sääntelypuolustusta, joka määrittää kilpailuoikeuden sekä sääntelyn välistä suhdetta. Luvussa esitellään myös sähkön ja maakaasun sisämarkkinoita koskevien direktiivien kehitys sekä niiden sisältämä verkkoon pääsyn sääntely. Lisäksi luodaan katse ydinjätteen loppusijoitusta sekä kaukolämmön third party access:ia koskeviin kysymyksiin, joilla on tiettyjä yhtymäkohtia myös hiilidioksidin varastoinnin kanssa. Luvussa viisi tarkastellaan CCS-direktiivin sisältämää access-sääntelyä. Luvussa kuusi tarkastellaan direktiivin implementointiin liittyviä ongelmia EU:n energiamarkkinadirektiivien kohdalla.

Lopputuloksena esitellään niitä seikkoja, joita CCS-direktiivin implementoinnin kohdalla tulee ottaa huomioon. Johtopäätöksenä esitetään, mitä energiamarkkinadirektiivien implementoinnissa ilmenneistä ongelmista voitaisiin oppia implementoitaessa CCS-direktiivin kolmannen osapuolen käyttöoikeutta koskevia säännöksiä ja millaisen oikeusaseman CCS-direktiivin kyseiset säännökset luovat alalla toimiville yrityksille, kun huomion otetaan ensinnäkin direktiivin luonne lainsäädäntöinstrumenttina, toiseksi energiamarkkinoiden vapauttamiseen pyrkivien direktiivien sisältö sekä kolmantena yleinen kilpailuoikeus.

## 1.2 Euroopan unionin ilmastopolitiikka

Yhdistyneiden kansakuntien ilmastomuutosta koskeva puitesopimus<sup>3</sup> (UNFCCC) kasvihuonekaasupäästöjen vähentämisestä solmittiin vuonna 1992. Puitesopimusta seurasi vuonna 1997 hyväksytty Kioton pöytäkirja, jonka Euroopan unionin jäsenvaltiot ratifioivat vuonna 2002. Kioton pöytäkirja sisältää muun muassa kehittyneitä maita koskevan yleisvelvoitteen, jonka mukaan kasvihuonekaasupäästöjä tulee vähentää 5,2 prosentilla vuoden 1990 tasosta vuosina 2008-2012. Tämä yleistavoite on jaettu pöytäkirjassa eritasoisiksi maakohtaisiksi velvoitteiksi.

Kioton pöytäkirjaan kuuluu myös Euroopan unionin yhteinen päästövähennysvelvoite, jonka mukaan tavoitteena on vähentää mainittuja kasvihuonekaasupäästöjä kahdeksalla prosentilla vuoden 1990 tasoon nähden. Tämä yhteinen tavoite puolestaan jaettiin niin sanotulla taakanjakosopimuksella jäsenvaltiokohtaisiksi velvoitteiksi. Pöytäkirjassa mainittuihin tavoitteisiin pääsemiseksi Euroopan komissio käynnisti vuonna 2000 Euroopan ilmastomuutosohjelman (ECCP), joka sisältää toimenpiteitä ja politiikkoja päästöjen vähentämiseksi. Yhtenä näistä toimenpiteistä on Euroopan unionin päästökauppa, joka käynnistyi vuonna 2005.

Kioton pöytäkirjan ensimmäinen velvoitekausi päättyy vuonna 2012. Tämän jälkeisen ilmastopolitiikan kehittämiseksi Euroopan komission aloitti toisen ilmasto-ohjelman (ECCP II) vuonna 2005. Toisen ilmasto-

3 Ilmastomuutosta koskeva Yhdistyneiden Kansakuntien puitesopimus (suomennos), 61/1994.

ohjelman tarkoituksena on muun muassa selvittää uusia päästövähennystoimia. Selvitystyötä varten perustettiin kuusi työryhmää käsittelemään eri toimenpiteitä. Yksi näistä työryhmistä käsittelee hiilidioksidin talteenottoa ja varastointia. Toisen ilmasto-ohjelman myötä Euroopan komissio on antanut useita ehdotuksia päästövähennyksiä koskevista toimenpiteistä. Hiilidioksidin talteenotosta ja varastoinnista komissio antoi ehdotuksensa vuonna 2007.<sup>4</sup>

Merkittävän käännekohdan Euroopan unionin ilmastopolitiikassa muodostaa vuonna 2008 hyväksytty energia- ja ilmastopaketti, jolla unioni sopi sitovista päästövähennystavoitteista ensimmäisenä teollisuusmaa-alueena maailmassa.<sup>5</sup> Tällä sitoumuksella Euroopan unioni vahvisti asemaansa kansainvälisten ilmastoneuvotteluiden veturina. Ilmasto- ja energiapaketti sisältää niin sanotut 20-20-20- tavoitteet, joiden mukaan Euroopan unioni sitoutuu vuoteen 2020 mennessä vähentämään kasvihuonekaasupäästöjään 20 prosentilla vuoden 1990 tasosta, lisäämään uusiutuvien energialähteiden käyttöä 20 prosentilla sekä parantamaan energiatehokkuutta 20 prosentilla. Päästötavoitteiden lisäksi energia- ja ilmastopaketti sisältää neljä eri direktiiviä, joista yksi on hiilidioksidin talteenottoa ja varastointia koskeva direktiivi<sup>6</sup>.

### 1.3 Hiilidioksidin talteenotto ja varastointi

Hiilidioksidin talteenottamis- ja varastointiprosessiin sovelletaan useita eri teknologioita liittyen hiilidioksidin talteenottoon, kuljetukseen, injektointiin (hiilidioksidin ruiskuttaminen varastoon) sekä varastointiin.<sup>7</sup> Prosessi alkaa sillä, että hiilidioksidi otetaan talteen voimalaitoksessa tai tehtaassa käyttämällä jotain seuraavista tekniikoista: ennen polttoa tapahtuva talteenotto (pre-combustion), polton jälkeen tapahtuva talteenotto (post-combustion) tai happipolttu (oxyfuel combustion)<sup>8</sup>. Talteenoton jälkeen hiilidioksidi kuljetetaan putkea pitkin joko suoraan lopulliseen varastoon tai vaihtoehtoisesti välivarastoon. Välivarastosta hiilidioksidi kuljetetaan laivalla varastointiterminaliin.

Hiilidioksidin varastoiminen tapahtuu injektoimalla, missä hyödynnetään öljy- ja kaasuteollisuudessa jo vuosia käytettyjä tekniikoita.<sup>9</sup> Karkeasti jaettuna hiilidioksidia voidaan varastoida joko maaperään tai mereen<sup>10</sup>. Kolmannen, tulevaisuuden vaihtoehdon tarjoaa puolestaan hiilidioksidin varastointi karbonaattimineraalina, jota pystyttäisiin hyödyntämään esimerkiksi rakentamisessa.<sup>11</sup>

Euroopassa varastointitavaksi on valittu nimenomaan geologinen varastointi johtuen siitä, ettei varastoinnin vaikutuksia meriympäristöön kunnolla tiedetä. Geologisessa varastoinnissa varastopaikkoina voidaan käyttää maaperässä olevia syviä suolakerroksia, tyhjiä öljy- ja kaasukenttiä, tehostetussa öljyn- ja kaasuntuotannossa hyödynnettyjä epäaktiivisia kenttiä tai hiilijuonteita.<sup>12</sup>

Jotta hiilidioksidia voitaisiin varastoida myös merenpohjan alla oleviin geologisiin muodostumiin, myös aiheeseen liittyvään kansainväliseen oikeuteen on tehty muutoksia. Keskeisenä esteenä on ollut se, että meriympäristöä suojelevat kansainväliset sopimukset kieltävät jätteen ja muun aineen laskemisen mereen. Hiilidioksidin varastoiminen merenalaiseen maaperään on tätä nykyä sallittu vuonna 1996 solmitun Lontoon

4 KOM(2008) 30 lopullinen.

5 Valtion ympäristöhallinto, 22.7.2011.

6 Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2009/31/EY, annettu 23 päivänä huhtikuuta 2009, hiilidioksidin geologisesta varastoinnista ja neuvoston direktiivin 85/337/ETY sekä Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivien 2000/60/EY, 2001/80/EY, 2004/35/EY, 2006/12/EY ja 2008/1/EY ja asetuksen (EY) N:o 1013/2006 muuttamisesta (ETA:n kannalta merkityksellinen teksti), EUVL L 140, 5.6.2009, s. 114–135.

7 International Energy Agency, 2007, s. 13-15.

8 Delvaux ym. (toim.), 2008, s. 224.

9 International Energy Agency, 2007, s.17.

10 Mereen varastoimisella tarkoitetaan hiilidioksidin varastoimista vesipatsaaseen tai merenpohjaan. Sen sijaan varastoiminen merenpohjan alla oleviin geologisiin muodostumiin katsotaan geologiseksi varastoinniksi ja on siten sallittu.

11 Teir, 2009.

12 International Energy Agency, 2007, s.15.

pöytäkirjan perusteella. Pöytäkirja on osa vuonna 1972 meren pilaantumisen ehkäisemiseksi solmittua yleis-sopimusta<sup>13</sup>. CCS:n sallivia muutoksia on niin ikään tehty Koillis-Atlantin merellisen ympäristön suojelua koskevaan yleissopimukseen (OSPAR-yleissopimus)<sup>14</sup> vuonna 2007. OSPAR-yleissopimuksen osapuolet ovat myös tehneet päätöksen kieltää hiilidioksidin varastoimisen vesipatsaaseen tai merenpohjaan.

Kansainvälisen energiajärjestön (IEA) julkaisun mukaan maailmassa oli heinäkuussa 2009 yhteensä neljä kaupallisessa toiminnassa olevaa täysimittaista<sup>15</sup> CCS-projektia. Maailman ensimmäinen kaupallisesti hyödynnettävä CCS-projekti käynnistettiin vuonna 1996 Norjassa, jossa valtion omistama öljy-yhtiö Statoil aloitti hiilidioksidin injektioimisen Pohjanmeren alle. Varastointiin käytettävän muodostuman kapasiteetin on arvioitu olevan kaiken kaikkiaan noin 600 biljoonaa tonnia. Statoil on mukana myös kahdessa muussa jo toiminnassa olevassa CCS-projektissa, jotka sijaitsevat In Salahissa Algeriassa sekä Snøhvitissa Norjassa.<sup>16</sup>

Kaikissa mainituissa projekteissa hiilidioksidin talteenotto tapahtuu maakaasutuotannon yhteydessä. Sen sijaan Pohjois-Dakotassa Yhdysvalloissa käynnissä oleva Weyburn–Midale -hanke liittyy öljyntuotantoon. Hankkeen yhteydessä on ensimmäistä kertaa myös tutkittu tieteellisesti hiilidioksidin käyttäytymistä maan alla. Edellä mainittujen täysimittaisten projektien lisäksi suurin osa merkittävimmistä kansantalouksista on julkistanut suunnitelmia laajamittaisista CCS-projekteista. Tästä yhtenä esimerkkinä on EU:n taloudellinen kannustuspaketti CCS-demonstraatioprojekteja varten.<sup>17</sup>

#### 1.4 Hiilidioksidin talteenotto ja varastointi osana Euroopan unionin päästökauppajärjestelmää

EU:n päästökauppajärjestelmä otettiin käyttöön vuonna 2005. Päästökauppajärjestelmää pidetään kustannustehokkaana tapana vähentää kasvihuonekaasupäästöjä. Järjestelmä toimii siten, että EU:n jäsenvaltioille on määritelty enimmäispäästörajat Kioton sopimuksen perusteella. Näiden rajojen perusteella jäsenvaltiot ovat laatineet kansalliset päästöoikeuksien jakosuunnitelmat, joissa on määritelty kansallisille tuotantolaitoksille annettava päästöoikeuksien määrä. Jakosuunnitelmat on tullut hyväksyttävä Euroopan komissiolla. Yksinkertaistetusti päästökauppajärjestelmä toimii siten, että ne tuotantolaitokset, joille on myönnetty enemmän päästöoikeuksia verrattuna niiden tuottamiin päästöihin, voivat myydä päästöoikeuksia niille tuotantolaitoksille, joilla päästöjä on enemmän kuin päästöoikeuksia.

Ensimmäinen päästökauppakausi oli voimassa vuosina 2005–2007 ja nyt on meneillään toinen päästökauppakausi (2008–2012). Tuleva ja järjestyksessään kolmas päästökauppakausi (2013–2020) tulee olemaan edellisiin verrattuna poikkeuksellinen, koska sitä varten on tehty merkittävä lainsäädäntöuudistus. Alkuperäinen päästökauppadirektiivi 2003/87/EY<sup>18</sup> tullaan muuttamaan direktiivillä 2009/29/EY<sup>19</sup> siten, että direktiivi on saatettava kansallisesti voimaan 31.12.2012 mennessä.

Lainsäädäntömuutos tuo mukanaan merkittäviä muutoksia muun muassa päästöoikeuksien jakotapaan. Uudistetun direktiivin myötä kansalliset päästöoikeuksien jakosuunnitelmat jäävät historiaan, ja ne tullaan korvaamaan harmonisoiduilla toimialakohtaisilla jakosäännöillä. Kahteen ensimmäiseen päästökauppa-

13 Lontoon pöytäkirjan osapuolet hyväksyivät kyseiset muutokset vuonna 2006.

14 OSPAR-yleissopimuksen osapuolet ovat Koillis-Atlantin ja Pohjanmeren rantavaltiot, EU sekä valuma-alueen maat Sveitsi, Suomi ja Luxemburg. Valtion ympäristöhallinto, 25.2.2009.

15 Täysimittaisessa projektissa toteutuvat kaikki vaiheet eli talteenotto, kuljetus ja varastointi.

16 International Energy Agency, 2009, s.5.

17 *ibid*, s.4.

18 Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2003/87/EY, annettu 13 päivänä lokakuuta 2003, kasvihuonekaasujen päästöoikeuksien kaupan järjestelmän toteuttamisesta yhteisössä ja neuvoston direktiivin 96/61/EY muuttamisesta (ETA:n kannalta merkityksellinen teksti), EUVL L 275, 25.10.2003, s. 32–46.

19 Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2009/29/EY, annettu 23 päivänä huhtikuuta 2009, direktiivin 2003/87/EY muuttamisesta kasvihuonekaasujen päästöoikeuksien kauppaa koskevan yhteisön järjestelmän parantamiseksi ja laajentamiseksi (ETA:n kannalta merkityksellinen teksti), EUVL L 140, 5.6.2009, s. 63–87.

kauteen verrattuna myös päästöoikeuksien jakomenetelmä tulee muuttumaan. Tähän mennessä suurin osa päästöoikeuksista on jaettu tuotantolaitoksille ilmaiseksi, mutta tulevan uudistuksen myötä pääasialliseksi jakomenetelmäksi tulee huutokauppa. Päästöoikeuksien jakotavan uudistamisen ohella uuden päästökauppadirektiivin soveltamisala tulee laajenemaan siten, että sitä sovelletaan hiilidioksidipäästöjen lisäksi myös eräisiin muihin kasvihuonekaasuihin. Tämän lisäksi päästökauppakauden pituus muuttuu siten, että tulevasta päästökauppakaudesta tulee edeltävistä kausista poiketen kahdeksanvuotinen.

Tämän kirjoituksen kannalta päästökauppajärjestelmää koskeva lainsäädäntöuudistus on merkittävä, koska uudistetussa direktiivissä tullaan ottamaan huomioon CCS-järjestelmä. Tärkeimpänä ilmentymänä edellä mainitusta on se, että varastoitu hiilidioksidi tullaan huomioimaan päästövähennyksinä päästökauppajärjestelmässä. Tämän lisäksi uusi päästökauppadirektiivi sisältää säännöksiä, joiden nojalla päästökauppajärjestelmästä saaduilla tuotoilla voidaan tukea CCS:n käyttöönottoa. Päästökauppajärjestelmän ja CCS:n välistä suhdetta ovat käsitelleet artikkelissaan muun muassa Woerdman ja Couwenberg<sup>20</sup>, jotka ovat todenneet CCS-direktiivin ja päästökauppadirektiivin muodostavan yhdessä oikeudellisen kehyksen, joka on olennainen edellytys sille, että CCS-järjestelmään tullaan tulevaisuudessa investoimaan.

Uudistettu päästökauppadirektiivi sisältää siis säännöksiä, joiden perusteella CCS-järjestelmä on yksi kohde, jonka kehittämiseen voidaan tulla kanavoimaan taloudellista tukea päästökauppajärjestelmästä syntyvistä tuotoista. Päästökauppadirektiivin perustelukappaleessa 18 todetaan olevan asianmukaista, että ottaen huomioon huomattavat ponnistelut ilmastomuutoksen torjumiseksi ja sopeutumiseksi sen seurauksiin, päästöoikeuksien huutokaupasta syntyneistä tuotoista vähintään 50 prosenttia käytetään tiettyihin päästöjä hillitseviin toimiin. Yhtenä tällaisena toimena mainitaan ympäristön kannalta turvallisen kasvihuonekaasujen talteenoton ja geologisen varastoinnin tarjoaminen. Direktiivin varsinaisessa säädöstekstissä (artikla 10, kohta 3) kyseistä veloitetta täsmennetään siten, että kukin jäsenvaltio saa päättää, mihin mainituista kohteista se sijoittaa päästökauppajärjestelmästä saamansa tuotot.

Lisäksi direktiivin 10 a artiklan 8 kohdassa säädetään, että päästökauppajärjestelmään liittyville uusille tulijoille varauksesta myönnettävistä oikeuksista vähintään 300 miljoonaa on käytössä vuoden 2015 loppuun asti siihen, että niillä tuetaan vähintään 12:n EU:n alueella olevaa hiilidioksidin talteenottoon ja varastointiin tähtäävän demonstraatiohankkeen rakentamista ja käyttöönottoa sekä muihin uusiutuvan energian teknologioihin liittyviin demonstraatiohankkeisiin. Direktiivin mukaan tuettavien hankkeiden tulee olla muun muassa maantieteellisesti tasaisesti jakautuneita, mutta myös sellaisia, jotka eivät toistaiseksi ole kaupallisesti kannattavia. Päästöoikeuksien jakaminen näille hankkeille perustuu todennettavaan päästöjen välttämiseen. Hankkeet on valittava avointen ja tasapuolisten arviointiperusteiden nojalla.

Utterin mukaan hiilidioksidin talteenottoa ja varastointia voidaan pitää liitännäisenä keinona päästövähennystavoitteiden saavuttamiseksi.<sup>21</sup> Utterin mukaan CCS ei vaikuta välittömästi päästövähennysvelvoitteisiin, vaikka CCS:n merkitys päästövelvoitteiden saavuttamisessa voi olla kuinka tärkeä tahansa.

Sen lisäksi, että CCS on huomioitu päästökauppajärjestelmää koskevassa uudistetussa direktiivissä, tulee päästöoikeuden hinnan kehityksellä olemaan huomattava vaikutus CCS:n menestymismahdollisuuksiin ja erityisesti siihen, tuleeko CCS:stä kannattava menetelmä päästöjen hillinnässä. CCS:n kannattavuus tulee siis hyvin pitkälle riippumaan siitä, tuleeko päästöoikeuden hinta tulevaisuudessa nousemaan. Pohdittaessa päästöoikeuden hintakehitystä on kuitenkin myös otettava huomioon viime vuosina koettu taloudellinen taantuma, jonka myötä päästöoikeuden hinta on laskenut.

Arviot siitä ajankohdasta, jolloin CCS:stä tulisi kannattavaksi vaihtelevat. Esimerkiksi Woerdmanin ja Couwenbergin arvion mukaan CCS tulee olemaan kannattamatonta vielä kolmannella päästökauppakaudella eli vuosina 2013-2020. Euroopan komissio sekä CCS:n kehitysnäkymiä kartoittanut konsulttiyhtiö McKinsey and Company<sup>22</sup> arvioi puolestaan, että CCS:n kustannukset tulevat laskemaan vuosien 2010-2030 aikana.

20 Woerdman ja Couwenberg, 2009, s.98.

21 Utter, 2008, s.119.

22 McKinsey & Company, 2008, s.6.

CCS:n kannattavuutta pohdittaessa tulee huomioida paitsi päästökauppa myös muut kuviteltavat merkittäviä päästöjä tuottavan tahon käytettävissä olevat päästövähennysmahdollisuudet. Muun muassa Woerdman ja Couwenberg ovat artikkelissaan pohtineet tällaisina eri vaihtoehtoina investoimista päästöjä vähentävään teknologiaan sekä hiilidioksidin talteenottoa ja varastointia.<sup>23</sup> Näiden vaihtoehtojen lisäksi yrityksellä on kirjoittajien mukaan myös mahdollisuus olla välittämättä päästörajoituksista ja maksaa velvoitteiden rikkomisesta aiheutuvat maksut.

Keskusteltaessa päästökaupan ja CCS:n suhteesta on myös huomionarvoista muistaa Woerdmanin ja Couwenbergin huomio siitä, ettei CCS automaattisesti tule vähentämään päästöjä ja vapauttamaan siten päästöoikeuksia. Tämän toteutuminen riippuu siitä, tuleeko CCS:ään investoiva yritys käyttämään CCS:ää asetettujen päästötavoitteiden saavuttamiseen vai päästötavoitteiden alittamiseen.

---

23 Make, buy or store -malli. Woerdman ja Couwenberg, 2009, s.99-103.

## 2 DIREKTIIVI JA IMPLEMENTOINTI

### 2.1 Direktiivi ja sen tehtävät

Euroopan unionin toimintaa koskevan sopimuksen SEUT<sup>24</sup> 288 artiklassa luetellaan säännökset, jotka unionin toimielimet voivat hyväksyä. Näitä säännöksiä ovat asetukset, direktiivit ja päätökset sekä suosittukset ja lausunnot. SEUT 288 artiklan kolmannessa kohdassa todetaan direktiivin velvoittavan saavutettavaan tulokseen nähden jokaista jäsenvaltiota, jolle se on osoitettu, mutta jättävän kansallisten viranomaisten valittavaksi muodon ja keinot, joilla direktiivin tulos saavutetaan. Direktiivit ovat ajan myötä käyneet yhä yksityiskohtaisemmiksi, mikä puolestaan on ristiriidassa jäsenvaltiolle myönnetyn vapauden kanssa.<sup>25</sup> Direktiivin yksityiskohtaisuus on sinänsä sallittua, kunhan jäsenvaltioille jätetään jonkin verran vapautta päättää muodoista ja keinoista. Mikäli tätä vapautta ei ole lainkaan, kyseessä ei enää ole direktiivi eikä direktiiviä voi käytännössä tällöin erottaa asetuksesta. Siihen, kuinka yksityiskohtaisia direktiivit saavat olla, ei kuitenkaan ole olemassa yleistä sääntöä, vaan arviointi on tapauskohtaista. Joka tapauksessa niin tuomioistuinin kuin oikeusoppineetkin hyväksyvät nykyisin direktiivin yksityiskohtaisuuden.

Prechal on tarkastellut direktiivin tehtäviä ja todennut, ettei perustamissopimuksessa (nykyisin SEUT) puhuta direktiivin tehtävistä.<sup>26</sup> Oikeuskirjallisuudessa sen sijaan todettiin Prechalin mukaan jo varsin aikaisessa vaiheessa, että direktiiviä käytetään aloilla, joilla kansallinen lainsäädäntö on monimutkaista ja sitä on runsaasti sekä aloilla, joilla kansallinen lainsäädäntö tulee sopeuttaa yhteen perustamissopimuksen kanssa. Direktiivin selkeänä tehtävänä onkin siis jäsenvaltioiden lainsäädäntöjen harmonisointi.

Harmonisoinnin lisäksi direktiivejä on sittemmin käytetty tiettyjen yleishyödyllisten toimintojen kuten energia- ja kaasualan vapauttamisessa. Tällöin kyseessä on siis sääntelyn purkaminen ja sitä kautta kilpailun lisääminen ja toimivien markkinoiden aikaan saaminen. Direktiiviä voidaan Prechalin mukaan pitää myös rajoitetun puuttumisen välineenä, koska direktiivi mahdollistaa jäsenvaltion oman oikeusjärjestyksen kunnioittamisen. Näin ollen direktiivillä on selkeä yhteys subsidiariteettiperiaatteeseen. Tämän lisäksi direktiivin tarkoituksena on nähty päätöksenteon keskittäminen.

### 2.2 Direktiivin implementoinnin vaiheet

Direktiivissä asetetun tuloksen saavuttaminen eli implementointi voidaan jakaa useaan eri vaiheeseen.<sup>27</sup> Prechalin mukaan nämä vaiheet ovat ensinnäkin direktiivin säännösten voimaansaattaminen osaksi kansallista lainsäädäntöä (transposition). Tämä voi käytännössä tarkoittaa esimerkiksi kokonaan uuden lain säätämistä tai voimassaolevan lainsäädännön muuttamista. Toisen vaiheen muodostaa puolestaan direktiivin säännösten soveltaminen käytännön tilanteisiin (application). Tämä voi käytännössä tarkoittaa esimerkiksi edellä mainitun, direktiivin voimaansaattavan, kansallisen lainsäädännön soveltamista. Viimeinen eli kolmas implementoinnin vaihe on toimeenpano (enforcement) eli esimerkiksi direktiivistä johdettavien oikeuksien käytännön toteuttaminen. Implementoinnissa ei siis ole kyse ainoastaan säädöstekstin luomisesta, vaan direktiivin säännöksiä tulee noudattaa käytännön tilanteissa. Jokainen edellä mainitun vaiheen laiminlyönti aiheuttaa myös direktiivin rikkomistilanteen. Näin ollen esimerkiksi pelkkä lainsäädännön muuttaminen ei ole riittävää implementointia, jos direktiivistä johtuvia säännöksiä ei sovelleta käytännössä. Toisaalta taas oikeuskäytännössä on todettu, ettei riittävää implementointia ole myöskään se, että viranomaisen käytännössä soveltaa direktiivin säännöksiä, vaikka voimaansaattamis-toimia ei ole suoritettu.

Versluis on tutkinut direktiivin implementointia käytännössä tarkastelemalla vaarallisten aineiden tietojärjestelmää koskevan direktiivin implementointia.<sup>28</sup> Versluisin mukaan direktiivin implementointi sai aikaan

<sup>24</sup> Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen konsolidoitu toisinto, virallinen lehti nro C 83, 30. maaliskuuta 2010.

<sup>25</sup> Prechal, 2005, s. 14.

<sup>26</sup> *ibid* s.3.

<sup>27</sup> Prechal, 2005, s.5-8.

<sup>28</sup> Versluis, 2007, s.50-67.



toisaalta yhteneväiset säännökset eri jäsenvaltioissa mutta sen sijaan käytännöt olivat eriävät. Tutkittaessa syitä käytäntöjen eroavaisuuteen havaittiin kolme pääasiallista syytä. Ensinnäkin se, että useissa jäsenvaltioissa direktiivin vaatimus turvatietolomakkeesta yhdistettiin muihin asioihin, kuten aineiden luokitteluun ja pakkauksiin, teki turvatietolomakevaatimuksesta näkymättömän. Sen sijaan jäsenvaltiossa, jossa kyseinen direktiivi saatettiin voimaan itsenäisenä säännöksenä, saavutettiin paremmat tulokset käytännön implementoinnin osalta. Toiseksi turvatietolomakkeeseen liittyvät pakolliset tarkastukset ja sanktiointiväline paransivat niin ikään käytännön implementoinnin onnistumista. Kolmanneksi toimeenpanosta vastaavan instituution organisointitavalla havaittiin olevan keskeinen merkitys toimeenpanon onnistumisessa. Toisissa jäsenvaltioissa valvontaa harjoittavan viranomaisen toiminta oli jaettu siten, että yksi tarkastaja vastasi useista tarkastuksista yhdessä yrityksessä, jolloin yksittäinen, tässä tapauksessa turvatietolomakkeen valvonta, jäi helposti heikommalle. Sen sijaan yhdessä jäsenvaltiossa tarkastustoiminta oli järjestetty siten, että eri tarkastuksille oli omat projektista vastaavat henkilöt. Tässä mallissa saavutetut tulokset olivat paremmat.

Versluisin tutkimuksen johtopäätöksenä oli se, että jäsenvaltiot eivät toimeenpanneet direktiiviä kunnolla, koska ne eivät pitäneet direktiiviä tarpeeksi tärkeänä. Lisäksi voidaan todeta, ettei kirjoitettu laki (law in the books) välttämättä johda käytännön toimintaan (law in action). Näin ollen direktiivien implementointi johtaa Euroopassa käytännössä yhdenmukaisiin sääntöihin mutta eroaviin käytäntöihin. Tästä syystä komission tulisi Versluisin mukaan tulevaisuudessa kiinnittää huomiota enemmän direktiivin käytännön implementointiin.

## 2.3 Euroopan unionin oikeuden tulkintametodit

Oikeudellisten tekstien tulkintameteodeina on perinteisesti pidetty sananmukaista tulkintaa, historiallista ja vertailevaa tulkintaa, systemaattista tai asiayhteyden mukaista tulkintaa sekä teleologista tai dynaamista tulkintaa. Unionin oikeuden tulkinnan on katsottu lähtevän näistä samoista tulkintaperiaatteista.<sup>29</sup> Toisaalta on korostettu sitä, että unionin tuomioistuimella on valta viimekädessä määrittellä EU-oikeuden tulkintatapaa. Tarkasteltaessa EU-oikeuden tulkintameteodeja on muistettava se, että unioni muodostaa oman erityisen oikeusjärjestyksen, minkä vuoksi se on myös kehittänyt omat tulkintakriteerinsä. Unionin tuomioistuin on oikeuskäytännössään korostanut säännösten henkeä, yleistä systeemiä sekä sanamuotoa.

Reichin mukaan sananmukaista tulkintaa voidaan pitää tulkinnan lähtöpisteenä myös EU-oikeuden osalta. Unionin oikeuden erityispiirteenä on tässä suhteessa kuitenkin se, että kaikilla unionin jäsenvaltioiden virallisilla kielillä on virallisen kielen asema myös unionin oikeusjärjestyksessä. Näin ollen EU-lainsäädännön eri kieliversioita on pidettävä yhtä luotettavina. Unionin oikeuden säännösten tulkinta sisältää siis eri kieliversioiden vertailua. Oikeuskäytännön mukaan eri kieliversioita on tulkittava yhdenmukaisesti ja, mikäli versioissa on eroavaisuuksia, tulee säännöstä tulkita säännöksen tarkoituksen sekä sitä ympäröivän yleisen systeemin avulla.

Reichin mukaan unionin oikeudessa on tyypillisesti suhtauduttu varsin torjuvasti lain esitöiden merkitykseen tulkintametodina. Syynä tähän suhtautumiseen on pidetty muun muassa sitä, että unionin lainsäädännön valmisteluprosessi on erityisen pitkä ja monimutkainen, minkä vuoksi viittaaminen tiettyyn yksittäiseen valmisteluasiakirjaan on varsin vaikeaa. Lisäksi esitöiden hyödyntämistä vaikeuttaa se, että unionin oikeudelliset toimet ovat sekoitus jäsenvaltioiden erilaisista oikeudellisista perinteistä. Toisaalta unionin tuomioistuimen on todettu usein käyttäneen tulkintakeinona direktiivin varsinaista säädöstekstiä edeltäviä perustelukappaleita. Tästä johtuen unionin tuomioistuin on asettunut unionin oikeuden itsenäisen tulkinnan kannalle. Näin ollen esimerkiksi käsitteitä on tulkittava sen mukaan, mikä niiden merkitys on unionin oikeudessa eikä siis sen mukaan, mikä käsitteen merkitys on jossain jäsenvaltiossa. Jotta unionin oikeuden antamalla oikeuksilla ja velvoitteilla olisi sama merkitys kaikkialla unionissa, on vältettävä viittaamista säännösten historialliseen tai vertailevaan alkuperään, mikä voisi heikentää unionin oikeuden yhdenmukaisuutta ja siten vääristää kilpailua.

29 Reich, 2005, s.24-34.

Reichin mukaan systemaattisella tulkintametodilla tarkoitetaan sitä, että säännöksiä tulkintaan sen systeemin kontekstissa, johon ne kuuluvat. Säännöstä tulee siten tulkita yhdenmukaisesti kontekstin kanssa välttäen ristiriitaa. Lain systemaattista tulkintaa on oikeuskirjallisuuden mukaan käytetty erityisesti niissä maissa, joiden oikeusjärjestys perustuu kodifioituihin lakiteksteihin. Sen sijaan common law -systeemeissä systemaattisella tulkinnalla on todettu olevan vähän merkitystä. Unionin oikeusjärjestelmän on todettu muistuttavan läheisemmin common law -systeemiä, minkä vuoksi unionin oikeusjärjestelmää ei voida pitää systemaattisena. Sen sijaan unionin oikeusjärjestelmän on todettu koostuvan useita säännöistä ja periaatteista, jotka voivat olla keskenään ristiriidassa.

Reich kuitenkin muistuttaa, että systemaattista tulkintametodia voidaan käyttää unionin oikeuden tulkinnassa rajoitetussa mielessä siten, että tulkinta tapahtuu jokaisen yksittäisen säännöksen kontekstin valossa esimerkiksi kiinnittämällä huomiota yksittäisen direktiivin sisältämiin määritelmiin. Toisaalta tulkittaessa unionin oikeuden säännöstä muu unionin lainsäädäntö on huomioitava siten, että sekundäärilainsäädäntöä on tulkittava primäärilainsäädännön valossa. Oikeuskirjallisuudessa annetun esimerkin mukaan esimerkiksi direktiivin, jonka tavoitteena on markkinoiden avaaminen, tulee kunnioittaa vapaan liikkuvuuden periaatteita. Unionin tuomioistuimen oikeuskäytännön mukaan unionin perusvapauksien kohdalla rajoituksiin on suhtauduttava varauksellisesti eikä poikkeuksia saa laajentaa.

Reichin mukaan teleologisen tulkinnan osalta unionin oikeudessa on viitattu niin sanottuun effet utile -periaatteeseen. Periaatteen mukaan yksittäistä säännöstä tulkitaan unionin oikeuden laajempien periaatteiden asettamien tavoitteiden valossa siten, että periaatteiden vaikutusta vahvistetaan. Periaatetta on voitu käyttää esimerkiksi tilanteissa, joissa perustamissopimuksen mukainen tulkinta olisi johtanut vastakkaiseen tulkintaan. Esimerkiksi direktiivin vertikaalisen vaikutuksen on katsottu kehittyneen effet utile -periaatteesta. Yksittäisen säännöksen tulkitsemisen tietyn laajemman periaatteen valossa on katsottu mahdollistavan sen, että tuomioistuin voi tehdä välitulkitintoja, joilla voidaan täyttää unionin oikeuden aukkoja.

Euroopan unionin oikeutta tulkittaessa keskeinen merkitys on EU:n piirissä hyväksytyillä oikeudellisilla periaatteilla. Nämä periaatteet, jotka kumpuavat EU:n jäsenvaltioiden yhteisestä oikeusperustasta, toimivat tulkinta-apuna muun muassa implementoitaessa EU-oikeuden asettamia veloitteita kansalliseen lakiin.<sup>30</sup> Yleisten periaatteiden lisäksi myös EU:n perustamissopimuksilla on merkittävä rooli EU-oikeuden tulkinnassa. Perustamissopimukset muodostavat kehyksen, joka määrittää unionissa tavoiteltavat päämäärät ja oikeusperustan.

## 2.4 Direktiivin välitön vaikutus

Direktiivin välittömällä vaikutuksella tarkoitetaan sitä, että yksilöllä on mahdollisuus vedota direktiiviin, joka tuottaa tälle oikeuksia ja että kansallisen tuomioistuimen on suojattava näitä oikeuksia. Prechalin mukaan se, onko direktiivillä välitön vaikutus, oli pitkään kiistanalaista, ja asialla oli kannattajansa ja vastustajansa.<sup>31</sup> Tuomiossa Van Duyn<sup>32</sup> kuitenkin vahvistettiin, että direktiivillä on välitön vaikutus. Tämän jälkeen keskustelua on käyty siitä, missä olosuhteissa direktiivillä on välitön vaikutus. Näin ollen oikeuskäytännössä on määritelty direktiivin välittömän vaikutuksen ehtoja. Tapauksessa Ratti<sup>33</sup> määriteltiin direktiivin välittömän vaikutuksen ehdot, jotka puolestaan vahvistettiin tapauksessa Becker<sup>34</sup>. Näiden ehtojen mukaan välitön vaikutus syntyy, jos direktiivin sisältö on ehdoton ja riittävän täsmällinen. Ehtojen määrittämisen jälkeen oikeuskäytännössä on pyritty määrittelemään, milloin direktiivin sisältö on ehdoton ja riittävän täsmällinen. Arvioitaessa onko direktiivin sisältö riittävän täsmällinen, on kiinnitettävä huomiota direktiivin sanamuotoon. Toisaalta on otettava huomioon se, että sanamuotoa on mahdollista tarkentaa

30 Steiner ja Woods, 2009.

31 Prechal, 2005, s. 216-249.

32 Asia 41/74, van Duyn v. Home Office.

33 Asia 148/78, Pubblico Ministero v. Ratti.

34 Asia 8/81, Becker v. Finanzamt Münster-Innenstadt.

tulkinnalla. Direktiivin on lisäksi sisällettävä selkeä peruste tietylle yksilön oikeudelle (justiciability), mikä on välttämätön edellytys sille, että tuomioistuimien, jonka toiminta perustuu lakiin, voisi suojata oikeutta. Prechalin mukaan suurin ongelma liittyy sanallisesti heikosti muotoiltuihin konsepteihin. Heikoista sanamuodoista voi kuitenkin muodostua käyttökelpoisia tulkinnan avulla. Toisaalta taas heikko sanamuoto voi kätkeä taakseen harkintavaltaa, joka mahdollistaa sen, että esimerkiksi sääntelijä voi valita useammasta vaihtoehdosta haluamansa.

Direktiivin välittömän vaikutuksen toinen ehto on se, että säännöksen on oltava ehdoton. Prechalin mukaan säännös ei ole ehdoton esimerkiksi tilanteessa, jossa säännöksen implementointi on riippuvainen tietyn määräajan umpeutumisesta. Toiseksi säännös ei ole ehdoton, jos sen soveltaminen on riippuvainen tiettyjen ehtojen täyttymisestä, jotka eivät ole tuomarin todettavissa. Lisäksi direktiivin välitön vaikutus voi estyä, jos direktiivi on riippuvainen tietyistä lisäimplementointitoimista. Jos kuitenkin lisäimplementointitoimet on suoritettu, voi direktiivi taas olla ehdoton.

Lisäksi Prechal toteaa, että mikäli jäsenvaltiolla ei ole harkintavaltaa direktiivin säännöksen suhteen, on kyseessä säännös, jolla on välitön vaikutus. Prechalin mukaan aiemmin jo pienenkin harkintavallan olemassaolo riitti estämään direktiivin välittömän vaikutuksen, kun nykyisin harkintavallan on oltava todella laajaa, että välitön vaikutus estyisi. Esimerkiksi tapauksessa *Francovich*<sup>35</sup>, joka koski työntekijöiden suojelua tilanteessa, jossa työnantaja on maksukyvytön, todettiin, että direktiivin säännöksellä oli välitön vaikutus, koska direktiivi määritteli työntekijälle maksettavan minimitalakuun, vaikka jäsenvaltiolla olikin harkintavaltaa takuun sisällön suhteen. Prechalin mukaan keskeistä on kuitenkin se, että välitöntä vaikutusta arvioidaan tapauskohtaisesti.

## 2.5 Direktiivin implementoinnin mallit ja käytännöt

Jäsenvaltion perusvelvoitteita direktiivin implementoinnissa on käsitellyt artikkelissaan Antti Maunu.<sup>36</sup> Maunu jakaa direktiivin täytäntöönpanon normatiiviseen ja rakenteelliseen täytäntöönpanoon. Normatiivisella täytäntöönpanolla Maunu viittaa kansallisiin säädöksiin, joilla direktiivi toimeenpannaan kansallisella tasolla. Rakenteellisella täytäntöönpanolla puolestaan käsitetään jäsenvaltion hallintokoneiston mahdollisuudet huolehtia direktiivin soveltamisesta.

Normatiivisen täytäntöönpanon Maunu jakaa edelleen sisältöä ja muotoa koskeviin vaatimuksiin. Sisällön kannalta olennaista on saavuttaa täysimääräinen vaikutus, riittävä täsmällisyys ja selvyytys, yksityisten oikeus-aseman turvaaminen sekä yhteisen perinnön suojelu. Direktiivin täysimääräisen vaikutuksen osalta Maunu korostaa, että käytännössä direktiivi määrittää saavutettavan tuloksen lisäksi varsin tarkasti myös käytettävissä olevat lainsäädännölliset keinot. Tavoitteena ei siis ole ainoastaan saavuttaa tulosta vaan myös huolehtia siitä, että kansallinen lainsäädäntö vastaa sisällöltään direktiiviä täydellisesti, selkeästi ja tarkasti. Kansallisessa toimeenpanossa saadaan Maunun mukaan kuitenkin käyttää kansallisia käsitteitä tai terminologiaa, mikäli näin saavutetaan sama tulos kuin toistamalla direktiivi sanatarkasti.

Kansallisen säännöksen, jolla direktiivi pannaan täytäntöön, tulee olla riittävän täsmällinen ja selkeä. Tässä yhteydessä Maunu toteaa, että jäsenvaltion on vahvistettava täsmälliset oikeussäännöt kulloinkin kyseessä olevalla alalla. Lupajärjestelmää koskevien säännösten tulee esimerkiksi olla riittävän tarkkoja, jotta direktiivin laatustandardit täyttyvät.

Maunun mukaan EU:n oikeuskäytännössä edellytetään riittävän täsmällistä ja selkeää täytäntöönpanoa erityisesti silloin, kun direktiivillä on tarkoitus perustaa oikeuksia kolmansille tahoille. Oikeusvarmuus voi Maunun mukaan jopa edellyttää, että direktiivi pannaan täytäntöön kansallisesti myös tilanteessa, jossa jäsen-

35 Yhdistetyt asiat C-6/90 ja C-9/90, *Francovich ja Bonifaci ym. v. Italian tasavalta*.

36 Maunu, 2005, s.151-162.

valtiossa ei ole kyseisessä tilanteessa olevia yksilöitä tai kyseistä olosuhdetta ei esiinny. Näin tulee toimia erityisesti silloin, kun direktiivi vaikuttaa jäsenvaltion ulkopuolisten taloudellisten toimijoiden oikeusasemaan esimerkiksi sisämarkkinoilla toimiviin yrityksiin. Tällainen tilanne on Suomessa esimerkiksi maakaasualan kohdalla, koska Suomella ei ole maakaasumarkkinoita. Suomelle on myönnetty poikkeuksia maakaasun sisämarkkinoita koskevan direktiivin säännöksiin, mutta toisaalta Suomi on myös joutunut toimeenpanemaan säännöksiä, joiden tarkoituksena on turvata toimiva kilpailu maakaasumarkkinoilla.<sup>37</sup> Tämän perusteella myös CCS-direktiivi on toimeenpantava Suomessa, vaikkei hiilidioksidin geologista varastointia täällä harjoitettaisikaan.

Jäsenvaltion kannalta direktiivin implementoinnissa esiintyy monia haasteita. Yhtäältä jäsenvaltion on noudatettava EU-säännöksiä ja oltava lojaali niitä kohtaan sekä ajateltava unionin etua, mutta toisaalta jokainen jäsenvaltio puolustaa omaa parastaan. Tämä eri intressien välillä tapahtuva tasapainottelu heijastuu myös siihen, miten direktiivit käytännössä saatetaan voimaan jäsenvaltioissa. Koska direktiivin ideana on nimenomaan tietty joustavuus sen suhteen, että jäsenvaltioilla on mahdollisuus valita muoto ja keinot, joiden avulla direktiivin velvoittama tulos saavutetaan, jäsenvaltiolla on mahdollisuus pyrkiä sellaiseen voimaansaattamiseen, joka on sen itsensä kannalta edullisin. Nämä kansalliset pyrkimykset voivat tietysti heikentää EU:n lainsäädännön yhtenäisyyttä, mikäli implementoinnin tulokset eroavat toisistaan.

Toisaalta implementointi on osoittautunut jäsenvaltioille haastavaksi myös siinä mielessä, ettei jäsenvaltion omankaan edun huomioonottaminen aina onnistu implementointiprosessissa. Isossa-Britanniassa on yhteiskuntaa kohdanneiden taloudellisten haasteiden myötä pohdittu ylisääntelyn aiheuttamia ongelmia yrityksille ja erityisesti niiden kilpailukyvyille. Ylisääntelyn tyypeiksi on tunnistettu muun muassa kaksoisääntely, jossa ei huomata voimassa olevan kansallisen sääntelyn ja EU-lainsäädännöstä johtuvan sääntelyn päällekkäisyyttä (double-banking).<sup>38</sup> Lisäksi ylisääntelyä voi esiintyä siten, että sääntelyn tavoitteet ovat epäselviä (regulatory creep).

Erityisesti EU-lainsäädännön voimaansaattamisessa on tunnistettu ilmiö, josta käytetään nimitystä ”gold plating” (yli-implementointi). Euroopan komission määritelmän mukaan kyseisessä ilmiössä EU-lainsäädännön vaatimukset ylitetään voimaan saatettaessa direktiivejä.<sup>39</sup> Määritelmää on tarkennettu muun muassa siten, ettei jäsenvaltion tavoitteena ole sinänsä pyrkiä ylittämään direktiivin asettamia vaatimuksia, vaan EU-lainsäädännön edelleen kehittämiseksi pyritään selventämään EU-säännöstä mutta tuloksena on selventämisen lisäksi ylisääntely. Ison-Britannian edellisen hallituksen mukaan ilmiölle tyypillisiä piirteitä ovat muun muassa se, että direktiivin soveltamisalaa laajennetaan, direktiivin sallimia poikkeuksia ei pyritä hyödyntämään täysimääräisesti, kansalliset jo olemassa olevat direktiivin vaatimuksia korkeammat standardit säilytetään sekä implementointi suoritetaan direktiivin asettamaa määräaikaa aiemmin. Ilmiön taustalla on myös jäsenvaltioiden erilainen suhtautuminen lakiin.<sup>40</sup> Toisissa jäsenvaltioissa direktiivin tulkinta perustuu enemmän tiukkaan sananmukaiseen näkökulmaan, kun taas toisaalla tulkinta perustuu direktiivin henkeen.

Ilmiön johdosta Isossa-Britanniassa hallitus on laatinut ohjeistuksen<sup>41</sup> koskien direktiivien implementointia, millä pyritään estämään ylisääntely. Ohjeistuksen mukaan direktiivin implementoinnin valmistelu tulisi aloittaa mahdollisimman aikaisessa vaiheessa, jotta yrityksillä olisi enemmän mahdollisuuksia vaikuttaa saavutettavaan tulokseen.<sup>42</sup> Toisaalta aikainen valmistelu loisi varmuutta ja tietoisuutta uuden sääntelyn vaikutuksista.

Lisäksi direktiivin aikaista voimaansaattamista tulisi välttää eli toisin sanoen voimaansaattamisessa tulisi noudattaa direktiivin asettamaa määräaikaa. Aikaisen voimaansaattamisen välttämistä perustellaan sillä, että kansallinen liike-elämä voi kärsiä siitä suhteessa kilpailijoihinsa toisissa jäsenvaltioissa. Yhtenä keskeisimpänä

37 Energiamarkkinavirasto, 2007, s.18-19.

38 Davidson, 2006, s. 37, 53.

39 Miller, 2011, s.2.

40 Allister, 2006, s.1.

41 Department for Business, Innovation and Skills, 2011.

42 Department for Business, Innovation and Skills, 15.12.2010.

ohjeena mainitaan se, että direktiivin implementointi tulisi toteuttaa kopioimalla direktiivin teksti suoraan kansalliseen lainsäädäntöön. Tämä kuitenkin vain sillä varauksella, ettei kopiointi ole Ison-Britannian etujen vastaista. Lisäksi ministerit veloitetaan seuraamaan EU:n lainsäädäntöä voimaan saattavaa kansallista lainsäädäntöä viiden vuoden välein.

Toisaalta esimerkiksi kopiointiperiaatetta on kritisoitu siitä, ettei se sovellu kaikkiin tapauksiin.<sup>43</sup> Tästä esimerkkinä on tilanne, jossa direktiivin säännökset ovat epäselviä ja heikkoja. Yritysten mukaan tässä tapauksessa riski säännösten tulkinnasta siirtyisi yksityiselle taholle, minkä johdosta olisi todennäköistä, että asia ratkaistaisiin riidanratkaisun keinoin. Näin ollen yritysten mukaan kopiointiperiaatteen käyttämistä tulisi harkita tapauskohtaisesti.

Andersen on todennut jäsenvaltioiden kohtaavaan implementointiprosessissa ongelmia erityisesti silloin, kun direktiivit ja niiden poliittiset tavoitteet on muotoiltu liian yleisellä tavalla.<sup>44</sup> Toisaalta myös yksityiskohtaisten ja selkeiden direktiivien on todettu voivan olla moniselitteisiä. Toisaalta siis direktiiville ominaista joustavuutta ja suhteellisuutta voidaan pitää direktiivin etuna. Tämän edun käänköpuoli on toisaalta taas se, että direktiivien implementointivaihe voi heikentää oikeusvarmuutta jäsenvaltioissa.

Varmistaakseen unionin oikeuden yhdenmukaisen implementoinnin jäsenvaltioissa eräille EU:n instituutioille on annettu toimivalta valvoa säännösten kansallista voimaansaattamista sekä määrätä sanktioita, jos velvoitteita rikotaan.<sup>45</sup> SEU<sup>46</sup> 17 artiklan perusteella komissiolla on oikeus valvoa sitä, että jäsenvaltiot noudattavat EU:n lainsäädäntöä. Lisäksi komissio voi SEUT 258 ja 260 artikloiden perusteella pyytää unionin tuomionistuinta toteamaan, ettei jäsenvaltio ole soveltanut, implementoinut tai toimeenpannut EU:n lainsäädäntöä ja vaatia, että tuomioistuin määräisi jäsenvaltiolle rahallisen sanktion. Tämän prosessin on kuitenkin usein todettu olevan liian raskas, minkä johdosta komissio on joidenkin direktiivien kohdalla perustanut erityisiä, jäsenvaltioiden edustajista, koostuvia asiantuntijaryhmiä pohtimaan direktiivin oikeanlaista implementointia.

---

43 Miller, 2011, s.6.

44 Andersen, 2011, s.3-5.

45 ibid

46 Euroopan unionista tehdyn sopimuksen konsolidoitu toisinto, virallinen lehti nro C 83, 30. maaliskuuta 2010.

### 3 DIREKTIIVI HIILIDIOKSIDIN GEOLOGISESTA VARASTOINNISTA

#### 3.1 Puitteet hiilidioksidin talteenotolle ja varastoinnille

Euroopan parlamentin ja neuvoston 23.4.2009 antama direktiivi hiilidioksidin geologisesta varastoinnista<sup>47</sup> on konkreettinen ilmentymä eri tahoilta tulleista kehotuksista luoda puitteet hiilidioksidin talteenotolle ja varastoinnille. Puitteiden luomisella pyritään edistämään CCS:n käyttöönottoa Euroopan unionin alueella. Puitteilla voidaan viitata muun muassa lainsäädännölliseen kehykseen, hallinnolliseen menettelyyn, kannustinjärjestelmiin sekä tukiohjelmiin.

Keskeisessä roolissa edellä mainittujen puitteiden luomisessa EU:ssa on ollut Euroopan komissio, joka on pyrkinyt tiedonannoillaan viemään prosessia eteenpäin. Komission ensimmäisistä avauksista voidaan mainita sen helmikuussa 2005 antama tiedonanto, jossa se mainitsi CCS-tekniikan merkittävänä päästövähennyskeinona<sup>48</sup>. Tällä tiedonannolla komission on katsottu aloittaneen CCS-tekniikoiden sisällyttämisen osaksi EU:n laajuista lainsäädäntöä.<sup>49</sup> Vuoden 2005 tiedonantoa seurasi helmikuussa 2007 annettu tiedonanto, jossa todettiin, että mikäli kasvihuonekaasupäästöjä halutaan vähentää koko maailmassa 50 prosenttia vuoteen 2050 mennessä, edellyttää se, että kehittyneet maat vähentävät päästöjään 30 prosenttia vuoteen 2020 mennessä ja 60-80 prosenttia vuoteen 2050 mennessä.<sup>50</sup> Näihin tavoitteisiin pääseminen puolestaan edellyttää komission mukaan sitä, että kaikki keinot päästöjen vähentämiseksi otetaan käyttöön.

Komission lisäksi myös Eurooppa-neuvosto sekä Euroopan toisen ilmastonmuutosohjelman puitteissa perustettu hiilidioksidin talteenottoa ja varastointia kartoittanut työryhmä ovat pyrkineet lausunnoillaan edistämään CCS-järjestelmän käyttöönottoa. Huomiota on kiinnitetty paitsi sääntelykehysten luomiseen myös muun muassa siihen, että CCS:ään investoitaisiin.

#### 3.2 Direktiivin oikeusperusta ja muu yhteisön lainsäädäntö

Euroopan komissio antoi ehdotuksensa hiilidioksidin geologista varastointia koskevaksi direktiiviksi 23.1.2008<sup>51</sup>. Direktiivin oikeusperustaksi nimettiin Euroopan yhteisön perustamissopimuksen 175 artiklan 1 kohta (nykyisin SEUT 192 artikla 1 kohta), jonka mukaan neuvosto päättää säädetyllä tavalla yhteisön toimista yhteisön ympäristöpoliittisten tavoitteiden saavuttamiseksi. Komission ehdotuksessa todetaan, että ehdotukseen sovelletaan toissijaisuusperiaatetta. EY:n perustamissopimuksen 5 artiklan 2 kohdan (nykyisin SEU 5 artikla 2 kohta) mukaista toissijaisuusperiaatetta sovelletaan alalla, joka ei kuulu yhteisön yksinomaiseen toimivaltaan. Tällöin yhteisö voi tehdä päätöksiä ainoastaan niissä asioissa ja siinä laajuudessa kuin jäsenvaltiot eivät voi riittävällä tavalla toteuttaa suunnitellun toiminnan tavoitteita, jotka voidaan tämän takia toteuttaa paremmin yhteisön tasolla.

Yhteisön ympäristöpolitiikka katsotaan osaksi yhteisön markkinayhdyntymistä täydentävää politiikkaa. Toisin sanoen ympäristöasiat kuuluvat niin sanotun jaetun toimivallan piiriin, minkä takia niihin sovelletaan toissijaisuusperiaatetta. Näin ollen, hiilidioksidin geologista varastointia koskevan direktiiviehdotuksen kohdalla tulee perustella, miksi jäsenvaltioiden toteuttamat toimet eivät ole riittäviä saavuttamaan ehdotuksen tavoitteita. Komission perustelujen mukaan jäsenvaltioiden toimet eivät ole riittäviä, koska niiden avulla ei pystyttäisi turvaamaan yhtä korkeatasoista ympäristöturvallisuutta kaikkialla Euroopassa.

47 Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2009/31/EY, annettu 23 päivänä huhtikuuta 2009, hiilidioksidin geologisesta varastoinnista ja neuvoston direktiivin 85/337/ETY sekä Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivien 2000/60/EY, 2001/80/EY, 2004/35/EY, 2006/12/EY ja 2008/1/EY ja asetuksen (EY) N:o 1013/2006 muuttamisesta (ETA:n kannalta merkityksellinen teksti), EUVL L 140, 5.6.2009, s. 114–135.

48 KOM(2005) 35. s. 7.

49 Delvaux ym. (toim.), 2008, s. 226.

50 KOM(2007) 2 lopullinen, s.3-4.

51 KOM(2008) 18 lopullinen, s.6-7.

Tämän lisäksi komission ehdotuksessa todetaan, että yhteisön toimet ovat tarpeen CCS:ssä tarvittavan rajat ylittävän varastointilupamenettelyn toteuttamiseksi, samoin kuin siksi, että niiden avulla pystyttäisiin varmistamaan yhtäläinen käyttöoikeus siirto- ja varastointiverkkoihin. Koska CCS:n avulla varastoidut päästöt tullaan huomioimaan päästökaupassa siten, ettei päästöjä ole syntynyt, huomiota on kiinnitettävä myös siihen, että varastointivarmuus Euroopassa olisi samantasoinen. Näin ollen yhteisön toimenpiteillä pyritään myös turvamaan se, ettei CCS:n käyttöönotto johtaisi kilpailun ja markkinoiden vääristymiseen.

Mainittujen poliittisten aloitteiden myötä on siis saatu aikaan hiilidioksidin talteenottoa ja varastointia koskeva oikeudellinen kehys direktiivin muodossa. Direktiivillä 2009/31/EY luodaan paitsi geologista varastointia koskeva direktiivi, myös muutetaan tiettyjä jo olemassa olevia direktiivejä siten, että lainsäädännölliset esteet hiilidioksidin varastoinnille poistetaan. Ideana on, että uusi direktiivi koskee ainoastaan varastointia, kun taas talteenottovaiheen riskejä säännellään ympäristön pilaantumisen ja ehkäisemisen yhtenäistämiseksi annetulla direktiivillä 2008/1/EY<sup>52</sup> (IPPC-direktiivi). Tämän lisäksi talteenottoon, siirtoputkistoon ja varastointiin sovelletaan tiettyjen julkisten ja yksityisten hankkeiden ympäristövaikutusten arvioinnista annettua direktiiviä 85/337/EY<sup>53</sup> (YVA-direktiivi). CCS:stä aiheutuvia paikallisia ympäristövahinkoja säännellään puolestaan direktiivillä 2004/35/EY<sup>54</sup> ympäristövastuusta ympäristövahinkojen ehkäisemisen ja korjaamisen osalta ja ilmastovahinkoja taas direktiivillä 2003/87/EY<sup>55</sup> kasvihuonekaasujen päästöoikeuksien kaupan järjestelmän toteuttamisesta yhteisössä (päästökauppadirektiivi).

### 3.3 CCS-direktiivin keskeinen sisältö

Direktiivin tarkoituksena on varmistaa, että hiilidioksidin varastointitekniikkaa on käytettävissä, ja että varastointi tapahtuu ympäristön ja ihmisten kannalta turvallisesti ja vastuullisesti. Varastoinnin on tarkoitus olla yksi keino, jonka avulla ilmastonmuutosta pyritään torjumaan. Direktiiviä koskevassa komission ehdotuksessa korostetaan, että uusiutuvien energialähteiden käytön edistäminen sekä energiatehokkuuden lisääminen ovat pääasiallisia keinoja ilmastonmuutoksen torjunnassa, mutta niillä ei yksin voida saavuttaa ilmastotavoitteita.<sup>56</sup> Tämä painotus on pyritty ottamaan huomioon myös direktiivissä toteamalla, että hiilidioksidin geologinen varastointi on nimenomaan osa ilmastonmuutoksen torjuntaa.

Direktiivin toisessa ja kolmannessa luvussa säädetään varastointipaikkojen valinnasta sekä tutkimus- ja varastointiluvista. Varastointipaikan valintaa koskevassa 4 artiklan 1 kohdassa todetaan, että kukin jäsenvaltio päättää, salliiko se varastoinnin alueellaan. Kyseessä on siis vapaaehtoinen toimenpide eli jäsenvaltio saa halutessaan myös kieltää varastoinnin osittain tai kokonaan. Edelleen jäsenvaltion toimivaltaan kuuluu myös valita direktiivin vaatimukset täyttävällä tavalla ne alueet, joilla varastointia harjoitetaan. Varastointipaikalla ei saa olla merkittävää vuotoriskiä eikä muita merkittäviä riskejä ympäristölle tai ihmisen terveydelle. Mikäli jäsenvaltio sallii varastoinnin, sen tulee huolehtia alueellaan olevan varastointikapasiteetin arvioinnista.

Direktiivin 5 artiklan mukaan varastointimahdollisuuden tutkimista varten tarvitaan tutkimuslupa, jonka myöntämisestä vastaa jäsenvaltio. Tutkimuslupaa tulee saada hakea kaikkien sellaisten tahojen, joilla on tarvittavat valmiudet, ja lupa tulee myöntää tai evätä objektiivisten, julkisten ja syrjimättömien arviointiperusteiden mukaisesti. Tutkimusluvan saaneella taholla on yksinoikeus tutkia mahdollista varastointipaikkaa, eikä alueella saa siten harjoittaa tutkimusta häiritsevää toimintaa.

52 Neuvoston direktiivi 96/61/EY, annettu 24 päivänä syyskuuta 1996, ympäristön pilaantumisen ehkäisemisen ja vähentämisen yhtenäistämiseksi, EYVL L 257, 10.10.1996, s. 26–40.

53 Neuvoston direktiivi 85/337/EY, annettu 27 päivänä kesäkuuta 1985, tiettyjen julkisten ja yksityisten hankkeiden ympäristövaikutusten arvioinnista, EYVL L 175, 5.7.1985, s. 40–48.

54 Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2004/35/EY, annettu 21 päivänä huhtikuuta 2004, ympäristövastuusta ympäristövahinkojen ehkäisemisen ja korjaamisen osalta EUVL L 143, 30.4.2004, s. 56–75.

55 Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi kasvihuonekaasujen päästöoikeuksien kaupan järjestelmän toteuttamisesta yhteisössä ja neuvoston direktiivin 96/61/EY muuttamisesta, 13.10.2003, 2003/87/EY, EUVL L 275, 25.10.2003, s. 32–46.

56 KOM(2008) 18 lopullinen, s.2.

Varastointi on sallittua ainoastaan varastointiluvan nojalla, ja kyseisen luvan myöntämisessä noudatetaan samoja periaatteita kuin tutkimuslupaa myönnettäessä. Direktiivin 6 artiklan 3 kohdan mukaan varastointilupa on kuitenkin ensisijaisesti myönnettävä tutkimusluvan omaavalle taholle. Edellytyksenä myöntämiselle on kuitenkin muun muassa se, että tutkimukset ovat sujuneet sovitulla tavalla.

Varastointiluvan myöntämisen lisäksi direktiivin 3 luvussa säädetään sekä lupahakemuksen että itse luvan sisällöstä ja ehdoista samoin kuin lupien muuttamisesta, uudelleentarkastelusta, päivittämisestä ja peruuttamisesta. Lisäksi 3 luvun 10 artiklassa säädetään komissiolle mahdollisuus antaa jäsenvaltiota sitomaton lausunto varastointilupaluonnoksista. Lausunnon antamista varten jäsenvaltion on toimitettava komissiolle tiettyjen määräaikojen puitteissa paitsi lupahakemukset myös annettava saataville muu luvan myöntämisprosessiin vaikuttava aineisto. Jäsenvaltion toimivaltaisen viranomaisen on ilmoitettava lopullisesta päätöksestä komissiolle sekä perusteltava päätöksensä, mikäli se poikkeaa komission lausunnosta.

Direktiivin 4 luvussa keskitytään itse varastointitoimintaan ja varaston sulkemiseen sekä sulkemisen jälkeisiin velvollisuuksiin. Varastointitoiminnan osalta säädetään seurannasta, raportoinnista, tarkastuksista sekä toimenpiteistä vuototilanteissa tai merkittävissä häiriötilanteissa. Näillä velvollisuuksilla pyritään takaamaan se, että varastointi olisi turvallista sekä ympäristön että ihmisen kannalta. Varaston sulkemista silmällä pitäen 4 lukuun on otettu säännökset paitsi siitä, millä edellytyksillä varasto voidaan sulkea myös säännökset vastuun siirtämisestä toiminnanharjoittajalta toimivaltaiselle viranomaiselle varaston sulkemisen jälkeen.

Direktiivin 5 luvussa käsitellään kolmansille osapuolille myönnettävää käyttöoikeutta siirtoverkkoon sekä varastointipaikkoihin. Tätä direktiivin lukua käsitellään tarkemmin tämän tutkielman myöhemmissä luvuissa.





## 4 THIRD PARTY ACCESS -PERIAATE

### 4.1 Third party access -periaate Euroopan unionin lainsäädännössä

Kolmannen osapuolen käyttöoikeuden sääntely eli niin sanottu access-sääntely perustuu oppiin olennaisista toimintaedellytyksistä. Tietyillä aloilla, kuten erityisesti verkostotoimialoilla, verkkoon pääsyä on pidetty niin tärkeänä asiana markkinoiden toimivuuden kannalta, että sitä on päätetty säännellä. Access-sääntely on melko uutta sähkö- ja kaasualalla, mutta sen sijaan esimerkiksi öljyalalla kyseistä sääntelyä on ollut jo pitkään.<sup>57</sup> Yleisesti voidaan sanoa, että access-sääntely on tarpeellista silloin, kun markkinoita avataan kilpailulle. Sen sijaan jos yhdellä toimijalla on yksinoikeus toimia tietyllä alalla, access-sääntely ei ole tarpeen.

Third party access:issa on erotettavissa erilaisia tyyppisiä, joiden pääasiallinen jako voidaan tehdä neuvottelun ja säännellyn pääsyn välillä.<sup>58</sup> Neuvottelussa pääsystä toiminnanharjoittajat neuvottelevat keskenään käyttöoikeuden myöntämisen ehdot ja siitä maksettavan korvauksen. Neuvottelumallissa viranomaisen rooli on jälkikäteen siten, että viranomaisen valvoo osapuolten neuvottelemia ehtoja jälkikäteen ja voi mahdollisesti puuttua toiminnanharjoittajien välisiin erimielisyyksiin (ex post). Säännellyssä mallissa taas käyttöoikeus on myönnettävä etukäteen vahvistettujen ehtojen ja tariffien perusteella. Tällöin viranomaisen valvoo ehtojen oikeasuhtaisuutta etukäteen (ex ante).

Third party access on pääsiallisesti kilpailuoikeudellinen käsite.<sup>59</sup> Vaikka sitä koskevat säännökset esiintyvätkin usein sekundäärilainsäädännössä kuten direktiiveissä, on muistettava käsitteen kilpailuoikeudellinen tausta ja sitä kautta sen kuuluminen nimenomaan unionin primäärioikeuteen. Jos ajatellaan esimerkiksi maakaasun sisämarkkinadirektiiviä<sup>60</sup>, joka sisältää monentasoisia access-säännöksiä, voidaan todeta, että kyseinen direktiivi on osa sisämarkkinaoikeutta mutta sen sisältämä third party access -sääntely puolestaan pääsiallisesti kilpailuoikeudellinen instrumentti. Näin ollen tulkittaessa maakaasun sisämarkkinadirektiiviä huomiota on kiinnitettävä myös EU:n kilpailuoikeuteen. Toisin sanoen kyseinen direktiivi ei voi rajoittaa primäärilainsäädäntöä eli tässä tapauksessa EU:n kilpailuoikeutta, mutta toisaalta erityisalaa koskevassa direktiivissä on otettu huomioon alan erityispiirteet, jotka ovat tarpeellisia sovellettaessa kilpailuoikeudellisia periaatteita.

Kilpailuoikeuden on nähty tukevan direktiivin sisältämää third party access -sääntelyä kahdella eri tavalla.<sup>61</sup> Ensinnäkin third party access -säännösten rikkominen voi saada aikaan määrävän markkina-aseman väärinkäytön tilanteen SEUT 102 artiklan 2c kohdan merkityksessä. Jos verkonhaltija kieltäytyy antamasta käyttöoikeutta verkkoon yhdelle kilpailijalle mutta on myöntänyt käyttöoikeuden toiselle toimijalle, tilannetta voidaan tulkita siten, että määrävässä markkina-asemassa oleva verkonhaltija on soveltanut erilaisia ehtoja eri kauppakumppaneiden samankaltaisiin suorituksiin kauppakumppaneita epäedulliseen kilpailuasemaan asettavalla tavalla, ja siten syyllistynyt määrävän markkina-aseman väärinkäyttöön.

Toiseksi kilpailuoikeuden on katsottu tukevan direktiivin soveltamista siten, että direktiiviä on tulkittava ja täydennettävä kilpailuoikeudellisten periaatteiden avulla.<sup>62</sup> Useissa tapauksissa direktiivi implementoidaan siten, että jäsenvaltio saattaa direktiivissä määritellyn third party access -säännöksen sellaisenaan voimaan kansallisessa lainsäädännössä. Koska direktiivin säännös ei yleensä kata kaikkia tilanteita, voidaan kilpailuoikeutta käyttää tulkintatukena ja siten turvata toimivat kilpailulliset markkinat todellisella syrjimättömällä kolmansien osapuolien käyttöoikeudella. Lisäksi voidaan mainita, että kilpailuoikeuden soveltaminen

57 Roggenkamp, 2009, s. 280.

58 ibid, s.281-282.

59 Moen, 2003, s.10.

60 Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2009/73/EY, annettu 13 päivänä heinäkuuta 2009, maakaasun sisämarkkinoita koskevista yhteisistä säännöistä ja direktiivin 2003/55/EY kumoamisesta (ETA:n kannalta merkityksellinen teksti), EUVL L 211/94, 14.8.2009, s.94-136.

61 Moen, 2003, s.10.

62 ibid, s.11.

asettaa Euroopan komission asemaan, jossa se voi vaikuttaa markkinoiden avaamisen tahtiin ja suuntaan edistämällä markkinoiden avaamista myös niissä jäsenvaltioissa, jotka suhtautuvat epäilevästi tiettyä alaa koskevan direktiivin implementointiin ja toimeenpanoon. Moenin mukaan kilpailuoikeudella on ollut merkittävä kehitystä tukeva rooli myös luotaessa EU:n energian sisämarkkinoita tilanteissa, jossa jäsenvaltiot ovat olleet vastahakoisia implementoimaan energiamarkkinoiden liberalisoimiseen pyrkiviä direktiivejä. Tähän aiheeseen palataan kappaleessa kuusi, jossa käsitellään sekä sähkön että maakaasun sisämarkkinadirektiivien implementoinnissa kohdattuja ongelmia.

## 4.2 Oppi olennaisista toimintaedellytyksistä

Määrävssä markkina-asemassa olevaa yritystä koskee laaja velvoite olla kieltäytymästä toimituksista asiakkailleen, jos toimituskiellolla on merkittäviä kilpailuvaikutuksia eikä toimituskiellolle ole objektiivista ja kilpailuoikeudellisesti hyväksyttävää syytä.<sup>63</sup> Toimituskiellon laajenukseksi katsotaan määrävssä markkina-asemassa olevan yrityksen kieltäytyminen toimittamasta kilpailijoilleen olennaisena toimintaedellytyksenä tai välttämättömyyshyödykkeenä (essential facility) pidettävää palvelua tai kieltää kilpailijoilta pääsyä tällaisena pidettävään infrastruktuuriin. Oikeuskäytännön mukaan yrityksen omistamaa tai hallinnoimaa hyödykettä on pidettävä välttämättömyyshyödykkeenä, jos sen asiakkaat tai kilpailijat eivät voi tarjota palvelujaan asiakkailleen ilman välttämättömyyshyödykettä tai pääsyä sellaisena pidettävään infrastruktuuriin. Myllyn mukaan OTE-opin soveltamistilanteille on tyypillistä se, että ilman käyttöoikeutta kilpailija ei pystyisi toimimaan toimintaedellytyksestä riippuvaisilla, useimmiten alemman tason (downstream) markkinoilla.<sup>64</sup>

Klassisena esimerkkinä välttämättömyyshyödykkeen tarjoamisesta Stenborg nimeää laivayhtiön velvollisuuden sallia kilpailijoiden käyttää yhtiön omistamaa satamaa, jota se on aiemmin käyttänyt yksin. Arvioitaessa sitä, onko hyödykettä pidettävä välttämättömyyshyödykkeenä, tulee arvioida paitsi sitä, millainen haitta kilpailijoille ja kilpailulle aiheutuu, onko aiheutuva haitta pysyvä vai väliaikainen, muodostuuko hyödykkeen saamatta jäämisestä ylitsepääsemätön este markkinoille pääsulle ja jättääkö se kilpailijan pysyvästi heikompaan asemaan. Pelkästään se, että kilpailija voi hankkia hyödykkeen muualta, ei poista määrävssä markkina-asemassa olevan yrityksen velvollisuutta tarjota hyödykettä, mikäli muut hankintakeinot eivät ole taloudellisia.

Oppi olennaisista toimintaedellytyksistä (OTE-oppi) on alun perin peräisin USA:n oikeudesta.<sup>65</sup> Sittemmin niin Euroopan komissio kuin EU:n tuomioistuinkin ovat käsitelleet useita tapauksia, joihin on sovellettu OTE-oppia. Näistä tapauksista esimerkkinä ovat satamainfrastruktuuria koskevat tapaukset. Komissio ja EU:n tuomioistuin ovat arvioineet opin soveltumista arvioimalla seuraavia kriteereitä.<sup>66</sup> Käyttöoikeuden haluavalla taholla on tarve saada käyttöoikeus siksi, että se voisi palvella asiakkaitaan. Toiseksi rinnakkaisen infrastruktuurin rakentaminen ei ole taloudellisesti järkevää. Kolmanneksi käyttöoikeutta hakevan tahon on täytettävä käyttöoikeuden saajalle asetetut kriteerit. Lisäksi kyseessä olevan infrastruktuurin kapasiteetin on oltava riittävä kattamaan ylimääräinen liikenne ja liikenteen on täytettävä sille asetetut tekniset standardit. Osapuolen, joka hakee käyttöoikeutta, on myös oltava valmis maksamaan oikeudesta asianmukainen korvaus.

OTE-opilla on ollut merkitystä erityisesti verkkotoimialoilla. Kuuluisimpia OTE-oppia koskevia tapauksia EU:ssa on tapaus Oscar Bronner<sup>67</sup>, jossa itävaltalaisella sanomalehtiyhtiöllä oli paitsi merkittävä markkinaosuus Itävallan päivälehtimarkkinoilla myös ainoana toimijana koko maassa valtakunnallinen kotiinkantojärjestelmä. Sanomalehtiyhtiö kieltäytyi antamasta käyttöoikeutta kotiinkuljetusjärjestelmäänsä kilpaile-

63 Stenborg, 2008, s.301-303.

64 Mylly, 2002, s.358.

65 ibid s.362.

66 Stenborg, 2008, s.301-302.

67 Asia C-7/97, Oscar Bronner, kohdat 23, 41, 47.

valle päivälehdessä kustantajalle, jonka ei ollut taloudellisesti järkevää perustaa ja ylläpitää omaa järjestelmää yksin tai yhdessä muiden toimijoiden kanssa. Tuomioistuin totesi, ettei käyttöoikeuden myöntämisestä kieltäytyminen muodostanut määräävän markkina-aseman väärinkäyttötilannetta. Yhteisön tuomioistuin antoi Bronnerissa kriteerit sille, milloin kieltäytyminen käyttöoikeuden antamisesta muodostaisi määräävän markkina-aseman väärinkäyttötilanteen. Tuomioistuimen mukaan kieltäytymisen tulisi poistaa kilpailu kyseessä olevilta markkinoilta käyttöoikeutta pyytäneeseen nähden, kieltäytymistä ei voida perustella objektiivisesti ja järjestelmä on käyttöoikeutta pyytäneen harjoittaman toiminnan kannalta välttämätöntä eikä sitä siten voida tosiasiallisesti tai mahdollisesti korvata millään muulla järjestelmällä.

Vaikka OTE-opista oli keskusteltu runsaasti, sitä ei Moenin mukaan oltu EU:n piirissä vielä 2000-luvun alussa koskaan suoranaisesti sovellettu energiainfrastruktuuriin.<sup>68</sup> Joka tapauksessa EU:n tuomioistuimen toimituskieltoa koskeva oikeuskäytäntö, mukaan luettuna tapaus Bronner, avasi Moenin mukaan kolmansille osapuolille mahdollisuuden vedota OTE-oppiin myös energiainfrastruktuurialoilla. Sittemmin 2000-luvun lopulla komissio sovelsikin OTE-oppia maakaasuputkistoja koskeviin tapauksiin.<sup>69</sup>

Olennaisista toimintaedellytyksistä voidaan erottaa myös niin sanotut pullonkaulahyödykkeet (bottleneck facility).<sup>70</sup> Näiden ero käy ilmi CEER:n suositusten mukaan erityisesti tarkasteltaessa maakaasun tuotantoon liittyviä infrastruktuureja. Maakaasun siirtoon ja jakeluun tarkoitettujen putkistojen on usein katsottu olevan luonnollisia monopoleja ja olennaisia toimintaedellytyksiä johtuen siitä, ettei niiden monistaminen ole yleensä mahdollista tai ainakaan taloudellisesti järkevää. Sen sijaan maakaasun varastointiin käytettäviä varastoja voidaan joissain olosuhteissa pitää nimenomaan pullonkaulahyödykkeinä, koska uuden alalle tulijan on periaatteessa mahdollisuus perustaa uusi varasto. Käytännössä kuitenkin uusi alalle tulija voi perustaa uuden maakaasuvaramon vain rajoitetuissa tilanteissa. Tämä johtuu erityisesti siitä, että varaston perustamiseen tarvitaan varsin pitkä aika ja toisaalta varaston perustaminen vaatii tietynlaisia geologisia ominaisuuksia.

### 4.3 Sääntelypuolustus

Käyttöoikeuden infrastruktuuriin haluava yritys voi siis vedota oikeutensa tueksi paitsi infrastruktuuria koskevaan erityissääntelyyn, jonka käyttöoikeussäännökset perustuvat puolestaan oppiin olennaisista toimintaedellytyksistä. Osapuolten oikeusasemaa arvioitaessa on todettava, että myös infrastruktuurin omistavalla taholla on tietyt oikeudet. Tässä yhteydessä on hyvä huomata, että myös OTE-opilla on todettu olevan omat rajoituksensa.<sup>71</sup> OTE-opin liiallisella soveltamisella voi olla muun muassa välttämättömyshyödykkeiden investointeja vähentävä vaikutus tilanteissa, joissa pääsy välttämättömyshyödykkeeseen myönnetään liian kevyin perustein. Vastavetoa sille, että käyttöoikeutta vaativa taho voi vedota oppiin olennaisista toimintaedellytyksistä, voi infrastruktuuria hallussaan pitävä taho puolestaan vedota esimerkiksi sääntelypuolustukseen (regulated conduct defence).

Sääntelypuolustuksella tarkoitetaan tilannetta, jossa yritys, jonka toimintaa koskee erityislainsäädäntö, käyttää tätä erityislainsäädäntöä puolustuksenaan kilpailunrikkomista koskevassa prosessissa.<sup>72</sup> Erityislainsäädännöllä tarkoitetaan tässä esimerkiksi kansallisen sääntelyviranomaisen päätöstä tai kansallista lakia. Sääntelypuolustuksen avulla yritys pyrkii vähentämään EU:n kilpailusääntöihin perustuvaa puuttumista. Poikkeaminen EU:n kilpailusäännöistä on mahdollista ainoastaan silloin, jos kansallinen lainsäädäntö velvoittaa yrityksen toimimaan tietyllä tavalla. Toisin sanoen yritykselle ei jää harkintavaltaa sen suhteen, miten toimia.

Kuten todettua, energia-alan liittyy tyypillisesti tavallisten kilpailusääntöjen ohella EU:n tasoista erityislainsäädäntöä. Komissio on viimeaikoina käsitellyt tapauksia, joissa erityislainsäädännöllä ei ole ollut toivot-

68 Moen, 2003, s.11.

69 Whish, 2009, s.698.

70 Council of European Energy Regulators, 2003, s.3.

71 Whish, 2001, s.617.

72 Euroopan unioni, 2011, s.2-3.

tavaa vaikutusta, mistä johtuen komissio on joutunut puuttumaan tilanteeseen kilpailuoikeuden avulla.<sup>73</sup> Toisin sanoen esimerkiksi kansalliset sääntelytoimet koskien pääsyä infrastruktuuriin eivät ole olleet tarpeeksi tehokkaita. Koska kansallisen lainsäädännön täytyy syrjäyttääkseen EU:n kilpailuoikeus olla siis yritystä velvoittavaa, ei sellainen kansallinen lainsäädäntö, joka jättää yritykselle harkintavaltaa, suojaa yritystä. Jotta kilpailuoikeuden ja sektorikohtaisen lainsäädännön välisiltä ristiriitaisuuksilta vältyttäisiin, tulisi kilpailuviranomaisten sekä sektorikohtaisten sääntelyviranomaisten toimia yhteistyössä.

Tarkasteltaessa EU:n tuomioistuinten oikeuskäytäntöä koskien sääntelypuolustusta esille nousee ennen kaikkea tapaus *Deutsche Telekom v. komissio*<sup>74</sup>. Kyseisessä tuomiossa unionin tuomioistuin toteaa selkeästi sääntelypuolustuksen käyttömahdollisuuden rajat EU:ssa. Tapauksessa Euroopan komissio totesi päätöksellään, että Deutsche Telekom oli rikkonut EY 82 artiklaa (nykyisin SEUT 102 artikla) perimällä telealuerkon käyttöoikeudesta kilpailijoiltaan ja loppukäyttäjiltään kohtuuttomia kuukausi- ja kertaluontoisia maksuja ja oli näin merkittävästi estänyt kilpailua telealuerkon käyttöoikeuksien markkinoilla.<sup>75</sup> Komissio määräsi päätöksellään Deutsche Telekomia lopettamaan EY 82 artiklaa (nykyisin SEUT 102 artikla) rikkovan toiminnan ja määräsi yritykselle 12,6 miljoonan euron sakot.

Deutsche Telekom nosti komission päätöksen johdosta kanteen yhteisön ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimessa. Ensimmäisen asteen tuomioistuin hylkäsi Deutsche Telekomin nostaman kanteen kokonaisuudessaan.<sup>76</sup> Tämän jälkeen Deutsche Telekom valitti tuomioistuimen päätöksestä unionin tuomioistuimeen. Yksi Deutsche Telekomin valitusperusteista koski kansallisen sääntelyviranomaisen Regulierungsbehörde für Telekommunikation und Postin (RegTP) sääntelyä, joka koski Deutsche Telekomin toimintoja. RegTP:n sääntelyn perustana on kilpailusta telepalvelumarkkinoilla 28.6.1990 annettu komission direktiivi 90/388/ETY<sup>77</sup>, jota on muutettu direktiivillä 96/19/EY<sup>78</sup>. Kansallisen lainsäädännön mukaan RegTP:n on ennalta hyväksyttävä Deutsche Telekomin televerkkopalvelumaksut. Palvelumaksujen hyväksymisen yhteydessä RegTP tarkistaa, että yrityksen ehdottamat televerkkopalvelumaksut täyttävät kansallisessa laissa vahvistetut edellytykset, joiden mukaan maksujen on vastattava tehokkaasta palveluntarjoamisesta aiheutuvia kuluja.

Deutsche Telekomin mukaan se ei voinut olla vastuussa EY 82 artiklan rikkomisesta, koska RegTP oli vahvistanut sen käyttämät hinnat, mistä johtuen komission olisi tullut nostaa kanteen yrityksen sijaan Saksan liittotasavaltaa vastaan jäsenyysoikeuksien noudattamatta jättämisen vuoksi. Unionin tuomioistuin totesi, että oikeuskäytännön mukaan EY 81 ja EY 82 artikloita voidaan jättää soveltamatta ainoastaan silloin, kun kansallinen lainsäädäntö velvoittaa yritykset menettelemään kilpailua rajoittavalla tavalla, ja jos kansallisessa lainsäädännössä luodaan oikeudelliset puitteet, jotka itsessään poistavat mahdollisuuden yritysten väliseen kilpailuun. Unionin tuomioistuin ei siis hyväksynyt Deutsche Telekomin esittämää sääntelypuolustusta.

Jos kansallisessa lainsäädännössä luodaan yrityksille ainoastaan mahdollisuus estää kilpailu, rajoittaa tai vääristää sitä, EY 81 ja EY 82 artiklaa on sovellettava. Unionin tuomioistuin on siis hyväksynyt sääntelypuolustuksen vain rajoitetusti. Näin ollen jos kansallisella lainsäädännöllä ainoastaan kannustetaan yrityksiä siihen, että ne toimivat itsenäisesti kilpailunvastaisella tavalla tai helpotetaan tällaista toimintaa, yrityksiin on sovellettava EU:n kilpailusääntöjä.

73 *ibid*, s.5.

74 Asia C-280/08 P, *Deutsche Telekom v. komissio*, kohdat 5 ja 6.

75 Asia COMP/C-1/37.451, 37.578, 37.579 – *Deutsche Telekom AG*.

76 Asia T-271/03, *Deutsche Telekom v. komissio*, 10.4.2008.

77 Komission direktiivi 90/388/ETY, annettu 28 päivänä kesäkuuta 1990, kilpailusta telepalvelumarkkinoilla, EYVL L 192, 24.7.1990, s. 10–16.

78 Komission direktiivi 96/19/EY, annettu 13 päivänä maaliskuuta 1996, täydellisen kilpailun toteuttamista televiestintämarkkinoilla pohjustavan direktiivin 90/388/ETY muuttamisesta EYVL L 74, 22.3.1996, s. 13–24.

#### 4.4 Third party access sähkön sisämarkkinadirektiivissä

Sähkömarkkinadirektiivillä pyritään sähkön sisämarkkinoiden luomiseen. Vuonna 2003 voimaan tulleella direktiivillä 2003/54/EY<sup>79</sup> kumottiin aiempi vuonna 1996 voimaan tullut sähkömarkkinadirektiivi 96/92/EY. Toisen direktiivin perustelukappaleissa todetaan aiemman direktiivin edistäneen merkittävästi pyrkimystä kohti sähkön sisämarkkinoita. Tästä huolimatta markkinoiden toiminnassa on todettu edelleen olleen merkittäviä puutteita, joiden korjaamiseksi vuoden 2003 direktiivi laadittiin. Keskeisenä esteenä toimiville sisämarkkinoille mainitaan toisen direktiivin perustelukappaleissa verkkoon pääsyyn liittyvät syyt. Kolmannen osapuolen avoimen, syrjimättömän ja kohtuullisesti hinnoitellun verkkoon pääsyn kuvataan olevan ensiarvoisen tärkeää sisämarkkinoiden toiminnan kannalta. Ensimmäisessä direktiivissä verkkoon pääsy pyrittiin toteuttamaan osapuolten välisillä neuvotteluilla.<sup>80</sup> Markkinoiden avaamiseksi edelleen uudessa direktiivissä neuvotteluihin perustuvasta järjestelmästä luovuttiin ja sen sijaan käyttöön otettiin julkaistuihin tariffeihin perustuva verkkoon pääsy. Tariffisysteemillä pyrittiin siihen, että verkkoon pyrkiviä vaatimukset täyttäviä asiakkaita kohdeltaisiin puolueettomasti ja syrjimättömästi.

Syyskuussa 2007 Euroopan komissio julkaisi kolmannen energian sisämarkkinapaketin, joka sisältää myös ehdotuksen toisen sähkömarkkinadirektiivin muuttamiseksi. Ehdotuksen myötä kolmas sähkön sisämarkkinadirektiivi 2009/72/EY<sup>81</sup> annettiin 13.7.2009 ja se tuli saattaa osaksi jäsenvaltioiden lainsäädäntöä 3.3.2011 mennessä.<sup>82</sup> Näin ollen tällä hetkellä voimassa on järjestyksessään kolmas sähkön sisämarkkinoita koskeva direktiivi. Viimeisimmän muutoksen keskeisimpiä uudistuksia ovat muun muassa siirtoverkon haltijoiden omistuksen eriyttäminen, operaattoreiden yhteistyöjärjestön perustaminen sekä kansallisten viranomaisten toimivallan lisääminen. Direktiivin verkkoon pääsyä koskevien säännösten sisältö on puolestaan pysynyt samana.<sup>83</sup> Luonnollisesti tässä tarkasteltavaa verkkoon pääsyä koskeva oikeuskäytäntö on aiempien sisämarkkinadirektiivien ajalta.

Sähkömarkkinadirektiivissä 32 artiklassa säädetään kolmannen osapuolen pääsystä verkkoon. Artiklan mukaan jäsenvaltioiden on varmistettava, että kolmansien osapuolten siirto- ja jakeluverkkoihin pääsyä varten luodaan julkaistuihin hintatariffeihin perustuva järjestelmä. Tätä järjestelmää voidaan soveltaa kaikkiin vaatimukset täyttäviin asiakkaisiin ja sitä on sovellettava puolueettomasti ja syrjimättömästi verkon käyttäjien välillä. Jäsenvaltioiden on artiklan mukaan varmistettava, että tariffien laskentajärjestelmät hyväksytään 37 artiklan mukaisesti ennen niiden voimaantuloa. Direktiivin 32 artiklan 1 kohdan mukaan jäsenvaltion on siis varmistettava kolmansien osapuolien verkkoon pääsy siirto- ja jakeluverkkoon. Toisin sanoen jäsenvaltio saa valita muodon ja keinot direktiivin mukaisen järjestelmän luomiseksi.

Artiklan 32 2 kohdassa säädetään puolestaan perusteesta, jolla kolmannen osapuolen pääsy verkkoon voidaan evätä. Siirto- tai jakeluverkonhaltija voi evätä verkkoon pääsyn, jos verkon kapasiteetti ei ole riittävä. Epäamiselle on esitettävä asianmukaiset perustelut, jotka pohjautuvat puolueettomiin ja teknisesti ja taloudellisesti perusteltuihin kriteereihin. Näissä kriteereissä on erityisesti otettava huomioon 3 artiklan säännökset. Kansallisten sääntelyviranomaisten on varmistettava, että näitä kriteerejä sovelletaan johdonmukaisesti ja että verkon käyttäjä, jolta pääsy on evätty, voi turvautua riitojenratkaisumenettelyyn. Lisäksi 2 kohdassa säädetään myös sääntelyviranomaisen velvollisuudesta varmistaa se, että siirto- tai jakeluverkon haltija antaa riittäviä tietoja verkon vahvistamisen edellytyksistä.

79 Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2003/54/EY, annettu 26 päivänä kesäkuuta 2003, sähkön sisämarkkinoita koskevista yhteisistä säännöistä ja direktiivin 96/92/EY kumoamisesta, EUVL L 176, 15.7.2003, s. 37-55.

80 Asia C-439/06, citiworks, 22.5.2008, kohta 41.

81 Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2009/72/EY, annettu 13 päivänä heinäkuuta 2009, sähkön sisämarkkinoita koskevista yhteisistä säännöistä ja direktiivin 2003/54/EY kumoamisesta (ETA:n kannalta merkityksellinen teksti), EUVL L 211, 14.8.2009, s. 55-93.

82 Direktiivin 11 artiklaa tulee soveltaa 3.3.2013 alkaen.

83 Sen sijaan verkkoon pääsyä koskevien artikloiden numerot ovat muuttuneet.

## 4.5 Third party access maakaasun sisämarkkinadirektiivissä

Toinen maakaasun sisämarkkinoita koskeva direktiivi 2003/55/EY<sup>84</sup> tuli voimaan vuonna 2003 ja kumosi aiemman vuonna 1998 voimaan tulleen direktiivin 98/30/EY. Uudistetun maakaasun sisämarkkinadirektiivin perustelukappaleissa todetaan, että vanhan direktiivin täytäntöönpanosta saadut kokemukset osoittavat, että markkinoiden toiminnassa on edelleen merkittäviä puutteita ja että markkinoiden toimivuutta on mahdollista parantaa. Markkinoiden toimivuuden parantamiseksi tulisi ottaa käyttöön konkreettisia sääntöjä, jotka parantaisivat tasapuolisia toimintaedellytyksiä sekä vähentäisivät määräävään markkina-asemaan ja markkinoiden valtauksen tähtäävää toimintaa. Edellä mainittuihin tavoitteisiin pyritään varmistamalla syrjimättömät siirto- ja jakelutariffit siten, että verkkoon pääsy perustuu tariffeihin, jotka on julkaistu ennen niiden voimaantuloa, ja joissa on otettu huomioon pienten ja heikossa asemassa olevien asiakkaiden oikeuksien suojelu.

Toisen maakaasumarkkinadirektiivin keskeisimpiä uudistuksia oli ensinnäkin se, että jäsenvaltion oli nimettävä riippumaton sääntelyviranomainen.<sup>85</sup> Toiseksi oli otettava käyttöön tämän viranomaisen etukäteen hyväksymät siirto- ja jakelutariffit sekä muut verkkoon pääsyn ehdot. Kolmanneksi syrjimättömään verkkoon pääsyyn pyrittiin sillä, että yhtiöiden jotka harjoittavat sekä siirto- että jakelutoimintaa, oli eriytettävä nämä toiminnot eri yhtiöihin (oikeudellinen eriyttäminen). Aiemmassa direktiivissä edellytettiin toimintoja koskevien tilien erottamista eli laskennallista eriyttämistä. Neljänneksi uusi direktiivi sisälsi vaatimuksen markkinoiden täydellisestä avaamisesta 1.7.2007 mennessä.

Kuten todettua, syyskuussa 2007 Euroopan komissio julkaisi kolmannen energian sisämarkkinapakettin, joka sisältää myös ehdotuksen edellä kuvatun toisen maakaasumarkkinadirektiivin muuttamiseksi. Ehdotuksen myötä kolmas maakaasun sisämarkkinadirektiivi 2009/73/ EY<sup>86</sup> annettiin 13.7.2009 ja se tuli saattaa osaksi jäsenvaltioiden lainsäädäntöä 3.3.2011 mennessä.<sup>87</sup> Näin ollen tällä hetkellä voimassa on järjestyksessään kolmas maakaasun sisämarkkinoita koskeva direktiivi. Viimeisimmän muutoksen keskeisimpiä uudistuksia ovat muun muassa siirtoverkon haltijoiden omistuksen eriyttäminen, operaattoreiden yhteistyöjärjestön perustaminen sekä kansallisten viranomaisten toimivallan lisääminen. Direktiivin verkkoon pääsyä koskevien säännösten sisältö on puolestaan pysynyt samana.<sup>88</sup> Tilanne on siis sama kuin sähkömarkkinoita koskevassa direktiivissä. Verkkoon pääsyä koskeva oikeuskäytäntö on aiempien sisämarkkinadirektiivien ajalta. Keskeisimpänä syynä kolmannen energian sisämarkkinapakettin luomiseen on ollut se, etteivät energian sisämarkkinat vielä toimi halutulla tavalla. Tähän ovat omalta osalta vaikuttaneet ongelmat toisen maakaasumarkkinadirektiivin implementoinnissa.

Maakaasun sisämarkkinadirektiivi 2009/73/EY sisältää kolme erilaista kolmannen osapuolen käyttöoikeutta koskevaa säännöstä riippuen siitä, mistä maakaasutuotannon infrastruktuurista tai vaiheesta on kyse. Nämä käyttöoikeussäännökset eroavat toisistaan erityisesti sen osalta, kuinka paljon jäsenvaltioilla on vapautta valita, miten käyttöoikeuden myöntäminen toteutetaan.

Jäsenvaltion valinnanvapautta ajatellen tiukin kolmannen osapuolen käyttöoikeutta koskeva säännös koskee maakaasun siirtoa ja toimittamista. Direktiivin 32 artiklan mukaan jäsenvaltioiden on varmistettava, että kolmansien osapuolien päästämiseksi siirto- ja jakeluverkkoihin ja nesteytetyn maakaasun käsittelylaitoksiin luodaan järjestelmä, jossa käytetään julkaistuja tariffeja, joita voidaan soveltaa kaikkiin vaatimukset täyttäviin asiakkaisiin. Järjestelmää on sovellettava puolueettomasti ja harjoittamatta syrjintää verkon käyttäjien välillä. Jäsenvaltioiden on paitsi varmistettava, että sääntelyviranomainen hyväksyy nämä tariffit tai niiden

84 Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2003/55/EY, annettu 26 päivänä kesäkuuta 2003, maakaasun sisämarkkinoita koskevista yhteisistä säännöistä ja direktiivin 98/30/EY kumoamisesta, EUVL L 176, 15.7.2003, s.57-78.

85 Energiamarkkinavirasto, 2007, s.18.

86 Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2009/73/EY, annettu 13 päivänä heinäkuuta 2009, maakaasun sisämarkkinoita koskevista yhteisistä säännöistä ja direktiivin 2003/55/EY kumoamisesta, EUVL L 211/94, 14.8.2009, s.94-136.

87 Direktiivin 11 artiklaa tulee soveltaa 3.3.2013 alkaen.

88 Sen sijaan verkkoon pääsyä koskevien artikloiden numerot ovat muuttuneet.

laskentamenetelmät ennen niiden voimaantuloa, samoin kuin että nämä tariffit tai laskentamenetelmät julkaistaan ennen niiden voimaantuloa.

Siirtoverkonhaltijoilla on tarvittaessa oltava pääsy muiden siirtoverkonhaltijoiden verkkoon toimintojensa toteuttamiseksi. Tämä oikeus koskee direktiivin mukaan myös rajojen yli tapahtuvaan siirtoon liittyviä toimintoja. Direktiivin 32 artiklan 3 kohdassa todetaan lisäksi, että direktiivin säännökset eivät saa estää pitkäaikaisten sopimusten tekemistä, kunhan ne ovat yhteisön kilpailusääntöjen mukaisia.

Vaikka maakaasun siirrossa ja toimittamisessa onkin direktiivin velvoittamalla tavalla valittu kaikissa jäsenvaltioissa säännelty käyttöoikeusmenettely, jää jäsenvaltioille kuitenkin harkintavaltaa.<sup>89</sup> Tästä harkintavaltasta seuraa, että eri jäsenvaltioiden kansalliset systeemit eroavat toisistaan. Jotta nämä kansalliset systeemit pystyttäisiin yhtenäistämään, on unionin piirissä perustettu erilaisia energia-alan toimijoiden yhteistyöelimiä. Maakaasun alalla yhteistyöelimenä toimii niin sanottu ENTSO-G, johon kuuluvat eurooppalaiset kaasunsiirtoyhtiöt.

Maakaasun sisämarkkinadirektiivin 33 artiklassa säädetään maakaasun varastointiin käytettävien varastojen käyttöoikeudesta. Direktiivin 33 artiklan 1 kohdassa todetaan, että jäsenvaltiot voivat valita käyttöoikeuden järjestämiseksi joko neuvotteluihin perustuvan tai säännellyn käyttöoikeusmenettelyn tai molemmat. Verrattuna maakaasun siirto- ja jakeluverkon käyttöoikeusmenettelyyn jäsenvaltiolla on siis varastojen suhteen enemmän valinnan vapautta. Ensimmäisessä maakaasun sisämarkkinadirektiivissä myös siirto- ja jakeluverkon osalta oli mahdollista valita joko neuvottelumenettely tai säännelty menettely.

Joka tapauksessa edellä kuvattuja menettelyjä on direktiivin mukaan sovellettava tasapuolisten, avointen ja syrjimättömien perusteiden mukaisesti. Direktiivin 33 artiklan 3 ja 4 kohdissa kuvataan tarkemmin toisaalta sekä neuvotteluihin perustuvaa menettelyä että säänneltyä menettelyä. Neuvottelumenettelystä todetaan, että jäsenvaltion on toteutettava tarvittavat toimenpiteet, jotta osapuolet voivat neuvotella varastojen ja putkilinjavarastoinnin käyttöoikeudesta, ja että osapuolet on veloitettava neuvottelemaan käyttöoikeudesta vilpittömässä mielessä. Lisäksi jäsenvaltioiden on vaadittava varastointilaitteiston haltijoita julkaisemaan varastojen, putkilinjavarastoinnin ja muiden lisäpalvelujen käyttöä koskevat tärkeimmät kaupalliset toimitusehtonsa kuuden kuukauden kuluessa tämän direktiivin täytäntöönpanosta ja sen jälkeen vuosittain.

Säännellyn käyttöoikeusmenettelyn kohdalla jäsenvaltion on puolestaan toteutettava tarvittavat toimenpiteet, jotta maakaasualan yritykset ja vaatimukset täyttävät asiakkaat saavat oikeuden käyttää varastoja, putkilinjavarastointia ja muita lisäpalveluja julkaistujen tariffien ja/tai muiden ehtojen ja veloitteiden perusteella. Käyttöoikeus voidaan antaa vaatimukset täyttävälle asiakkaille siten, että niille annetaan mahdollisuus tehdä toimitussopimuksia sellaisten kilpailevien maakaasualan yritysten kanssa, jotka eivät ole verkon omistajia ja/tai verkonhaltijoita tai tällaiseen yritykseen omistussuhteessa olevia yrityksiä.

Suurin osa jäsenvaltioista on valinnut neuvotteluihin perustuvan menettelyn.<sup>90</sup> Tästä huolimatta jäsenvaltioissa voidaan erottaa erilaisia varaston käyttöoikeutta koskevia säännöksiä. Esimerkiksi Alankomaissa käytössä on Roggenkampin mukaan sekalainen neuvottelumenetelmä, jossa uusia varastoja varten ei ole määritelty tariffeja, kun sen sijaan vanhoja varastoja varten tariffit on määritelty. Tanskassa on niin ikään omaksuttu neuvottelumenettely, mutta siitä huolimatta kansallisella sääntelyviranomaisella on suuri vaikutus tariffien luonnosteluprosessissa. Isossa-Britanniassa neuvottelumenettelyä on täydennetty siten, että pääasialliset kaupalliset ehdot on julkaistava. Järjestelmä sisältää lisäksi useita poikkeuksia. Ranskassa taas neuvottelumenettelyssä ei käytetä lainkaan etukäteen julkaistuja ehtoja tai tariffeja. Italiassa on valittu sekajärjestelmä, jossa menettely vaihtelee säännellyn ja neuvotteluihin perustuvan menettelyn välillä riippuen varastopalvelun tyypistä.

89 Roggenkamp, 2009, s.287-288.

90 Roggenkamp, 2009, s.288-292.



Euroopan energia-alan sääntelyviranomaisten neuvosto (CEER) on laatinut suositukset siihen, miten maakaasun sisämarkkinoita koskevan direktiivin third party access- säännökset maakaasuvarastojen osalta tulisi implementoida.<sup>91</sup> Suosituksissa otetaan nimenomaan kantaa siihen, millä perusteella jäsenvaltion tulisi käyttää direktiivin sille antamaa harkintavaltaa third party access -sääntelyn tyyppin valinnassa. Eli toisin sanoen, milloin jäsenvaltion tulisi valita neuvottelumenettely ja milloin säännelty menettely. CEER korostaa suositustensa alussa sitä, miten tärkeää on ottaa huomioon suosituksia laatiessa sen aiemmat kokemukset neuvottelumenettelyn käytöstä kaasun siirtoverkkojen osalta. CEER korostaa, että olennaista olisi luoda Eurooppaan yhteinen näkemys maakaasuvarastoja koskevaan third party access:iin, jotta voitaisiin välttää aiemmin koetut ongelmat ja viivästykset markkinoiden avaamisessa.

CEER:n näkemyksen mukaan keskeinen access-tyypin valintaan vaikuttava tekijä on jäsenvaltiossa olevan alan kilpailun aste. Neuvotteluihin perustuva menetelmä tulisi valita silloin, kun markkinoilla on jossain määrin kilpailua. Sen sijaan, mikäli kilpailua ei ole, säännelty menetelmä olisi suositeltava. Myös kahden eri menettelyn yhdistelmä voi CEER:n mukaan olla hyvä vaihtoehto jäsenvaltioissa, joissa eri palvelut kuuluvat eri markkinoille ja kilpailun aste näillä markkinoilla on vaihteleva. Jäsenvaltion tekemän valinnan tulisi siis perustua syvälliseen kansallisten markkinaolosuhteiden analysointiin, minkä perusteella tulisi valita kilpailumyönteisin vaihtoehto. CEER:n asettamat kriteerit neuvottelumenetelmän valinnalle ovat varsin tiukat. Edellytyksenä neuvotteluihin perustuvan pääsyn valinnalle mainitaan muun muassa se, että koko maakaasuinfrastruktuuria koskevan sääntelykehyksen tulisi olla kattava. Kattavassa sääntelykehyksessä muun muassa pääsy siirtoverkkoon on säännelty ja tieto käytössä olevien varastojen ja siirtoverkkojen kapasiteetista on läpinäkyvää ja sitä on saatavilla. Yleisesti ottaen näyttäisi siltä, että CEER suosittelee säännellyn pääsyn käyttöön ottamista, ellei kilpailuympäristö ole täysin toimiva.

Kolmas maakaasun sisämarkkinadirektiivin käyttöoikeussäännös koskee tuotantovaiheen putkistoja<sup>92</sup> sekä laitoksia, jotka tarjoavat putkistojen käytön edellyttämiä teknisiä palveluja. Säännös ei kuitenkaan koske niitä kyseisten putkistojen osia ja laitoksia, joita käytetään paikallisessa tuotantotoiminnassa sillä kentällä, jossa kaasua tuotetaan. Direktiivin 34 artiklan 1 kohdassa todetaan, että jäsenvaltioiden on toteutettava tarvittavat toimenpiteet sen varmistamiseksi, että maakaasualan yritykset ja vaatimukset täyttävät asiakkaat voivat päästä käyttämään edellä kuvattuja tuotantovaiheen putkistoja ja laitoksia. Toimenpiteistä, joihin jäsenvaltio ryhtyy, on ilmoitettava direktiivin mukaan komissiolle.

Direktiivin 34 artiklan 2 kohdan mukaan jäsenvaltio päättää 1 kohdassa tarkoitettun käytön edellytyksistä asiaa koskevien oikeudellisten välineiden mukaisesti. Jäsenvaltioiden on pyrittävä oikeudenmukaiseen ja avoimeen pääsyyn, kilpailullisten maakaasumarkkinoiden aikaansaamiseen ja määräävän aseman väärinkäytön välttämiseen. Tässä tulee ottaa huomioon toimitusvarmuus ja toimitusten säännöllisyys, käyttövalmis tai helposti käyttöön saatava kapasiteetti sekä ympäristön suojelu. Direktiivin mukaan seuraavat seikat voidaan ottaa huomioon: a) tarve evätä pääsy, jos teknisiä vaatimuksia ei täytetä eikä voida kohtuullisesti täyttää, b) tarve välttää vaikeudet, joita ei voida kohtuullisesti poistaa ja jotka saattaisivat vaarantaa hiilivetyjen nykyisen ja suunnitellun tulevan tuotannon tehokkuuden, mukaan lukien niillä kentillä, joiden taloudellinen kannattavuus on heikko, c) tarve ottaa huomioon tuotantovaiheen putkistojen omistajan tai niiden hoitajan kaasun siirtoa ja jalostusta koskevat asianmukaisesti perustellut kohtuulliset tarpeet sekä kaikkien muiden tuotantovaiheen putkistojen tai niihin liittyvien jalostus- tai käsittelylaitosten käyttäjien edut, joihin tämä voi vaikuttaa ja d) tarve soveltaa jäsenvaltion lakeja ja hallinnollisia menettelyjä yhteisön lainsäädännön mukaisesti myönnettäessä lupia tuotantoon ja tuotantovaiheen kehitykseen. Lisäksi direktiivin 34 artikla sisältää säännökset paitsi jäsenvaltion velvoitteesta varmistaa, että käytössä on riitojenratkaisumenettely sekä sitä varten osapuolista riippumaton viranomainen ja säännökset siitä, miten rajat ylittävät riidat ratkaistaan.

91 Council of European Energy Regulators, 2003, s.1-9.

92 Kyseessä niin sanotut upstream -putkistot, joilla tarkoitetaan direktiivin määrittelyn mukaan putkistoa tai putkistoja, joita käytetään ja/tai rakennetaan osana öljyn tai kaasun tuotantohanketta tai joita käytetään maakaasun siirtämiseen yhden tai useamman tällaisen hankkeen tuotantokentältä jalostuslaitokseen tai vastaanottoasemalle tai lopulliselle maihintuontiasemalle.

Tärkeimmät maakaasun tuotantovaiheen putkistot sijaitsevat Pohjanmerellä.<sup>93</sup> Kyseessä ovat siis putkistot, jotka yhdistävät öljy- ja kaasukentät mantereella sijaitseviin laitoksiin, joissa kaasu käsitellään ennen jakelua kansallisiin siirto- ja jakeluverkkoihin. Kuten edellä kuvatussa direktiivin tekstistä käy ilmi, tuotantovaiheen putkistoja koskevat käyttöoikeussäännöt ovat löysimpiä verrattuna siirto- ja jakelutoimintaa sekä varastoja koskeviin käyttöoikeussääntöihin. Tuotantovaiheen putkistoja koskevat säännökset jättävät jäsenvaltioille eniten valinnan vapautta toteuttamiskeinojen ja muodon suhteen.

Tarkasteltaessa eri jäsenvaltioissa käytössä olevia tuotantovaiheen putkistoja koskevia säännöksiä, voidaan havaita sekä yhtäläisyyksiä että eroja.<sup>94</sup> Tässä arvioinnissa huomioon tulee ottaa EU:n jäsenvaltioiden lisäksi Norja, jossa sovelletaan maakaasun sisämarkkinadirektiiviä. Norjassa hallitus päättää tuotantovaiheen putkiston omistusrakenteesta ja käytössä on säännelty käyttöoikeusmenettely. Isossa-Britanniassa puolestaan on valittu neuvotteluihin perustuva menettely, mutta käyttöoikeutta koskevat riidat ratkaistaan ministeriötasolla (Secretary of State). Lisäksi käyttöön ollaan ottamassa tarkka prosessi ja aikarajat, joiden puitteissa neuvottelut on suoritettava. Tanskassa käyttöoikeus myönnetään neuvotteluilla ehdoilla ja tariffeilla. Mikäli ehdot ja tariffit ovat syrjiviä energiamarkkinaviranomainen voi ratkaista asian. Alankomaiden kansallisessa lainsäädännössä asiasta säädetään kaivoslaissa, joka ei sisällä käyttöoikeutta koskevia säännöksiä, vaan käyttöoikeuden myöntäminen ratkaistaan täysin osapuolten välisten neuvottelujen perusteella. Mikäli tuotantovaiheen putkiston operaattori syyllistyy käyttöoikeutta koskevassa asiassa määräävään markkina-aseman väärinkäyttöön, asia kuuluu kansallisten kilpailuviranomaisten toimivaltaan.

Maakaasun sisämarkkinadirektiivin 35 artiklassa säädetään verkkoon pääsyn epäämisestä. Kyseisen artiklan mukaan maakaasualan yritykset voivat evätä verkkoon pääsyn muun muassa kapasiteetin puutteen vuoksi. Tuotantovaiheen putkistojen osalta direktiivin 34 artiklan 2 kohdassa todetaan, että jäsenvaltioiden on pyrittävä oikeudenmukaiseen ja avoimeen pääsyyn ottaen huomioon muun muassa käyttövalmiin tai helposti saatavan kapasiteetin. Verkkoon pääsyn myöntämisen ja pääsyn epäämisen suhteen on kuvattu riippuvan kahdesta perustavaa laatua olevasta lähtökohdasta.<sup>95</sup> Ensinnäkin putkistoa hallitseva yhtiö on velvoitettu myöntämään kolmansille osapuolille pääsyn kaikkeen ylimääräiseen kapasiteettiin mitä sillä on. Pääsy voidaan siis evätä ainoastaan silloin, jos kapasiteettia ei ole. Toiseksi jäsenvaltiot eivät ole velvollisia implementoimaan sellaista third party access -säännöstä, joka haittaa jo tehtyjä kuljetussopimuksia. Toisin sanoen putkistoa, joka on jo katettu täysin sopimuksilla, on pidettävä putkistona, jossa kapasiteettia ei ole.

Edellä mainitusta ratkaisusta on Moenin mukaan keskusteltu EU:n piirissä runsaasti koko 1990-luvun ajan. Asiasta keskusteltiin tuolloin myös kahdessa neuvoa-antavassa komiteassa, jotka päätyivät edellä kuvattuun ratkaisuun. Vastakohtana valitulle linjalle, olisi ollut common law -oikeusjärjestelmästä peräisin olevan common carriage -systeemi, jonka perusteella pääsy tulisi myöntää kaikille sitä haluaville. Toisin sanoen vanhojen ja uusien asiakkaiden välillä ei tehtäisi eroa, vaan kapasiteetin puutustilanteessa molempien ryhmien tulisi vähentää kaasuvolyymiaan. Common carriage -systeemin käyttöön ottaminen olisi Moenin mukaan heikentänyt jo olemassa olevien sopimusten merkitystä. Neuvoa-antavat komiteat kuitenkin hylkäsivät common carriage -systeemin käyttöönoton yksimielisesti.

## 4.6 Energieregulaattoreiden yhteistyö

Euroopan energiaregulaattoreiden yhteistyövirasto<sup>96</sup> (ACER) perustettiin vuonna 2010 koordinoimaan EU:n jäsenvaltioiden energiamarkkinaviranomaisten työtä sekä avustamaan niitä sääntelykysymyksissä yhteisön tasolla. ACER koostuu kolmesta elimestä: viraston johtajasta, kansallisten sääntelyviranomaisten vanhempien virkamiehien muodostamasta valiokunnasta, hallintovaliokunnasta, jonka jäsenet edustavat neuvostoa, parlamenttia ja komissiota sekä muutoksenhakuvaliokunnasta, jonka jäsenet nimetään niin ikään kansallisista viranomaisista.

93 Roggenkamp, 2009, s. 290.

94 ibid, s. 290-292.

95 Moen, 2003, s.12.

96 Agency for the Cooperation of Energy Regulators, Energiaregulaattoreiden yhteistyövirasto, [www.acer.europa.eu](http://www.acer.europa.eu).

ACER:lla on useita erilaisia tehtäväkokonaisuuksia. Ensinnäkin ACER:lla on valvonta- sekä neuvonta-tehtäviä liittyen Euroopan kantaverkkoyhtiöiden yhteistyöelimiin ENTSO-E:hen<sup>97</sup> ja ENTSO-G:hen<sup>98</sup>. Toiseksi ACER koordinoi kansallisten energiamarkkinaviranomaisten työtä muun muassa luomalla virastojen väliselle yhteistyölle puitteet sekä antamalla erilaisia suosituksia hyvistä menettelytavoista. Kolmanneksi ACER:lle kuuluu tehtäviä, jotka koskevat infrastruktuuriin pääsyyn liittyviä ehtoja. ACER voi esimerkiksi tehdä päätöksiä koskien uusimman maakaasun sisämarkkinoita koskevan direktiivin 36 artiklan perusteella. Direktiivin 36 artiklan mukaan merkittävälle uudelle kaasuinfrastruktuurille voidaan myöntää tietyin edellytyksin poikkeus muun muassa kolmansille osapuolille myönnettävää käyttöoikeutta koskevista säännöistä. Lisäksi ACER:lla on erilaisia konsultointi-, valvonta- ja tiedottamistehtäviä.

Energia-alaan liittyvistä yhteistyöelimistä, joiden keskeisenä tehtävänä on siis tukea energian sisämarkkinoiden luomista, on ACER:n lisäksi mainittava myös ENTSO-E ja ENTSO-G. ENTSO-E:n yhteistyö koskee sähköverkkotoimintaa, ja se koostuu 44:stä eri kantaverkkoyhtiöstä, jotka toimivat 33:ssa eri jäsenvaltiossa. ENTSO-G on puolestaan maakaasuverkkotoiminnan yhteistyöelin. Uuden kolmannen energian sisämarkkinapakettin myötä näiden yhteistyöelinten roolin merkitys on kasvanut. Yhteistyöelinten tehtäviin kuuluu erityisesti verkkotoiminnan teknisten ominaisuuksien kehittäminen siten, että verkkoa voidaan käyttää ja kehittää eurooppalaiset sisämarkkinat huomioon ottaen. Kuten todettua, verkkotoiminnan yhteistyöelimet tekevät yhteistyötä myös Euroopan energiaregulaattoreiden yhteistyöviraston kanssa. Tärkeimpänä viraston tehtävänä on valmistella kehysuuntaviivat, joiden pohjalta kantaverkkoyhtiöiden yhteistyöelimet valmistelevat sitovat verkkokoodit.

Kolmas sisämarkkinapaketti edellyttää, että sääntelyvirasto ja kantaverkkoyhtiöiden yhteistyöelimet kuulevat sidosryhmiä laajasti valmistelutyön aikana. Kuulemisten avulla sidosryhmillä on mahdollisuus vaikuttaa asioihin jo varhaisessa vaiheessa, jolloin vaikuttamismahdollisuudet ovat yleensä paremmat.

#### 4.7 Third party access muissa tapauksissa

Myös muissa energia-alaan läheisesti liittyvissä toiminnoissa third party access voi olla yksi vaihtoehto ratkaistaessa kilpailuoikeuteen liittyviä ongelmia. Mielenkiintoisen vertailukohdan hiilidioksidin talteenotolle ja varastoinnille tarjoaa muun muassa ydinjätteen loppusijoitus. Ydinjäte eroaa hiilidioksidista tietysti erityisesti siltä osin, että radioaktiivinen ydinjäte on moninkertaisesti ihmiselle ja ympäristölle vaarallisempi aine kuin hiilidioksidi. Lisäksi ydinjäte on selvästi jätettä, kun taas hiilidioksidi on jätetty EU:n jätedirektiivin soveltamisen ulkopuolelle. Toisaalta molempien varastoinnissa on kysymys nimenomaan lopullisesta varastoinnista, joka tapahtuu maan alla.

Suomi on yksi ensimmäisistä ja harvoista maista, jolla on jo paikka ydinjätteen loppusijoitusta varten, ja jossa loppusijoitus tultaneen ottamaan käyttöön ensimmäisenä maailmassa.<sup>99</sup> EU:n tasolla ollaan vasta luomassa ydinjätettä koskevaa lainsäädäntöä. Neuvosto antoi ehdotuksensa direktiiviksi käytetyn ydinpolttoaineen ja radioaktiivisen jätteen huollosta 3.11.2010.<sup>100</sup> Direktiivin arvioidaan tulevan voimaan vuoden 2011 aikana, minkä jälkeen jäsenvaltioiden tulisi implementoida direktiivi vuoteen 2013 mennessä.<sup>101</sup> Vaikka pääperiaatteena ydinjätteen loppusijoittamisessa voidaankin pitää sitä, että jokainen toimija huolehtii itse omasta jätteestään, ei asian tiimoilta voitane kuitenkaan täysin pois sulkea keskustelua ydinjätteen loppusijoittamisesta toisiin EU:n jäsenvaltioihin. Joka tapauksessa EU:ssa on kuitenkin päätetty kieltää ydinjätteen sijoittaminen EU:n ulkopuolisiin maihin.

97 European Network for Transmission System Operators for Electricity, [www.entsoe.eu](http://www.entsoe.eu).

98 European Network of Transmission System Operators for Gas, [www.entsog.eu](http://www.entsog.eu).

99 MTV3-STT, 3.11.2010.

100 KOM(2010) 618 lopullinen.

101 Euroopan komissio, 3.11.2010.

Pohdittaessa sitä, miten kolmannen osapuolen asema ydinjätteen osalta on ratkaistu, voidaan tarkastella Suomen ydinenergialakia 990/1987<sup>102</sup>, jossa säädetään muun muassa ydinjätteen hoidosta. Vastuu ydinjätteen hoidosta on jaettu jätteen tuottajien ja valtion kesken.<sup>103</sup> Ydinenergielain 29 pykälässä säännellään ydinvoimatoimintaa harjoittavien tahojen pakollisesta jätehuoltoyhteistyöstä. Ydinenergielain 29 pykälän mukaan työ- ja elinkeinoministeriö voi määrätä eri jätehuoltovelvolliset hoitamaan jätehuoltopisteitä yhteisesti, jos siten voidaan lisätä turvallisuutta tai pienentää merkittävästi kustannuksia tai jos muut painavat syyt sitä vaativat. Samalla työ- ja elinkeinoministeriön on kyseisen pykälän mukaan tarvittaessa määrättävä yhteisesti suoritettavista toimenpiteistä aiheutuvien kustannusten jakamisesta. Käytännössä ydinjätteen vastaa Suomen lainsäädännön mukaan toiminnanharjoittaja. Ydinenergielain 29 pykälän tarjoamaa mahdollisuutta toiminnanharjoittajien jätehuoltoyhteistyöhön on pidettävä jonkin asteisena poikkeuksena. Ydinenergielain mukaan Suomessa syntyvä ydinjäte on varastoitava Suomen alueelle eikä Suomen alueelle saa toisaalta varastoida muista maista tuotua ydinjätettä.

Kysymys ydinjätteen varastoinnin hoitamisesta on ollut viime aikoina esillä päätettäessä lisäydinvoiman rakentamisesta Suomeen. Suomessa syntyvälle ydinjätteelle tarkoitettun varaston omistaa Posiva Oy. Posiva Oy:n omistavat Teollisuuden Voima Oyj ja Fortum Power and Heat Oy, jotka omistavat myös tällä hetkellä käytössä olevat ydinvoimalaitokset Suomessa. Valtioneuvosto teki uusia ydinvoimalaitoksia koskevat periaatepäätökset<sup>104</sup> 6.5.2010 siten, että myönteisen päätöksen saivat paitsi TVO:n Olkiluoto 4 -hanke ja siihen liittyvä Posivan hanke sekä Fennovoima Oy:n ydinvoimalaitos. Eduskunta hyväksyi valtioneuvoston periaatepäätökset 1.7.2010. Periaatepäätöksen lisäksi ydinvoimatoiminnan harjoittamiseen tarvitaan kuitenkin vielä sekä rakennus- että käyttöluva.

Fennovoiman osalta on keskusteltu erityisesti ydinjätteen loppusijoituspaikasta, koska se ei ole Posiva Oy:n osakas. Fennovoima on julkisuudessa vakuuttanut, että mikäli sille myönnetään lupa rakentaa ydinvoimalaitos, se pääsee sopimukseen ydinjätteen varastoinnista Posivan kanssa ja tulee näin ollen varastoimaan jätteensä Posivan omistamaan varastoon Eurajoen Olkiluotoon.<sup>105</sup> Ainakaan ennen periaatepäätösten myöntämistä Posiva eivätkä sen omistajat olleet kuitenkaan edes halukkaita neuvottelemaan Fennovoiman kanssa varastointikysymyksestä. Tässä yhteydessä Fennovoima viittasi myös mainittuun ydinenergielain 29 §:n mahdollistamaan jätehuoltoyhteistyöhön. TVO:n käsityksen mukaan taas kyseistä pykälää ei voida soveltaa enää nykyoloissa.

Ydinjätteen loppusijoituksen lisäksi myös kaukolämpösektori tarjoaa mielenkiintoisen vertailupohjan tarkasteltaessa *third party access* -periaatetta. Muun muassa Kilpailuvirasto on useassa otteessa kiinnittänyt huomiota Suomen kaukolämpösektorin vähäiseen kilpailuun.<sup>106</sup> Yhtenä keinona kilpailuedistämiseen kaukolämpösektorilla on esitetty ulkopuolisten tuottajien aiempaa helpompaa pääsyä kaukolämpöverkkoihin.<sup>107</sup> Kaukolämmön on todettu eräin osin poikkeavan teknisiltä ominaisuuksiltaan sähkö- ja maakaasuverkoista, minkä vuoksi kaukolämpöverkkojen kilpailulle avaaminen vaatisi tiettyjen tekijöiden huomioon ottamista. Kaukolämpötoiminnassa ei esimerkiksi ole vastaavanlaista valtakunnallista runkoverkkoa kuin sähkö- ja maakaasutoimialoilla. Kaukolämpöverkkojen avaamista kilpailulle puoltaa muun muassa se, että rinnakkaisen verkon rakentamisen ei ole todettu olevan realistinen vaihtoehto.

*Third party access* -periaatteen hyödyntämisen kaukolämpösektorilla on todettu olevan kansainvälisestikin katsottuna vähäistä, vaikka kaukolämpötoimiala muistuttaa monilta osin sähkö- ja maakaasutoimialaa johtuen sen verkostoluonteesta.<sup>108</sup> Tarkasteltaessa *third party access*:in hyödyntämistä kaukolämpöalalla onkin suositeltavaa hyödyntää sähkö- ja maakaasumarkkinoiden vapauttamisprosessista kertyneitä kokemuksia.

102 Ydinenergi laki, 11.12.1987/990.

103 OECD Nuclear Energy Agency, 1998, s.8.

104 Valtioneuvoston periaatepäätös 6. päivänä toukokuuta 2010 Teollisuuden Voima Oyj:n hakemukseen ydinvoimalaitosyksikön rakentamisesta, Helsinki 2010. Valtioneuvoston periaatepäätös 6. päivänä toukokuuta 2010 Fennovoima Oy:n hakemukseen ydinvoimalaitoksen rakentamisesta, Helsinki 2010.

105 Tekniikka&Talous, 11.9.2009.

106 Ahonen (toim.), 2011, s. 186-190.

107 Vanhanen ym., 2006, s. 22-27.

108 Söderholm ja Wärell, 2011, s. 742.

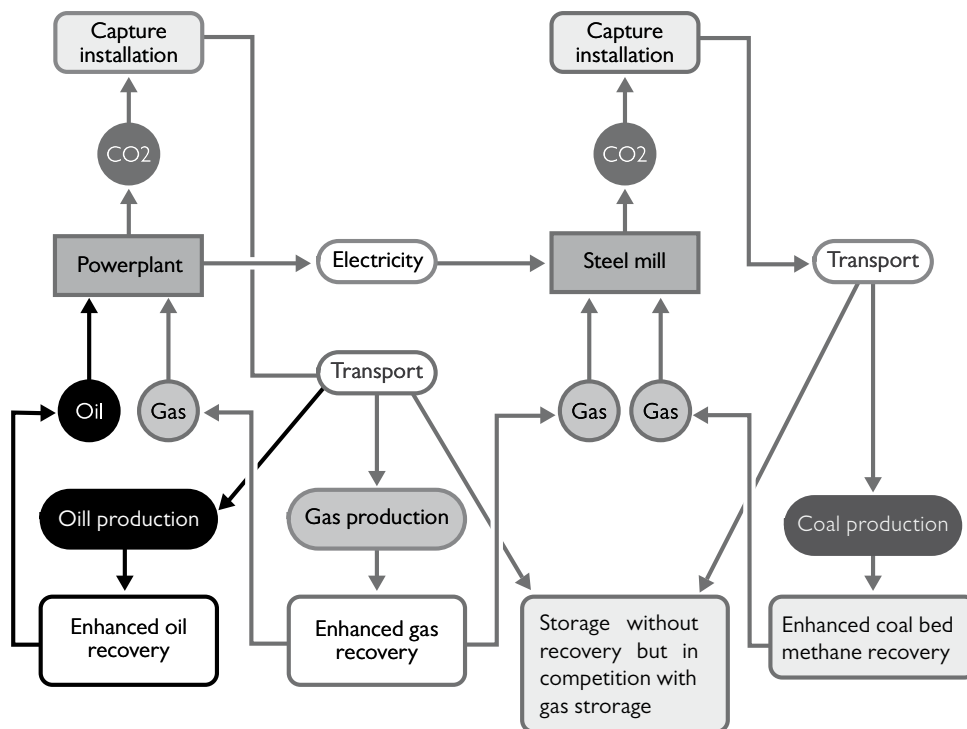


## 5 THIRD PARTY ACCESS EUROOPAN UNIONIN CCS-JÄRJESTELMÄSSÄ

### 5.1 Yleistä

Hiilidioksidin varastointi on mahdollista vain, jos käytössä on tietyt vaatimukset täyttäviä geologisia muodostumia. Ajateltaessa EU:ta kaikkien jäsenvaltioiden alueella ei ole sopivia paikkoja hiilidioksidin varastointia varten. Toisaalta niillä jäsenvaltioilla, joilla varastointipaikkoja ei ole, voi kuitenkin olla merkittäviä päästöjä aiheuttavia tahoja.<sup>109</sup> Joka tapauksessa tilanne varastointipaikkojen saatavuuden ja päästöjen määrän välillä vaihtelee jäsenvaltioittain. Tämä vaihtelu on otettu huomioon CCS-direktiivissä sisällyttämällä direktiiviin kolmannen osapuolen käyttöoikeutta koskevat säännökset. Hollon sanoin kyseiset säännökset on luotu sitä varten, ettei jokaisen varastointipaikkaa tarvitsevan tulisi itse perustaa varastointipaikkaa.<sup>110</sup> Näiden säännösten perusteella määritellään se, milloin kolmannella osapuolella on mahdollisuus saada käyttöoikeus hiilidioksidin varastointiin tarkoitettuun varastoon ja hiilidioksidin siirtoon käytettävään putkistoon. Käyttöoikeussääntöjen tarvetta on perusteltu direktiivin perustelukappaleessa 38 sillä, että mikäli CCS tullaan ottamaan käyttöön EU:n alueella, käyttöoikeuden saaminen varastoihin ja siirtoputkistoihin voi muodostua ehdoksi sähkön- ja lämmöntuotannon sisämarkkinoille tulolle tai kilpailullisen toiminnan harjoittamiselle näillä markkinoilla riippuen hiilidioksidin ja sen talteenoton ja varastoinnin suhteellisista hinnoista.

Sääntelyn taustalla on myös oletus siitä, että hiilidioksidin varastointiin tarkoitettuja varastoja on niukasti, ja että varastointiin sekä verkostoon kohdistuu merkittäviä kustannuksia.<sup>111</sup> Nämä ominaisuudet tekevät varastoista ja siirtoverkosta luonnollisia monopoleja tai toisin sanoen olennaisia toimintaedellytyksiä. Siirtoverkostot esimerkiksi tulevat olemaan suurimmaksi osaksi uusia hiilidioksidin siirtoa varten rakennettuja putkistoja, joiden kustannukset ovat merkittäviä. Joiltain osin on mahdollista hyödyntää myös vanhoja esimerkiksi maakaasun siirtoon käytettäviä putkistoja. Johtuen putkistojen rakentamiseen liittyvistä merkittävistä kuluista, jäsenvaltioiden on arvioitava, miten päästöjen aiheuttajat ja päästöjen varastointipaikat voitaisiin yhdistää järkevimmin. CCS-direktiivi ei vaadi lupaa putkiston rakentamiseen, vaan se tarvitaanko lupaa määräytyy kansallisen lain mukaan. Jäsenvaltioiden pyrkimyksestä yhdistää päästöjen aiheuttajat ja päästöjen varastointipaikat järkevimmillä tavalla voi seurata vertikaalista integroitumista.



KUVA 1. CCS ja vertikaalinen integraatio<sup>112</sup>

109 Roggenkamp, 2009, s.273.

110 Hollo, 2008, s.7.

111 Roggenkamp, 2009, s.275-276.

112 Vedder, 2008, s. 11.

CCS:llä on siis vahva linkki paitsi energian tuotantoon myös vahva tekninen yhteys maakaasumarkkinoihin.<sup>113</sup> Nämä kaksi piirrettä saavat aikaan sen, että CCS:n kehittyminen voi tuoda mukanaan useita kilpailuoikeudellisia ongelmia. Kuva 1 havainnollistaa CCS:n vertikaalisia suhteita toisaalta energian tuotantoon ja toisaalta terästeollisuuteen. Vedderin mukaan CCS:n hyödyntäminen voi tulevaisuudessa olla edellytys teräksen tuotannolle johtuen sen aiheuttamista merkittävistä hiilidioksidipäästöistä.

Toisaalta energiantuotannossa syntyviä hiilidioksidipäästöjä voidaan hyödyntää öljyn tai kaasun tuotannossa, tai hiilidioksidi voidaan varastoida tyhjiin öljy- tai kaasukenttiin. Se taho, joka siis tuottaa energiantuottajalle polttoainetta (esimerkiksi maakaasun tuottaja), voi hyödyntää talteenotettua hiilidioksidia tai tarjota energiantuottajalle mahdollisuuden hiilidioksidin varastointiin. Tällöin hiilidioksidivarastoa hallinnoiva taho (maakaasun tuottaja) voi myöntää käyttöoikeuden edullisemmilla ehdoilla vertikaalisesti integroituneelle osapuolelle. Kaasuntuottajalla on mahdollisuus valita käyttääkö se hallussaan olevia varastoja maakaasun väliaikaiseen varastointiin, minkä avulla se pystyy sopeutumaan päivittäisiin ja kausittaisiin vaihteluihin energian kysynnässä, vai käyttääkö se varastoja hiilidioksidipäästöjen lopulliseen varastointiin.

Vedder tuo esille myös maakaasumarkkinoita koskevat useat yrityskauppa-valvontatapaukset liittyen maakaasun varastointiin.<sup>114</sup> Erityisesti esille nostetaan tapaus *DONG*<sup>115</sup>, jossa tanskalainen maakaasun tuottaja yhdistyi kahteen tanskalaiseen sähköntuottajaan. Koska yhdistymisen myötä sähköntuottajilta olisi kadonnut tarve joustavuuteen kysynnän vaihteluihin liittyen ja yhtiöiden markkinavoima olisi siten kasvanut liian suureksi, komissio hyväksyi kaupan sitoumuksin. Maakaasuntuottajayhtiön tuli divestoida eli myydä sen hallussa olevat kaksi suurinta maakaasuvarastoa. Vastaavan kaltaisin sitoumuksin hyväksyttävät yrityskaupat voivat tulla Vedderin mukaan tulevaisuudessa ajankohtaiseksi myös CCS:n osalta.

Hiilidioksidin geologista varastointia koskevassa direktiivissä kolmannelle osapuolelle myönnettävä käyttöoikeus on mahdollista evätä kapasiteetin puutteen vuoksi. Tämä seikka mahdollistaa Vedderin mukaan sen, että yksi jäsenvaltio voi periaatteessa sulkea kokonaisen kansallisen CCS-markkinan siten, että se pyrkii saattamaan kaikki sille asetetut päästöjen vähennystavoitteensa CCS:n avulla ja siten käyttämään kaiken käytettävissä olevan kapasiteetin omaan tarkoitukseen. Tällainen menettely olisi todennäköisesti vastoin tavaroiden vapaan liikkuvuuden periaatetta. Vaikka vastaavan kaltaisen kansallisen edun mukainen toiminta on hyväksytty tapauksessa *Walloon Waste*<sup>116</sup>, voi olla, ettei sama menettely ole mahdollista hiilidioksidin talteenoton ja varastoinnin osalta. Tämä johtuu Vedderin mukaan siitä, että päästöjen vähentämisessä on kysymys globalista toiminnasta eikä tällöin ehkä voitaisi hyväksyä sitä, että jäsenvaltio voisi suorittaa päästöjen vähennyksen juuri omalla alueellaan.

## 5.2 Jäsenvaltion määräämä avoin ja syrjimätön tapa

CSS-direktiivin viides luku koskee kolmansille osapuolille myönnettävää käyttöoikeutta siirtoverkkoihin ja varastointipaikkoihin. Direktiivin 21 artiklan 1 kohdan mukaan jäsenvaltioiden on toteutettava tarvittavat toimenpiteet sen varmistamiseksi, että mahdolliset käyttäjät voivat käyttää siirtoverkkoja ja varastointipaikkoja tuotetun ja talteenotetun hiilidioksidin geologista varastointia varten kohtien 2, 3 ja 4 mukaisesti. Kohdan 2 mukaan käyttöoikeus myönnetään jäsenvaltion määräämällä avoimella ja syrjimättömällä tavalla. Jäsenvaltioiden on pidettävä tavoitteena oikeudenmukaista ja avointa pääsyä ja otettava huomioon tietyt kohdissa a-d luetellut asiat.

Ensinnäkin (kohta a) jäsenvaltion on otettava huomioon varastointikapasiteetti, joka on käytettävissä tai voidaan kohtuullisin keinoin saada käyttöön niillä alueilla, jotka on valittu 4 artiklan mukaisten varastointipaikan valintaa koskevien sääntöjen perusteella. Lisäksi on huomioitava siirtokapasiteetti, joka on käytettävissä tai voidaan kohtuullisin keinoin saattaa käyttöön.

113 *ibid*, s.1.

114 Vedder, 2009, s.147-148, 154.

115 Asia COMP/M.3868-DONG/Elsam/Energi E2.

116 Asia C-2/90, komissio v. Belgian kuningaskunta.

Toiseksi (kohta b) jäsenvaltion on huomioitava se osuus kansainvälisiin oikeudellisiin välineisiin ja yhteisön lainsäädäntöön perustuvista päästövähennysvelvoitteista, jotka se aikoo täyttää hiilidioksidin talteenoton ja geologisen varastoinnin avulla. Kolmanneksi (kohta c) huomioon on otettava tarve evätä käyttöoikeus, jos tekniset eritelmät eivät ole yhteensopivia eikä ongelmaa voida kohtuullisin keinoin ratkaista. Neljänneksi (kohta D) jäsenvaltion on otettava huomioon tarve huomioida varastointipaikan tai siirtoverkon omistajan tai toiminnanharjoittajan asianmukaisesti perustellut kohtuulliset tarpeet sekä kaikkien muiden sellaisten varaston tai verkon tai niihin liittyvien prosessointi- tai käsittelylaitosten käyttäjien edut, joihin asia voi vaikuttaa.

Kuten todettua, kolmansien osapuolten käyttöoikeutta koskevat säännökset ovat tärkeitä muun muassa siksi, että CCS-direktiivin perusteluiden kohdassa 38 todetaan, että käyttöoikeudesta voi tulevaisuudessa muodostua edellytys sähkön- ja lämmöntuotannon sisämarkkinoille tulolle. Se tulee näin tapahtumaan riippuu kuitenkin hiilidioksidipäästöjen ja CCS-tekniikan hintakehityksestä. Roggenkamp on tarkentanut, ettei CCS ole yksistään tai omana itsenään edellytys sähkön- ja lämmöntuotannon sisämarkkinoille tulolle.<sup>117</sup> Sen sijaan se on vaihtoehto, joka riippuu energian sisämarkkinoiden kehittymisestä sekä edellä mainituista hiilidioksidin ja CCS:n hinnasta.

### 5.3 Toiminnanharjoittajan mahdollisuus evätä käyttöoikeus ja käyttöoikeutta koskevien riitojen ratkaisu

CCS-direktiivin 21 artiklan 3 kohdassa säädetään siitä, millä perusteella toiminnanharjoittaja voi evätä käyttöoikeuden myöntämisen. Siirtoverkon haltijat ja varastointipaikkojen toiminnanharjoittajat voivat evätä käyttöoikeuden kapasiteetin puutteen vuoksi. Epäämiselle on 3 kohdan mukaan esitettävä asianmukaiset perustelut. Direktiivin 21 artiklan 4 kohdassa puolestaan säädetään jäsenvaltioiden velvollisuudesta toteuttaa tarvittavat toimenpiteet sen varmistamiseksi, että toiminnanharjoittaja, joka epää käyttöoikeuden kapasiteetin puutteen tai liittymän puuttumisen vuoksi, tekee tarpeelliset parannukset niiltä osin kuin se on taloudellista tai kun mahdollinen asiakas on valmis maksamaan siitä. Tämän edellytyksenä on 4 kohdan mukaan kuitenkin se, etteivät parannukset vaikuta kielteisesti hiilidioksidin siirron ja geologisen varastoinnin ympäristöturvallisuuteen.

CCS-direktiivin 22 artikla sisältää säännökset käyttöoikeutta koskevien riitojen ratkaisemista varten. Jäsenvaltioiden on varmistettava, että niillä on riitojen ratkaisemiseen soveltuvat menettelyt, mukaan luettuna osapuolista riippumaton viranomaisen, jolla on käytettävissään kaikki asiaa koskevat tiedot, jotta siirtoverkkojen ja varastointipaikkojen käyttöoikeuksia koskevat riidat voidaan ratkaista nopeasti ottaen huomioon 21 artiklan 2 kohdassa tarkoitetut perusteet ja näitä käyttöoikeuksia koskevissa neuvotteluissa mahdollisesti mukana olevien osapuolten lukumäärä.

22 artiklan 2 kohdassa säädetään rajojen yli ulottuvien riitojen ratkaisemisesta. Nämä riidat ratkaistaan sen jäsenvaltion riitojenratkaisumenettelyn mukaisesti, jonka lainkäyttövaltaan se siirtoverkko tai se varastointipaikka kuuluu, johon pääsy on evätty. Jos rajojen yli ulottuvassa riidassa siirtoverkko tai varastointipaikka ulottuu useamman kuin yhden jäsenvaltion alueelle, asianomaisten jäsenvaltioiden on neuvoteltava keskenään varmistakseen, että tätä direktiiviä sovelletaan yhdenmukaisesti.

Riitojen ratkaisua koskevilla säännöksillä pyritään takaamaan omalta osaltaan käyttöoikeuden myöntämisen käytännön toteutuminen. Toisaalta kyseisen säännöksen ottaminen käyttöoikeussääntöjen yhteyteen kuvaa mielestäni sitä, että käyttöoikeuden myöntämiseen liittyy vahvoja vastakkaisia intressejä, minkä johdosta käyttöoikeutta koskevat riidat ovat tulevaisuudessa todennäköisiä.

---

<sup>117</sup> Roggenkamp, 2009, s.277.



## 5.4 Mahdolliset ongelmat

Vedder käsittelee artikkelissaan CCS-direktiivin kolmannen osapuolen käyttöoikeutta koskeviin säännöksiin liittyviä potentiaalisia ongelmia.<sup>118</sup> Yleisenä huomiona Vedder toteaa, että kyseiset säännökset ovat lakonisia, eivätkä ne turvaa tehokkaan kolmannen osapuolen käyttöoikeuden toteutumista. Ensinnäkin, jäsenvaltioille annetut laajat mahdollisuudet valita se tapa, jolla pääsy verkkoihin ja varastoihin toteutetaan, tullee johtamaan siihen, että tuloksena on useita erilaisia ja eritasoisia kansallisia access-säännöksiä. Samaan lopputulokseen tulee myös Roggenkamp.<sup>119</sup> Säännösten lisäksi käyttöoikeutta koskevat pyynnöt voivat tulla olemaan eritasoisia. Tämä puolestaan on omiaan heikentämään oikeusvarmuutta. Jäsenvaltiolla on direktiivin mukaan oikeus kieltäytyä käyttöoikeuden myöntämisestä, mikäli se johtuu kapasiteetin puutteesta. Vedderin mukaan tämä mahdollistaa sen, että jäsenvaltio voi päättää täyttävänsä valtaosan kansallisista ilmastotavoitteistaan CCS:n avulla ja evätä siten kolmansien käyttöoikeuden varastoihin vetoamalla kapasiteetin puutteeseen.

Kun verrataan maakaasun sisämarkkinadirektiivin ja CCS-direktiivin kolmansien osapuolien käyttöoikeussäännöksiä ja erityisesti niiden poikkeuksia, Vedder toteaa, että CCS-direktiivi ei sisällä maakaasun sisämarkkinadirektiivin tavoin säännöstä, jonka mukaan käyttöoikeuden myöntämisestä voi kieltäytyä, jos kyseessä on investointi uuteen infrastruktuuriin.<sup>120</sup> Vedderin mukaan CCS-direktiivin 20 d kohta<sup>121</sup> eli säännöstä varastointipaikan tai siirtoverkon omistajan tai toiminnanharjoittajan asianmukaisesti perusteltujen kohtuullisten tarpeiden huomioimisesta voidaan mahdollisesti tulevaisuudessa tulkita samoin kuin maakaasun sisämarkkinadirektiivin edellä mainittua säännöstä. Vastaavasti voi kuitenkin olla, että kyseinen tulkinta ei ole mahdollinen.

Vedderin mukaan lisäksi keskeisen eron maakaasumarkkinoiden ja CCS:n välillä muodostaa järjestelmiin käytettävien putkistojen erilainen tilanne. Maakaasun osalta putkistoverkosto oli jo olemassa, ja kilpailua oli jo syntynyt, kun maakaasumarkkinoita koskeva direktiivi otettiin käyttöön. CCS:n osalta sen sijaan suurin osa hiilidioksidin siirtoon käytettävistä putkistoista tullaan rakentamaan direktiivin voimaantulon jälkeen ja ainoastaan hiilidioksidin kuljetusta varten (purpose-built). Tästä seuraa, että hiilidioksidiputkistojen reititys ja kapasiteetti tulevat vaikuttamaan kolmannen osapuolen käytännön mahdollisuuksiin saada käyttöoikeus putkistoihin.

Vedderin mukaan myös läpinäkyvyys jo valmiiksi keskittyneillä energiamarkkinoilla voi lisääntyä edelleen. Tällainen tilanne voi tulla ajankohtaiseksi silloin, jos kaksi sähköntuotantoa harjoittavaa yhtiötä päättää rakentaa hiilivoimalat, joissa on hiilidioksidin talteenottoon tarvittavat laitteistot. Toinen näistä yhtiöistä on liikkeellä ensimmäisenä ja päättää rakentaa putkiston voimalaitoksesta varastointipaikkaan. Putkiston ensimmäiseksi rakentava yritys voi päättää rakentavansa toisaalta putkiston, joka täyttää ainoastaan sen itsensä tarvitseman kapasiteetin tai rakentaa isomman putkiston, jonka se voi jakaa toisen yhtiön kanssa. Mikäli yritys valitsee jälkimmäisen vaihtoehdon, syntyy paitsi toiset markkinat, yrityksellä on myös mahdollisuus saada tietoa kilpailijansa hiilidioksidin ja sähköntuotannosta. Tämä tieto on haitallista kilpailulle, kun otetaan huomioon energiamarkkinoiden keskittyneisyys.

Myös Roggenkamp on todennut CCS-direktiivin käyttöoikeussäännösten olevan heikko.<sup>122</sup> Se, tullaanko riittävää varmuutta saavuttamaan, tulee riippumaan niiden kansallisten lakien sanamuodosta ja sisällöstä, joilla direktiivi tullaan implementoimaan. Roggenkampin näkemyksen mukaan opilla olennaisista toimintaedellytyksistä tulee olemaan rooli tulevaisuudessa käytävässä käyttöoikeuskeskustelussa.

Esimerkiksi jäsenvaltioiden suunnitelmista CCS-direktiivin implementoimiseksi voidaan ottaa Ison-Bri-

118 Vedder, 2008, s.15-16.

119 Roggenkamp, 2009, s. 298-299.

120 Vedder 2008, s. 16.

121 Valmiissa direktiivissä 21 artiklan d-kohta.

122 Roggenkamp, 2009, s.279-280.

tannian toimet. Ison-Britannian suunnitelmia erityisesti CCS-direktiivin third party access -säännösten osalta valaisee energia- ja ilmastonmuutosasioista vastaavan ministeriön laatima konsultaatio siitä, miten kyseiset säännökset tulisi implementoida.<sup>123</sup> Ministeriön laatimassa konsultaatiossa todetaan ensinnäkin, että Iso-Britannia on sitoutunut vähentämään hiilidioksidipäästöjään vuoteen 2050 mennessä 80 prosentilla. Tavoitteen saavuttamiseksi maan on tehtävä sähköntuotantonsa hiilineutraaliksi. Konsultaatiopaperissa esitetyn arvion mukaan CCS:n avulla fossiililla polttoaineilla toimivien voimalaitosten hiilidioksidipäästöjä voitaisiin vähentää 90 prosentilla. Maan hallitus on myöntänyt yhdelle maailman ensimmäisistä demonstraatioprojekteista ylimmillään jopa miljardin euron tuen. Paitsi että demonstraatioprojekti saa taloudellista tukea, todetaan myös toimivan, tarkoitukseen suunnitellun sääntelykehyksen olevan olennainen edellytys, jotta CCS voitaisiin ottaa käyttöön täysimittaisesti.

Konsultaatiopaperin mukaan Ison-Britannian voimassa oleva lainsäädäntö sisältää säännöksiä, jotka kattavat CCS-direktiivin vaatimukset koskien hiilidioksidin siirtoon käytettävien putkistojen kolmansille osapuolille myönnettävää käyttöoikeutta.<sup>124</sup> Toisin sanoen putkistojen rakentamista koskevat jo nykyisin Petroleum Act 1998 sekä Pipelines Act 1962. Näistä ensiksi mainittu koskee merellä olevia putkistoja, kun taas jälkimmäinen koskee maalla kulkevia pitkän matkan putkistoja. Nämä säännökset sisältävät siis myös putkistoja koskevat third party access -säännökset, joiden perusteella käyttöoikeus putkistoihin määräytyy osapuolten välisillä neuvotteluilla ja joihin viranomaisen voi tarvittaessa puuttua. CCS-direktiivin third party access -säännökset koskevat paitsi siirtoputkistoja myös varastoja. Näin ollen Ison-Britannian jo voimassa olevaa lainsäädäntöä tulisi uudistaa siten, että se kattaisi myös varastoja koskevat kolmannen osapuolen käyttöoikeussäännöt.

Ministeriö esittää konsultaatiopaperissaan kolme eri vaihtoehtoista skenaariota CCS-direktiivin implementoimiseksi.<sup>125</sup> Ensimmäinen vaihtoehto, jota ministeriön mukaan ei ole pidettävä todennäköisenä, on se, ettei jäsenvaltio tee mitään direktiivin implementoimiseksi. Tästä seurauksena olisi tietysti direktiivin implementoimisen laiminlyönti, mikä puolestaan tarkoittaisi EU-sääntöjen rikkomista. Toisena ja ministeriön mukaan suositeltavimpana vaihtoehtona on direktiivin implementointi vähimmällä mahdollisella tavalla, mikä on myös linjassa Ison-Britannian laatimien direktiivin implementoimista koskevien ohjeiden kanssa.<sup>126</sup> Vaihtoehdossa kaksi jo voimassa olevaa putkistoja koskevaa lainsäädäntöä muutettaisiin siten, että se koskisi tulevaisuudessa myös hiilidioksidin varastointiin käytettäviä varastoja. Kolmantena vaihtoehtona olisi puolestaan mennä pidemmälle kuin mitä direktiivin vähimmäisvaatimukset ovat. Tämä voisi ministeriön mukaan tarkoittaa muun muassa vaatimusta julkaista käyttöoikeutta koskevat ehdot etukäteen, vaatimusta sitoutua open-seasonin pitämiseen ennen kuin rakennuslupa putkistoille tai varastolle myönnetään tai vaatimusta eriyttää CCS-infrastruktuuri hiilidioksidin tuotannosta (päästölähteestä). Ministeriön mukaan tämän kolmannen vaihtoehdon valinnalle ei ole perusteita johtuen CCS:n esikaupallisesta vaiheesta.

---

123 Department of Energy and Climate Change, 2010a.

124 *ibid* s. 11.

125 Department of Energy and Climate Change, 2010b, s.7-12.

126 Department for Business, Innovation and Skills, 2011.



## 6 EUROOPAN UNIONIN ENERGIAMARKKINOIDEN VAPAUTTAMINEN JA DIREKTIIVIT

### 6.1 Energiamarkkinoiden vapauttamiseen pyrkivistä direktiiveistä

Energia-ala on yksi verkostotoimialoista, ja sen vapauttamiseen kilpailulle on pyritty EU:n piirissä 1980-luvulta alkaen.<sup>127</sup> Osalla näistä verkostotoimialoista, kuten tele- ja lentoliikenteen alalla markkinoiden liberalisointi on edennyt nopeasti ja tuloksena ovat nykyisin täysin vapaat markkinat. Toisilla aloilla kuten energiasektorilla kilpailua on onnistuttu avaamaan pala palalta kuitenkin onnistumatta saavuttamaan täysin vapaita markkinoita.

Liberalisointi aloitetaan tyypillisesti poistamalla ensiksi monopolitoimijoilta yksinoikeus toimia tietyllä alalla. Tämän lisäksi liberalisoinnin tueksi tarvitaan yleisesti sektorikohtaista sääntelyä, jonka avulla voidaan turvata useampien toimijoiden alalle tulo ja toimintamahdollisuudet. Yhtenä keskeisenä välineenä markkinoiden avaamiseen ovat olleet direktiivit, joiden avulla EU:n tasolla on pystytty asettamaan tavoiteltu tila, mutta samalla kuitenkin annettu jäsenvaltioille harkintavaltaa keinovalikoiman ja muodon suhteen. Direktiivien suoma harkintavaltaa jäsenvaltioille on toisaalta ollut myös keskeinen este liberalisointiprosessissa.<sup>128</sup> Johtuen jäsenvaltioille annetusta harkintavallasta markkinoiden avaamisen aste vaihtelee jäsenvaltioiden välillä. Liberalisointiin pyrkivät direktiivit asettavat useimmiten minimitason, jonka jäsenvaltiot voivat halutessaan ylittää. Tästä johtuen osassa jäsenvaltioista liberalisointi tietyillä aloilla on edennyt nopeammin verrattuna muihin jäsenvaltioihin.

Suurimmalla osalla EU:n jäsenvaltioista on ollut ongelmia energian sisämarkkinoita koskevan niin sanotun toisen toimenpidepaketin säännösten implementoinnissa. Rikkomusten johdosta komissio antoi 25.6.2009 virallisen ilmoituksen 25 jäsenvaltiolle sähkö- ja kaasusäädösten noudattamatta jättämisestä.<sup>129</sup> Lisäksi viisi jäsenvaltiota sai ilmoituksen EU:n sähkö- ja kaasudirektiivien vastaisen hintasääntelyjärjestelmän ylläpitämisestä. Komission havaitsemista rikkomuksista tärkeimmiksi mainittiin muun muassa se, etteivät sähkön ja kaasun siirtoverkonhaltijat anna riittävästi tietoja, mikä estää toimitusyritysten tosiasiallisen pääsyn verkkoon. Komissio totesi myös, ettei kansallisella tasolla ole vahvistettu riittäviä riitojenratkaisumenettelyjä kuluttajia varten.

Osa jäsenvaltioista on pyrkinyt tahallisesti viivyttämään direktiivin implementoinnissa, mistä johtuen tilanne eri jäsenvaltioissa ei ole yhdenmukainen. Se ettei tilanne ole ollut yhdenmukainen, on näkynyt konkreettisesti siinä, että osa yrityksistä on pystynyt välttämään EU-oikeuden velvoitteita vuosien ajan. Tilannetta on osaltaan vaikeuttanut se seikka, että komission käytössä olevat keinot pakottaa jäsenvaltio direktiivin implementointiin ovat melko tehottomia muun muassa prosessin pitkän keston vuoksi.

Kansallinen lainsäädäntö tuli mukauttaa kolmannen energian sisämarkkinapakettin sisältämien uudistettujen direktiivien mukaiseksi 3.3.2011 mennessä. Alkuvuodesta 2011 implementoinnin tilanne näytti sen verran huolestuttavalta, että komissio muistutti julkisuudessa jäsenvaltioita sen käytössä olevista keinoista aloittaa rikkomusmenettely jäsenvaltiota vastaan, mikäli se laiminlyö implementointivelvoitteensa. On siis todennäköistä, ettei kolmannenkaan sisämarkkinapakettin implementointi suju ongelmitta, minkä lisäksi tulevaisuudessa on odotettavissa vielä lisä uudistuksia.<sup>130</sup>

Lisäksi on mainittava, että direktiivit ovat usein jäsenvaltioiden ja EU:n instituutioiden välisiä kompromisseja, mistä seuraa, että niiden pyrkimys markkinoiden vapauttamiseen on heikompa verrattuna Euroopan komission tavoitteisiin markkinoiden vapauttamisesta.<sup>131</sup>

127 Geradin, 2006, s.9.

128 ibid s. 8-9

129 Euroopan komissio, 25.6.2009.

130 Kehoe, 2011, s.43.

131 Geradin, 2006, s.4.

## 6.2 Implementoinnin ongelmat maakaasun sisämarkkinadirektiivin access-säätelyssä

Suomen maakaasumarkkinat ovat poikkeavat siinä mielessä, ettei Suomella ole omia maakaasuvarantoja, maakaasutuotantoa eikä mahdollisuutta varastoida maakaasua maaperäänsä.<sup>132</sup> Tästä johtuen Suomen maakaasuverkosto on hyvin rajoittunut ja suurin osa Suomessa käytettävästä maakaasusta tulee Suomeen Venäjältä. Koska Suomen maakaasuverkosto ei siis ole yhteydessä muiden EU:n jäsenvaltioiden maakaasuverkkoihin, on Suomelle myönnetty merkittävät poikkeukset koskien maakaasun sisämarkkinadirektiiviä. Poikkeukset eivät koske kuitenkaan muun muassa kolmannen osapuolen verkkoon pääsyä koskevia sääntöjä.

Maakaasun sisämarkkinoita koskevan direktiivin access-säännösten implementointi jäsenvaltioissa on johtanut myös sitä koskevan EU:n oikeuskäytännön syntymiseen. Kuten todettua, kyseisen direktiivin implementointi ei ole ollut yksinkertaista, minkä johdosta paitsi komissio myös EU:n tuomioistuimet ovat käsitelleet direktiivin tulkintaan liittyviä tapauksia.

Tapauksessa C-259/01 komissio vastaan Ranska oli kyse ensimmäisen maakaasun sisämarkkinoita koskevan direktiivin 98/30/EY voimaansaattamisesta Ranskassa.<sup>133</sup> Direktiivin 29 artiklan mukaan jäsenvaltion tuli saattaa voimaan direktiivin mukaiset lait, asetukset ja muut hallinnolliset määräykset viimeistään kaksi vuotta direktiivin voimaan tulosta eli 10.8.2000 ja ilmoittaa niistä komissiolle. Ranskan viranomaiset ilmoittivat 17.8.2000 komissiolle, että sen hallitus oli hyväksynyt direktiivin toimeenpanevan lain ja lakiehdotus oli tarkoitus hyväksyttävä parlamentilla mahdollisimman pian. Koska komissio ei saanut Ranskalta mitään tietoja direktiivin muodollisesta täytäntöönpanosta, se antoi asiasta Ranskalle virallisen huomautuksen 22.9.2000.

Vastauksessaan Ranska puolusti direktiivin täytäntöönpanon viivästymistä toteamalla, että direktiivin täytäntöönpano vaatii pitkälle menevien muutosten tekemistä Ranskan kansalliseen lainsäädäntöön. Lisäksi Ranska totesi, että talouden toimijat olivat ryhtyneet toimenpiteisiin direktiivin vaatimuksena olevan kaasuverkkoon pääsyn vapauttamiseksi sillä aikaa, kun lakiehdotuksen hyväksymistä odotettiin. Tähän komissio totesi, ettei Ranska ollut ryhtynyt minkäänlaisiin direktiivin täytäntöönpanotoimenpiteisiin ja vaati sitä toteuttamaan täytäntöönpanon vaatimat toimenpiteet kahden kuukauden määräajassa. Ranska ilmoitti komissiolle 6.4.2001, että sillä oli edelleen aikomus saattaa direktiivi osaksi Ranskan oikeusjärjestystä ja että se oli suorittanut väliaikaistoimenpiteitä, joiden tarkoituksena oli varmistaa direktiivin tavoitteiden välitön toteuttaminen. Näiden tietojen perusteella ei edelleenkään voitu todeta, että direktiivi olisi saatettu osaksi Ranskan oikeusjärjestystä, komissio nosti kanteen Ranskaa vastaan.

Puolustukseksaan Ranska viittasi sen voimaan saattamiin väliaikaistoimenpiteisiin, joilla direktiivin 18 artiklan mukaisten vaatimukset täyttävien asiakkaiden oli mahdollista päästä kaasuverkkoon tekemällä vuoden kestävä toimitussopimuksen. Talouden toimijat olivat lisäksi julkaisseet pääsyyn sovellettavat ehdot ja tariffit. Lisäksi mainituilla asiakkailla oli myös mahdollisuus tietyn ehdoin käyttää väliaikaisia varastointipaikkoja. Ranskan mukaan tämä väliaikainen järjestely oli mahdollistanut toimitussopimusten uudelleen neuvottelun sekä toimittajan vaihtamisen. Lisäksi talouden toimijat olivat sitoutuneet tiettyihin direktiivin mukaisiin kirjanpitoa koskeviin erillisysvaatimuksiin sekä varmistamaan sen, että eri toimintojen kauppa- ja rahoitussuhteet ovat avoimia.

Arvioidessaan tapausta tuomioistuimien viittasi yhteisön tuomioistuimen oikeuskäytäntöön direktiivin implementointia koskevissa asioissa. Tuomioistuimien totesi ensinnäkin, että direktiivin voimaansaattaminen ei välttämättä edellytä kansallisia lainsäädäntötoimia mutta tuolloin kansallisessa oikeudessa on toteutettava direktiivin täysimääräinen soveltaminen. Tällöin oikeustilanteen on tuomioistuimen mukaan oltava riittävän täsmällinen ja selvä, minkä lisäksi oikeudensaajien on voitava olla tietoisia oikeuksistaan ja näillä tulee olla mahdollisuus toteuttaa oikeutensa kansallisessa tuomioistuimessa. Tuomioistuimien totesi myös että tilanteessa, jossa kansalliset säännökset ovat ristiriidassa yhteisön oikeussääntöjen kanssa, johtavat jo sinänsä epäselvään

132 Energiamarkkinavirasto, 2007, s.4.

133 Asia C-259/01, Euroopan yhteisöjen komissio v. Ranskan tasavalta, kohdat 1-8, 12-14, 17-19, 21-22.

tilanteeseen oikeudensaajien käytössä olevien mahdollisuuksien osalta, vaikka jäsenvaltio käytännössä toimisikin yhteisön säännösten mukaisesti. Komissio muistutti myös, että jäsenvaltion toteuttamat hallinnolliset käytännöt eivät ole riittävä tapa toteuttaa perustamissopimuksen mukaista täytäntöönpanoa. Tähän syynä on se, että hallinnollisia käytäntöjä voidaan muuttaa hallinnon sisäisesti eikä niitä julkaista asianmukaisella tavalla.

Edellä mainitun perusteella tuomioistuin totesi, etteivät Ranskan oikeusjärjestyksen säädökset vastanneet direktiiviä. Lisäksi tuomioistuin katsoi, etteivät Ranskan viittamat väliaikaistoimenpiteet olleet päteviä täytäntöönpanotoimia, koska niitä ei ollut toteuttanut valtio, vaan talouden toimijat. Tuomioistuin katsoi siis, että Ranska ei ollut toteuttanut maakaasumarkkinoita koskevan direktiivin 29 artiklan mukaisia velvoitteita.

Ranskan lisäksi myöskään Saksa ei implementoinut ensimmäistä maakaasun sisämarkkinadirektiiviä ajallaan.<sup>134</sup> Saksan osalta kyseessä oli osittainen laiminlyönti siten, että Saksa oli saattanut ajallaan voimaan osan direktiivin säännöksistä. Laiminlyönnin johdosta komissio lähetti Saksan hallitukselle 6.6.2001 perustellun lausunnon, johon Saksalla oli aikaa vastata kaksi kuukautta.<sup>135</sup> Komission antamaa perusteltua lausuntoa edeltää komission antama virallinen ilmoitus, jonka tarkoituksena on tiedustella jäsenvaltion näkemyksiä kyseessä olevasta asiasta. Jäsenvaltiolle lähetettävää perusteltua lausuntoa voidaan pitää toisena varoituksena, jossa komissio ilmaisee selkeästi syyt, joihin perustuen se katsoo jäsenvaltion syyllistyneen rikkomukseen sekä kehottaa jäsenvaltiota ryhtymään toimenpiteisiin.

Ranskaa koskeva tapaus osoittaa erityisesti sen, että direktiivin implementointitoimien tulee koostua paitsi muodollisista voimaansaattamistoimista, sääntöjen käytännön soveltamisesta sekä niiden toimeenpanosta. Nämä toimet on lisäksi toteutettava jäsenvaltion toimesta, toisin sanoen esimerkiksi talouden toimijoiden toimet eivät ole riittäviä.

### 6.3 Implementoinnin ongelmat sähkön sisämarkkinadirektiivin access-säätelyssä

Yhteisön tuomioistuin on käsitellyt sähkömarkkinadirektiivin soveltamista tapauksessa Citiworks AG C-439/06.<sup>136</sup> Tapauksessa oli kyse saksalaisen tuomioistuimen tekemästä ennakkoratkaisupyynnöstä, jossa tiedusteltiin Saksan energiatalouslain<sup>137</sup> verkkoon pääsyä koskevien säännösten yhteensopivuutta sähkömarkkinadirektiivin 2003/54/EY verkkoon pääsyä koskevien säännösten kanssa. Tapauksessa oli kyse siitä, että lentokenttätoimintaa harjoittava yritys vaati ylläpitämänsä energian toimitusverkon määrittelemistä yksityiseksi toimitusverkoksi, jonka katsottaisiin jäävän kolmannen osapuolen vapaata pääsyä koskevan säännön ulkopuolelle. Paikallinen viranomaisena hyväksyi kyseisen vaatimuksen, minkä johdosta energiantoimitusalan yritys, joka oli toimittanut energiaa lentokentällä toimivalle lennonjohtopalveluita tarjoavalle yhtiölle, valitti viranomaisen päätöksestä Oberlandesgericht Dresdeniin.

Saksan energiatalouslaissa poikkeukseksi kolmannen osapuolen oikeuteen päästä verkkoon oli säädetty niin sanotut yksityiset toimitusverkot. EnWG:n 110 §:n 1 momentissa säädetään siitä, millä edellytyksellä toimitusverkkoa on pidettävä yksityisenä. Kyseisen lain mukaan toimitusverkko on yksityinen, jos toimitusverkko sijaitsee joko alueellisesti yhteenkuuluvan yritysalueen sisällä palvelun pääasiallisesti yrityksen sisäistä energian siirtämistä tai alueellisesti yhteenkuuluvalla yksityisalueella palvelun verkonhaltijaa tai sen toimeksisaajaa. Lisäksi toimitusverkkoa on pidettävä yksityisenä, jos verkot sijaitsevat alueella, joka kuuluu alueellisesti kiinteästi yhteen, ja joilla huolehditaan pääsääntöisesti energiantoimituksesta omiin tarpeisiin.

Yhteisöjen tuomioistuin totesi ennakkoratkaisupyynnöä käsitellessään, että sen aiemman oikeuskäytännön

<sup>134</sup> Moen, 2003, s.6.

<sup>135</sup> Euroopan komissio, 6.6.2001.

<sup>136</sup> Asia C-439/06, citiworks, kohdat 1, 2, 14, 16-18, 42-43, 45, 48-49.

<sup>137</sup> Gesetz über die Elektrizitäts- und Gasversorgung, 7.7.2005 (EnWG).

mukaan verkon käyttäjien syrjinnän kieltoa on pidettävä yleisenä periaatteena. Tämän lisäksi syrjimättömän verkkoon pääsyn merkitystä on korostettu muun muassa kuluttajan oikeuksien toteuttamisella. Koska kuluttajalla on avoimilla markkinoilla oikeus valita sähköntoimittaja, on sähköntoimittajalla oltava avoin ja syrjimättömän pääsy siirto- ja jakeluverkkoihin.

Sähkömarkkinadirektiivissä vapaan verkkoon pääsyn periaatteen todetaan koskevan toimitus- ja siirtoverkkoja. Toimitus- ja siirtoverkkoja koskevissa määritelmissä verkot erotetaan ainoastaan sähkön jännitteen perusteella, ei niiden koon tai sähkön kulutuksen perusteella. Näin ollen direktiivin tarkoituksena ei ole jättää tietyn kokoisia verkkoja vapaata pääsyä koskevan säännön ulkopuolelle. Tapauksessa kyseessä oleva verkko oli luokiteltava yhteisön tuomioistuimen mukaan direktiivissä tarkoitetuksi jakeluverkoksi.

Tapauksen keskeisenä ajatuksena voidaan pitää sitä, että direktiivissä jäsenvaltioille annettu velvoite huolehtia kolmansien osapuolien pääsystä verkkoon valitsemallaan tavalla ja valitsemassaan muodossa ei oikeuta jäsenvaltioita säättämään poikkeuksia vapaata pääsyä koskevaan periaatteeseen lukuun ottamatta direktiivissä säädettyjä poikkeuksia. Se, että jäsenvaltiot ovat sidottuja direktiivissä säädettyihin poikkeuksiin, on seurausta vapaata pääsyä siirto- ja jakeluverkkoihin koskevan periaatteen tärkeästä merkityksestä.

Toinen sähkömarkkinadirektiivin soveltamista koskeva ennakkoratkaisupyyntö koski kyseisen direktiivin ja Liettuan kansallisen lainsäädännön suhdetta. Tapauksessa Sabatauskas ym. C-239/07 oli kyse Liettuan tasavallan perustuslakituomioistuimen tekemästä ennakkoratkaisupyyntöstä, joka koski EU:n sähkömarkkinadirektiivin 2003/54/EY 20 artiklan 1 kohdan soveltamista eli kolmannen osapuolen verkkoon pääsyä.<sup>138</sup> Tapauksen keskeinen kysymys oli se, onko asiakkaalla direktiivin verkkoon pääsyä koskevien säännösten perusteella oikeus valita, liitetäänkö hänet jakelu- vai siirtoverkkoon. Toisin sanoen voitiin kysyä, oliko jäsenvaltiolla, tässä tapauksessa Liettualla, oikeus määrätä, että asiakas liitetään ensisijaisesti jakeluverkkoon ja vain poikkeuksellisesti siirtoverkkoon.

Tapauksessa jouduttiin pohtimaan verkkoon pääsyn ja verkkoon liittämisen eroavaisuutta. Verkkoon pääsystä todettiin tarkoitettavan oikeutta käyttää sähköverkkoa ennalta julkaistujen tariffien perusteella, kun taas verkkoon liittämistä tarkoitettiin fyysistä kytkemistä verkkoon. Tuomioistuin totesi myös, että näiden käsitteiden osalta eri jäsenvaltioiden kieliversiot eroavat toisistaan. Esimerkiksi Ranskassa, Saksassa ja Englannissa direktiivin 20 artiklan 1 kohdassa puhutaan ”pääsystä”, kun taas liettualaisessa versiossa puhutaan sekä ”pääsystä” että verbeistä ”liittää” ja ”yhdistää”. Kieliversioiden eroavaisuuden osalta tuomioistuin totesi, että yhteisön oikeudessa noudatetaan yhtenäisen tulkinnan vaatimusta, eikä yhtä kieliversiota voida sen tähden asettaa etusijalle muihin nähden. Näin ollen tilanteessa, jossa kieliversiot eroavat toisistaan on säännöstä tulkittava lain systematiikan ja tavoitteiden mukaisesti.

Tuomioistuin totesi lisäksi, että direktiivin tarkoituksena on taata vapaa verkkoon pääsy. Tämän toteuttamisessa jäsenvaltiolla on kuitenkin laaja toimintavapaus ohjata käyttäjät tietyn tyyppisiin verkkoihin. Ohjauksen on kuitenkin perustuttava syrjimättömiin kriteereihin ja objektiivisiin arviointeihin. Tämän jäsenvaltiolla olevan laajan toimintavapauden perusteella sillä on katsottava olevan oikeus velvoittaa liittämään asiakkaat ensisijaisesti jakeluverkkoon ja vain poikkeuksellisesti siirtoverkkoon, kun jäsenvaltion pyrkimyksenä oli estää se, että suuret asiakkaat liitettäisiin siirtoverkkoon ja pienet jakeluverkkoon, jolloin jakeluverkon kustannukset jäisivät ainoastaan pienten asiakkaiden kannettaviksi ja minkä seurauksena sähkön hinta nousisi. Toteuttaessaan tällaisia pyrkimyksiä, jäsenvaltion käyttämien kriteerien on kuitenkin oltava syrjimättömiä ja objektiivisia.

Tapauksen johtopäätöksenä voitiin todeta ensinnäkin, että sähkömarkkinadirektiivin 20 artiklassa (nykyisin 32 artikla) säädetään kolmannen osapuolen vapaasta verkkoon pääsystä, ei verkkoon liittamisestä. Toiseksi tuomion perusteella voitiin todeta, että vaatimukset täyttävällä asiakkaalla ei ole mainitun säännöksen perusteella vapautta valita, millaiseen verkkoon hänet liitetään. Lisäksi tuomion perusteella voitiin sanoa, ettei 20

138 Asia C-239/07, Sabatauskas ym., kohdat 20, 21, 24, 37-39, 46-49.

artiklan soveltaminen estä sellaista kansallista lainsäädäntöä, jonka perusteella asiakas liitetään siirtoverkkoon ainoastaan silloin, jos jakeluverkonhaltija kieltäytyy sille asetettujen teknisten tai toimintaa koskevien vaatimusten vuoksi liittämästä verkkoonsa toimiluvassaan osoitetulla alueella olevia vaatimukset täyttävän asiakkaan laitteita. Tällöin kansallisen tuomioistuimen on kuitenkin huolehdittava siitä, että tällaisen järjestelmän toimeenpanossa ja soveltamisessa noudatetaan käyttäjiin nähden syrjimättömiä ja objektiivisia kriteereitä.

Alexander Kotlowski on analysoinut tarkemmin tapausta Sabatauskas artikkelissaan *Direct Access to European Electricity Transmission Networks*.<sup>139</sup> Kotlowski toteaa artikkelissaan, että Sabatauskas valotti omalta osaltaan *third party access* -käsitteen sisältöä, mutta toisaalta sisälsi kiistanalaisia argumentteja, joiden johdosta *third party access* -käsite johtanee tulevaisuudessakin oikeusriitoihin. Ennakkoratkaisukysymys koski siis asiaa, johon direktiivissä ei oteta selkeästi kantaa ja jota silloinen yhteisön tuomioistuin päätti tulkita noudattamalla direktiivin sananmukaista tulkintaa.

Kuten Kotlowski artikkelissaan toteaa, sähkön sisämarkkinoita koskevan direktiivin sisältämien määritelmien merkitys korostui yhteisön tuomioistuimen ratkaisussa. Tuomioistuin päätyi ratkaisussaan kaventamaan *third party access* -käsitteen määrittelyä. Kotlowskin mukaan tuomioistuimen ratkaisun voidaan katsoa olevan ristiriidassa yleisen pyrkimyksen kanssa vapauttaa EU:n sähkömarkkinat täysimääräisesti kilpailulle. Liettuan tapauksessa tuomioistuimen ennakkoratkaisun voidaan katsoa estävän kansallisten markkinoiden avautumista, koska se mahdollistaa vanhojen ja uusien toimijoiden erilaisen kohtelun ja vaikeuttaa siten uusien toimijoiden markkinoille tuloa. Tämä eriarvoisuus aiheutuu siitä, että Liettuassa vanhat toimijat, jotka on aikoinaan liitetty suoraan siirtoverkkoon, säilyttävät tämän asemansa, mutta sen sijaan uudet toimijat eivät voi saada tätä etua.

Sähkön sisämarkkinoita koskeva direktiivi sisältää säännökset, joiden perusteella poikkeaminen avoimen verkkoon pääsyn periaatteesta voidaan oikeuttaa julkisen palvelun velvoitteella. Kotlowskin mukaan tapaus Sabatauskasin taustalla olevat sosiaaliset huolet sekä julkisen palvelun ongelma olisi voitu ratkaista edellä mainituilla direktiivin poikkeussäännöillä ilman, että tuomioistuimen olisi tullut tulkinnallaan kaventaa *third party access* -käsitteen määrittelyä. Kotlowskin näkemyksen mukaan tuomioistuimen Sabatauskasissa omaksuma kaventava tulkinta merkitsee askelta kohti tiukempaa linjaa verrattuna tuomioistuimen liberaalimpaan ratkaisuun asiassa *Citiworks*. Joka tapauksessa *third party access* -käsitteen laajuus tulee Kotlowskin mukaan arvioida vielä tulevaisuudessa. Sabatauskasia voidaan pitää tärkeänä askeleena tässä määrittelyssä, mutta huomiotta ei tule jättää sen mahdollisia edellä kuvattuja odottamattomia seurauksia markkinoiden avaamisen kannalta.

#### 6.4 Kilpailuoikeudelliset prosessit implementoinnin tukena

Kuten todettua komissiolla on toimivalta SEU 17 artiklan perusteella valvoa sitä, että jäsenvaltiot noudattavat EU:n lainsäädäntöä. Lisäksi komissio voi SEUT 258 ja 260 artikloiden perusteella pyytää unionin tuomioistuinta toteamaan, ettei jäsenvaltio ole soveltanut, implementoinut tai toimeenpannut EU:n lainsäädäntöä ja vaatia, että tuomioistuin määräisi jäsenvaltiolle rahallisen sanktion. Edellä kuvatut runsaat ongelmat energiamarkkinoiden vapauttamiseen tähtäävien direktiivien implementoinnissa ovat saaneet komission puuttamaan jäsenvaltioiden energiamarkkinoiden kehittymiseen myös kilpailuoikeudellisten prosessien avulla. Komissio on todennut muun muassa mittavan energia-alaa koskevan sektoritutkimuksen loppuraportissa, että se tulee käyttämään täysimittaisesti ja samanaikaisesti kaikkia sille uskottuja kilpailusääntöjä, sulautumien valvontaa ja valtiontukien valvontaa koskevia toimivaltuuksia.<sup>140</sup>

Aluksi komissio keskittyi tukemaan liberalisointiprosessia erityisesti yrityskauppavalvonnan avulla siten,

<sup>139</sup> Kotlowski, 2009, s.1-4.

<sup>140</sup> KOM(2006) 851 lopullinen, s.10.



että hyväksyessään kaupan se asetti ehtoja kaupan osapuolille sulautuma-asetuksen<sup>141</sup> 6 artiklan 2 kohdan perusteella.<sup>142</sup> Kun energia-alan yrityskaupat vähenivät, komissio on keskittynyt turvaamaan energiamarkkinoiden kilpailua muun muassa antitrust-tutkimusten avulla. Viimevuosina komissio on hyödyntänyt erityisesti asetuksen n:o 1/2003<sup>143</sup> mahdollistamaa sitoumusten määräämistä.

Asetuksen n:o 1/2003 9 artiklan mukaan komissio voi määrätessään määräävän markkina-aseman väärinkäyttöä merkitsevän toiminnan lopetettavaksi, määrätä velvoittavaksi asianosaisten yritysten sille ehdottamia sitoumuksia. Näiden sitoumusten avulla pyritään poistamaan komission ennakoarvioinnissaan yrityksille esittämät huolenaiheet. Komissio voi tehdä sitoumuspäätöksen määräajaksi ja lisäksi sen tulee todeta päätöksessään, että komission jatkotoimille ei ole enää perusteita. Komissio voi kuitenkin pyynnöstä tai omasta aloitteestaan aloittaa menettelyn uudelleen, jos jokin päätöksen perusteena ollut tosiseikka on muuttunut olennaisesti, asianomaiset yritykset rikkovat sitoumuksiaan tai jos päätös on perustunut osapuolten toimitamiin puutteellisiin, virheellisiin tai harhaanjohtaviin tietoihin.

Asetuksen 1/2003 9 artiklan mukaisten sitoumusten vahvuutena on pidetty erityisesti sitä, ettei sitoumusten määrääminen vaadi absoluuttista määräävän markkina-aseman tai sen väärinkäytön toteamista.<sup>144, 145</sup> Sen sijaan on riittävää, että komission alustavan näkemyksen mukaan olemassa on potentiaalinen määräävän markkina-aseman väärinkäyttö. Kyseisen instrumentin käyttö mahdollistaa useiden erilaisten sitoumustyyppien käyttämisen. Sitoumusten käyttöä on kuvattu myös nopeammaksi, paremmin markkinoiden rakenteisiin vaikuttavaksi sekä räätälöidyksi ratkaisuksi verrattuna asetuksen n:o 1/2003 7 artiklan mukaisiin rikkomuksen toteaviin päätöksiin, joihin kuuluvat tyypillisesti myös yritykselle määrättävät sakot.<sup>146</sup>

Kehoen mukaan komissio on hyödyntänyt sitoumusten määräämistä varsin laajasti.<sup>147</sup> Viimeisen viiden vuoden aikana komissio on aloittanut 14 tutkimusta koskien energia-alaa eri jäsenvaltioissa. Näistä tutkimuksista 11 on päätetty ja yhdeksässä päätöksessä komissio on käyttänyt artiklan 9 mukaisia sitoumuksia. Vuonna 2010 komissio määräsi sitoumukset E.On:ille sen toiminnasta Saksan maakaasumarkkinoilla.<sup>148</sup> Komissio totesi, että E.On oli varannut pitkäaikaisesti itselleen suurimman osan käytössä olevasta maakaasun siirtokapasiteetista. E.On esitti komissiolle sitoumukset, joiden mukaan se muun muassa vapauttaisi merkittävän osan putkistokapasiteettia tiettyyn ajankohtaan mennessä. Komissio hyväksyi E.On:in ehdottamat sitoumukset, koska se katsoi, että näiden avulla muut yhtiöt voisivat kilpailla E.On:in kanssa Saksan maakaasumarkkinoilla.

Toisena esimerkkinä komission energiamarkkinoita koskevista sitoumuspäätöksistä Kehoe mainitsee puolestaan Italian maakaasumarkkinoita koskevan tapauksen.<sup>149</sup> Kyseisessä tapauksessa komissio epäili ENI:n soveltavan toimituskieltoa siten, ettei se myönnä kilpailijoilleen pääsyä käytössä olevaan siirtokapasiteettiin tai jos myöntää, niin tekee sen puolueellisilla ehdoilla. Lisäksi ENI:n epäiltiin rajoittavan strategisesti investointeja sen kansainväliseen siirtoputkistosysteemiin. Tilanteen korjaamiseksi komissio hyväksyi ENI:n ehdottamat sitoumukset, joissa se sitoutui divestoiimaan osakkeensa kolmessa kansainvälisessä siirtoputkistossa. Komissio uskoi, että näiden sitoumusten avulla kolmansien osapuolien pyynnöt koskien pääsyä kaasuputkistoihin käsiteltäisiin divestointien tuloksena sellaisella taholla, joka on itsenäinen ENI:stä.

Kehoen mukaan komission käyttämällä sitoumuspäätöksillä on todettu olevan myös omat rajoitteensa.

141 Neuvoston asetus (EY) N:o 139/2004, annettu 20 päivänä tammikuuta 2004, yrityskeskittymien valvonnasta ("EY:n sulautuma-asetus") (ETA:n kannalta merkityksellinen teksti), EUVL L 24, 29.1.2004, s. 1–22.

142 Kehoe, 2011, s.43.

143 Neuvoston asetus (EY) N:o 1/2003, annettu 16 päivänä joulukuuta 2002, perustamissopimuksen 81 ja 82 artiklassa vahvistettujen kilpailusääntöjen täytäntöönpanosta (ETA:n kannalta merkityksellinen teksti) EUVL L 001 , 04.01.2003 s. 0001 – 0025.

144 Kehoe, 2011, s.43.

145 Ruiz Calzado ym., 2011.

146 ibid

147 Ks. Komission päätökset COMP/39.402, COMP/39.388, COMP/39.389, COMP/39.351, COMP/39.386, COMP/B-1/37966

148 Asia COMP/39.317 – E.ON Gas

149 Asia COMP/39.315 – ENI.

Päätösten kohdalla on kritisoitu muun muassa sitä, onko energiamarkkinoiden vapauttamiseksi järkevää puuttua yhden yksittäisen markkinatoimijan käytökseen. Lisäksi on epäilty, että sitoumuspäätös voi saada aikaan sen, että päätöksestä hyöttyy lähinnä vain toinen merkittävä alalla toimiva yritys. Sen sijaan sitoumuspäätöksillä ei voida turvata samanlaisia olosuhteita kaikille alan toimijoille. Sitoumuspäätösten toimivuutta voidaan kuitenkin Kehoen mukaan pyrkiä vahvistamaan muun muassa siten, että sitoumusten noudattamisen valvontaa tehostetaan esimerkiksi kansallisten sääntelyviranomaisten sekä Euroopan energiaregulaattoreiden yhteistöviraston (ACER) toimesta. Lisäksi sitoumuspäätöksiin voitaisiin liittää velvoite sekä asianosaiselle yritykselle että sen sidosryhmille raportoida sitoumusten toimivuudesta. Ennen kaikkea systeemin toimivuuden kannalta olisi tärkeää, että komissio, kansalliset energiamarkkinaviranomaiset sekä kilpailuviranomaiset toimisivat yhteistyössä ja vaihtaisivat tietoa.



## 7 YHTEENVETO JA JOHTOPÄÄTÖKSET

### 7.1 Direktiivin implementointi

Kolme keskeistä kolmannen osapuolen oikeusasemaan ja CCS-direktiivin käyttöoikeussäätelyn onnistumiseen vaikuttavaa toisiinsa limittyvää aihekokonaisuutta ovat ensinnäkin direktiivi ja sen ominaisuudet unionin keskeisenä lainsäädäntöinstrumenttina, toiseksi energian sisämarkkinoiden luomiseen pyrkivien direktiivien kehitys ja kokemukset kyseisten direktiivien implementoinnista ja soveltamisesta sekä kolmanneksi Euroopan unionin kilpailusäännöt. Seuraavassa esitetään johtopäätökset mainituista kolmesta aihekokonaisuudesta.

Kuten todettua, direktiivin tärkeänä ominaispiirteenä on joustavuus. Joustavuuden avulla on tarkoitus kunnioittaa kunkin jäsenvaltion omaa oikeusjärjestystä, ja sen johdosta jäsenvaltioilla on direktiivien voimaansaattamisen kohdalla mahdollisuus valita muoto ja keinot, joiden avulla direktiivin velvoittama tulos saavutetaan. Näin ollen jäsenvaltion on mahdollisuus pyrkiä sellaiseen voimaansaattamiseen, joka on sen itsensä kannalta edullisin. Joustavuuden kääntöpuoli on tietysti se, että EU:n lainsäädännön yhtenäisyys kärsii kansallisten intressien huomioon ottamisesta, jos implementoinnin tulokset eroavat toisistaan jäsenvaltioiden valintojen perusteella. Tällaisia ongelmia on kohdattu muun muassa energiamarkkinoiden liberalisoimiseen tähtävien direktiivien osalta. Johtuen jäsenvaltioille annetusta harkintavallasta markkinoiden avaamisen asteen on todettu vaihtelevan jäsenvaltioiden välillä. Liberalisointiin pyrkivät direktiivit asettavat useimmiten minimitason, jonka jäsenvaltiot voivat halutessaan ylittää. Tästä johtuen osassa jäsenvaltioista liberalisointi tietyillä aloilla on edennyt nopeammin verrattuna muihin jäsenvaltioihin. Osa jäsenvaltioista on myös pyrkinyt tahallisesti viivyttämään direktiivin implementoinnissa, mistä johtuen tilanne eri jäsenvaltioissa ei ole yhdenmukainen. Se ettei tilanne ole ollut yhdenmukainen, on näkynyt konkreettisesti siinä, että osa yrityksistä on pystynyt välttämään EU-oikeuden velvoitteita vuosien ajan.

Tämä jäsenvaltiolla oleva harkintavalta ei voi olla vaikuttamatta direktiivin kohteena olevan yksilön oikeusasemaan. Tilanteessa, jossa direktiivin implementointi voi olla eri jäsenvaltioissa eri tasoista, esimerkiksi eri jäsenvaltioissa sijaitsevat yritykset voivat tulla kohdelluiksi eri tavalla. Jäsenvaltioilla oleva harkintavalta heikentää siis oikeusvarmuutta yritysten kannalta. CCS-direktiivin sisältämät kolmannen osapuolen käyttöoikeutta hiilidioksidivarastoihin ja -siirtoputkistoihin koskevat säännökset on laadittu turvaamaan toimivaa kilpailua sekä aikaansaamaan samanlainen varastointivarmuus kaikkialla Euroopassa. Nämä säännökset ovat siis keskeisiä päästöjä aiheuttavien yritysten tulevaisuuden toimintamahdollisuuksien kannalta. Käyttöoikeutta koskevat säännöt on kuitenkin kirjoitettu varsin väljään muotoon, minkä johdosta jäsenvaltio saa valita muun muassa neuvotteluihin perustuvan ja säännellyn käyttöoikeuden myöntämisen välillä. Kuten todettua, tämä väljyys voi johtaa siihen, että unionin alueella tulee olemaan 27 erilaista käyttöoikeussäännöstä, mikä puolestaan heikentää oikeusvarmuutta hiilidioksidin varastoinnista kiinnostuneiden toiminnanharjoittajien kannalta.

Keskeinen yksilön oikeusasemaa turvaava direktiiviin liittyvä piirre on direktiivin välitön vaikutus. Direktiivin välitön vaikutus suojaa yksilön oikeusasemaa tilanteessa, jossa jäsenvaltio laiminlyö velvollisuutensa saattaa voimaan direktiivi kansallisessa lainsäädännössä. Välittömän vaikutuksen perusteella yksilöllä on siis mahdollisuus vedota direktiivin sille tuottamiin oikeuksiin ja saada oikeuksilleen kansallisen tuomioistuimen antama suoja. Toisaalta direktiivin välittömän vaikutuksen edellytyksinä ovat direktiivin sisällön riittävä täsmällisyys ja ehdottomuus. Näin ollen, mikäli jäsenvaltion harkintavalta on todella laajaa, direktiivin välitön vaikutus estyy. Oikeuskirjallisuudessa on todettu, että direktiivin välitöntä vaikutusta arvioidaan tapauskohtaisesti.<sup>150</sup>

Direktiivin voimaan saattavien kansallisten säännösten täsmällisyys ja selkeys ovat keskeisessä asemassa yksilön oikeusaseman kannalta. Oikeuskirjallisuuden mukaan voimaan saattavien säännösten on oltava

150 Prechal, 2005, s.249.

riittävän täsmällisiä ja selkeitä erityisesti silloin, kun direktiivillä on tarkoitus perustaa oikeuksia kolmansille osapuolille. Tästä konkreettisena esimerkkinä on mainittu muun muassa erilaiset lupajärjestelmät. Näillä vaatimuksilla pyritään takaamaan direktiivin kohteena oleville yksilöille oikeusvarmuus. Oikeusvarmuus voi edellyttää jopa sitä, että kansallisessa oikeusjärjestyksessä on taattava direktiivin antamat oikeudet, vaikkeivät kyseiset oikeudet tai olosuhteet olisikaan ajankohtaisia tietyssä jäsenvaltiossa. Tämän tärkeys korostuu erityisesti silloin, kun direktiivi koskee sisämarkkinoilla toimivien yritysten asemaa.

Tästä johtopäätöksenä voidaan todeta ensinnäkin, että vaikkei hiilidioksidin geologinen varastointi ole mahdollista Suomen alueella, on oletettava, että CCS:ää koskeva direktiivi on toimeenpantava myös Suomessa. Direktiivin välittömään vaikutukseen liittyvä pohdinta jäsenvaltion harkintavallan laajuuden suhteen on mielestäni mielenkiintoista myös CCS-direktiivin kolmansien osapuolien käyttöoikeutta koskevien säännösten kannalta. Voidaanko ensinnäkin todeta, että kolmansille osapuolille taattu avoin ja syrjimätön pääsy varastoihin ja siirtoputkistoihin on riittävän täsmällinen ja ehdoton. Toisaalta voidaan myös kysyä, antaako kyseinen säännös jäsenvaltioille sellaista harkintavaltaa, että direktiivin välitön vaikutus voisi estyä.

Direktiivin joustavuus asettaa omat haasteensa myös jäsenvaltioille. Direktiivin oikeantasoisien implementoinnin määrittämisen on todettu olevan jäsenvaltioiden kokemusten perusteella vaativaa. Jossain määrin yllättävää on muun muassa se, ettei jäsenvaltion omankaan edun huomioonottaminen ole läheskään aina onnistunut. Direktiivin implementointiprosessin ongelmallisuuteen on kiinnitetty huomiota erityisesti Isossa-Britanniassa yhteiskuntaa kohdanneiden taloudellisten haasteiden vuoksi. Direktiivin implementoinnin on todettu johtaneen osin ylisääntelyyn, jota on puolestaan pidetty ongelmallisena yrityksille ja niiden kilpailukyvyille. Ylisääntelyn on todettu Isossa-Britanniassa esiintyneen muun muassa säännösten päällekkäisyytenä, direktiivien tavoitteiden epäselvyytenä sekä direktiivin asettamia vaatimuksia pidemmälle menevänä sääntelynä. Ylisääntelyn taustalla on nähty ennen kaikkea jäsenvaltioiden erilainen suhtautuminen lakiin. Ylisääntelyn estämiseksi Isossa-Britanniassa on suositeltu muun muassa direktiivin säännösten mahdollisimman tarkkaa kopiointia kansalliseen lakiin samoin kuin implementointiprosessin aloittamista mahdollisimman aikaisessa vaiheessa. Jälkimmäisellä pyritään siihen, että yritysten vaikutusmahdollisuudet olisivat paremmat.

Ison-Britannian kokemusten perusteella voidaan todeta, että jäsenvaltion tulisi ensinnäkin kiinnittää huomiota implementointiprosessiinsa ja sen vaikutuksiin. Jäsenvaltion tulisi löytää tasapaino yhteisön edun sekä oman edun välillä. Toisaalta jäsenvaltion edunkin määrittäminen on haastavaa jo siitä syystä, että jäsenvaltion sisällä eri osapuolilla on luonnollisesti erilaisia käsityksiä siitä, mikä olisi yhteiskunnan edullisinta. Implementoinnin valmistelussa tulisi kuulla muun muassa sääntelyn kohteena olevia yrityksiä paitsi siksi, että näillä olisi vaikuttamismahdollisuuksia myös siksi, että tietoisuus tulevasta lainsäädäntökehityksestä olisi hyvä. Kartoittaakseen mahdollisimman hyvin erilaisten implementointivaihtoehtojen vaikutukset, jäsenvaltion tulisi hyödyntää entistä enemmän sääntelyn vaikutustendarviointia.

Vaikka jäsenvaltiot onnistuisivatkin luomaan yhteneväiset direktiivin implementoivat säännökset, jäsenvaltioissa voimassa olevien käytäntöjen on todettu olevan usein eriäviä. Synä käytäntöjen eroavaisuuteen on havaittu olevan muun muassa ne ratkaisut, joilla jäsenvaltio liittää direktiivin säännökset osaksi kansallista lainsäädäntöä. Tämän osalta ei esimerkiksi ole todettu olevan yhdentekevää liitetäänkö tietty direktiivin asettama velvoite osaksi jo olemassa olevaa lakia ja sen muita velvoitteita vai tehdäänkö direktiiviä varten oma laki. Lakiteknisen ratkaisun lisäksi olennainen vaikutus käytännön muotoutumiseen on todettu olevan myös velvoitteisiin liitettyillä sanktioilla ja säännösten noudattamisen valvonnalla.

Lisäksi muun muassa säännösten noudattamisen valvonnasta vastaavaan instituution organisointitavalla on todettu olevan vaikutusta. Nämä jäsenvaltioiden erilaiset valinnat vaikuttavat siis merkittäväällä tavalla siihen, millaiseksi käytäntö jäsenvaltiossa muodostuu. Valintojen lisäksi myös jäsenvaltion arvostuksilla ja arvoilla on vaikutusta sääntelyn onnistumiseen käytännössä. Näin ollen ajateltaessa hiilidioksidin geologista varastointia koskevaa direktiiviä sääntelyn onnistumiseen ja kolmannen osapuolen oikeusasemaan tulevat käytännössä varmasti vaikuttamaan kunkin jäsenvaltion näkemykset paitsi suositeltavista energian tuotantota-

voista sekä tavoista torjua ilmastonmuutosta. Käytännön toteutumisen kannalta tärkeää on myös se, miten CCS-direktiivin vaatimat käyttöoikeuden myöntämistä koskevat riidanratkaisumenettelyt tullaan luomaan jäsenvaltioissa.

Sen lisäksi, että direktiivin implementointi ja sen tulokset ovat monessa suhteessa riippuvaisia jäsenvaltioista, myös EU:n toimivaltaisilla instituutioilla on tärkeä merkitys muun muassa jäsenyysvelvoitteiden valvonnassa ja tulkinnassa. Euroopan komissiolla on toimivalta paitsi valvoa EU-lainsäädännön kansallista voimaansaatamista myös määrätä sanktioita, mikäli velvoitteita rikotaan. Komissio voi viime kädessä pyytää unionin tuomioistuinta toteamaan jäsenvaltion rikkomuksen ja määräämään jäsenvaltiolle rahallisen sanktion. Tuomioistuinprosessin on kuitenkin usein todettu olevan liian raskas, minkä johdosta puuttuminen jäsenvaltion laiminlyöntiin ei käy nopeasti, mikä puolestaan on omiaan aiheuttamaan eriarvoisuutta eri jäsenvaltioiden toimijoiden välillä. Nopeuttaakseen valvontaa komissio on pyrkinyt kehittämään vaihtoehtoisia keinoja edistää implementoinnin yhdenmukaisuutta sekä helpottaa jäsenvaltioiden implementointiin liittyviä haasteita. Tällaisena vaihtoehtoisena keinona voidaan pitää esimerkiksi jäsenvaltioiden edustajista koostuvia asiantuntijaryhmiä, jotka voivat kokoontua pohtimaan direktiivin oikeanlaista implementointia. Ottaen huomioon toisaalta jäsenvaltion kohtaamat haasteet implementoinnissa myös yksittäisten tahojen oikeuksien toteutumisen mahdollisimman nopeasti ja vaivattomasti, tällaisten vaihtoehtoisten implementointiprosessia tukevien ja edistävien keinojen käyttämistä tulisi mielestäni lisätä.

Tilanteessa, jossa direktiivin kansallista voimaansaatamista joudutaan arvioimaan unionin tuomioistuimessa, esille nousevat myös tuomioistuimen käyttämät tulkintametodit. Johtuen unionin lainsäädännön varsin pitkästä ja monimutkaisesta valmisteluprosessista unionin oikeudessa lainsäädännön esitöillä ei ole todettu olevan suurta merkitystä tulkinnan kannalta. Eräänlaisena esityöt korvaavana metodina tuomioistuin käyttää tulkintansa apuna direktiivin varsinaista säädöstekstiä edeltäviä perustelukappaleita. Direktiivin säännöksiä tulkittaessa törmätään usein erilaisten käsitteiden merkitykseen ja tulkintaan. Käsitteitä tulisi EU-oikeudessa tulkita sen mukaisesti, mikä niiden merkitys on unionin oikeudessa eikä niinkään yksittäisten jäsenvaltioiden oikeudessa. Pyrittäessä löytämään käsitteiden merkitys nimenomaan unionin oikeudessa edistetään paitsi unionin oikeuden yhdenmukaisuutta myös toimivaa kilpailua. CCS-direktiivin implementoinnissa törmätään väistämättä muun muassa *third party access*:ia sekä oppia olennaisista toimintaedellytyksistä koskeviin käsitteisiin. Näiden periaatteiden tulkinta on noussut keskeiseksi myös energiamarkkinoita koskevassa oikeuskäytännössä. Periaatteiden ja käsitteiden tulkinnassa tulee siis nojata unionin oikeudessa vallitsevaan käsitykseen. Johtoa unionin käsitykseen on CCS:n kolmansia osapuolia koskevien oikeuksien osalta haettava energiamarkkinoiden vapauttamiseen pyrkivien direktiivien vastaavista säännöksistä.

## 7.2 Erityissääntely

Pyrkimykset luoda eurooppalaiset energian sisämarkkinat ovat kestäneet vuosia, eikä tavoitetta ole vielä täysin saavutettu. Sisämarkkinoiden luomiseen on pyritty muun muassa direktiivien avulla niin sähkön kuin maakaasunkin osalta. Kuluneiden vuosien aikana kyseisiä direktiivejä on uudistettu useita kertoja. Ongelmat ovat osittain johtuneet jäsenvaltioiden haluttomuudesta saattaa voimaan direktiivejä niiden hengen mukaisesti. Tästä on seurannut se, että kyseisten direktiivien implementointia koskevia asioita on käsitelty myös EU:n tuomioistuimissa. Ottaen huomioon sen, että hiilidioksidin geologista varastointia koskevan direktiivin kolmansien osapuolten käyttöoikeuksia koskevat säännöt on luotu ottamalla mallia energiamarkkinoiden vapauttamiseen tähtäävien direktiivien vastaavista säännöistä, on aiheellista pohtia, mitä energiamarkkinadirektiivien säännöksistä ja niiden implementointiprosessista voitaisiin oppia. Tätä taustaa vasten herää muun muassa kysymys, ovatko CCS-direktiivin sisältämät *third party access* -säännökset oikeantasoisia. Toisin sanoen, olisiko energiamarkkinoiden luomisessa kohdatut ongelmat mahdollista välttää siten, että CCS:n kaltaisilla aloilla omaksuttaisiin heti alkuvaiheessa *third party access*:in perusmallista kehittyneempiä *access*-säännöksiä.

CCS-direktiivissä harkintavalta access-säännösten tyyppin valinnan suhteen jätetään jäsenvaltiolle. Direktiivin sanamuoto vastaa maakaasudirektiivin sisältämää käyttöoikeussäännöstä koskien maakaasun tuotantovaiheen putkistoja. Käytännössä jäsenvaltiot voivat siis valita joko neuvotteluihin perustuvan käyttöoikeuden myöntämisen menettelyn tai vaihtoehtoisesti säännellyn menettelyn. Kun tarkastellaan molempia energiamarkkinadirektiivejä, on niistä nähtävissä samankaltainen kehitys. Access-sääntelyssä on siirrytty askel askeleelta tiukempaan sääntelyyn aloittaen neuvottelumenettelystä siirtyen säänneltyyn menettelyyn ja tariffeihin.

Tarkasteltaessa paitsi EU:n energiamarkkinalainsäädännön myös muita verkostoaloja koskevan lainsäädännön kehittymistä, keskeisenä kehitysvaiheena on ollut lisäksi eri toimintojen erottamista koskevat säännökset (niin sanottu unbundling). Myös eriyttämistä koskevien säännösten osalta on nähtävissä selvä kehityspolku. Aluksi käyttöön on otettu laskennallinen eriyttäminen, josta on siirrytty oikeudelliseen eriyttämiseen (eri yhtiöt) päätyen viimein omistukselliseen eriyttämiseen. Aloilla, joilla on päädytty vaatimaan toimintojen erottamista, ovat tyyppillisesti aloja, joilla esiintyy vertikaalista integraatiota. Kuten aiemmin on todettu, myös CCS:n kohdalla vertikaalinen integroituminen on todennäköinen kehitys. Tämän kehityksen edellytyksenä on tietysti se, että CCS:stä muodostuu taloudellisesti käyttökelpoinen väline päästöjen hillitsemiseksi. Näin ollen onkin aiheellista pohtia, miksi vertikaalista integroitumista estävien säännösten käyttöön ottaminen ei kannattaisi tai olisi mahdollista jo tässä vaiheessa. Mielestäni on myös vaarana, että ilman eriyttämissäännöksiä CCS:n tuoma läpinäkyvyys energiamarkkinoille, voisi murentaa jo tähän mennessä saavutettua kehitystä energiamarkkinoilla. Toisaalta eriyttäminen voisi mahdollisesti vähentää CCS:n houkuttelevuutta energiayhtiöiden kannalta ja siten vähentää investointeja siihen.

Vaikka third party access -käsitettä on pohdittu tuomioistuimissa muun muassa energiamarkkinadirektiivien osalta, ja sitä koskevia säännöksiä on uudistettu toistamiseen, ei käsitteen rajojen voida todeta olevan vielä selkeitä. Käsitteen epäselvyys tuli esille tapauksessa Sabatauskas. Tuomioistuin harjoitti tapauksessa käyttöoikeussäännösten sananmukaista tulkintaa, joka oikeuskirjallisuuden mukaan johti ennalta-arvaamattomiin seurauksiin.<sup>151</sup> Tuomioistuin kavensi ratkaisullaan third party access -käsitteen määrittelyä, minkä on nähty olevan ristiriidassa EU:n sähkömarkkinoiden täysimääräiseen vapauttamiseen tähtäävien tavoitteiden kanssa. Tuomioistuimen ratkaisun on lisäksi katsottu estävän kansallisten markkinoiden avautumista, koska se mahdollistaa vanhojen ja uusien toimijoiden erilaisen kohtelun ja vaikeuttaa siten uusien toimijoiden markkinoille tuloa.

Tuomioistuimen valitsema linja edusti third party access:in kapeampaa tulkintaa verrattuna tuomioistuimen aiempaan oikeuskäytäntöön. Vaikka tapaus Sabatauskas omalta osaltaan valottikin käsitteen sisältöä, sen on myös todettu sisältävän kiistanalaisia argumentteja, joiden johdosta third party access -käsite johtanee tulevaisuudessakin oikeusriitoihin. Vastaavanlaista keskeisten käsitteiden määrittelyä on tehty myös eräissä komission energia-alaa koskevissa päätöksissä olennaisia toimintaedellytyksiä koskevan opin ja third party access:in osalta. Niissä on todettu edellä mainittujen periaatteiden voivan velvoittaa infrastruktuurin omistajaa lisäämään infrastruktuurin kapasiteettia.<sup>152</sup> Tämän tulkinta on puolestaan osoitus periaatteiden laajentavasta tulkinnasta.

Mielestäni edellä mainitut tapaukset osoittavat sen, miten third party access -käsitteen tulkinta voi vielä elää tulevaisuudessa energian sisämarkkinoilla CCS:stä puhumattakaan. Näin ollen pohdittaessa yksittäisten yritysten asemaa sillä, miten tuomioistuin tulkitsee third party access:in laajuutta, tulee olemaan keskeinen merkitys. Kuten arviot Sabatauskaksesta osoittavat, direktiivin käsitteiden sananmukainen tulkinta voi johtaa odottamattomiin seurauksiin. Tämä seikka on mielestäni huomioitava CCS:n osalta erityisesti, kun otetaan huomioon, että CCS:n third party access -säännöksessä jäsenvaltioille annetaan vielä enemmän harkintavaltaa valittaessa avoimen pääsyn toteuttamiskeinoja. Joka tapauksessa vaikka CCS:n third party access -säännöstöä tulvaisiinkin tarkentamaan markkinoiden kehittyessä, lienee todennäköistä, että tulevaisuudessa kuvattun kaltaiset oikeusongelmat tulevat EU:n tuomioistuimen ratkaistavaksi myös CCS:n third party access -sääntelyn osalta.

151 Kotlowski, 2009, s.85.

152 Kjolbye, 2011, s.53.

Komission mukaan hiilidioksidin geologista varastointia koskevan direktiivin avulla pystytään turvaamaan korkeatasoinen ympäristöturvallisuus kaikkialla Euroopassa. Lisäksi direktiivin on todettu olevan tarpeellinen CCS:ssä tarvittavan rajat ylittävän varastointilupamenettelyn toteuttamiseksi, samoin kuin siksi, että sen avulla pystyttäisiin varmistamaan yhtäläinen käyttöoikeus siirtoverkkoihin ja varastointipaikkoihin. Direktiivin avulla pyritään myös turvaamaan samantasoinen hiilidioksidin varastointivarmuus Euroopassa ja siten estämään se, että CCS:n käyttöönotto johtaisi kilpailun ja markkinoiden vääristymiseen. Ottaen huomioon edellä esitetty kuvaus energian sisämarkkinoiden luomiseen liittyvistä ongelmista on syytä epäillä, että CCS:n direktiivin nykyiset varsin heikot kolmansien osapuolien asemaa koskevat säännökset saisivat aikaan sen, että varastointivarmuus kaikkialla EU:ssa olisi samantasoinen.

Mielestäni CCS-direktiivin kolmannen osapuolen käyttöoikeutta koskevien säännösten implementoinnissa tulisi hyödyntää mahdollisimman paljon energian sisämarkkinoita koskevien direktiivien implementoinnista kerättyjä kokemuksia. Erityisesti tulisi tarkastella maakaasuvarastoja koskevaa sääntelyä, minkä osalta jäsenvaltiolla on mahdollisuus valita neuvottelumenettelyn ja säännellyn menettelyn väliltä. Tätä valintaa tehtäessä olisi mielestäni tärkeää ottaa huomioon esimerkiksi Euroopan energia-alan sääntelyviranomaisten neuvoston (CEER) suositukset. CEER ottaa suosituksissaan kantaa nimenomaan siihen, millä perusteella jäsenvaltion tulisi käyttää direktiivin sille antamaa harkintavaltaa *third party access* -sääntelyn tyyppin valinnassa. CEER:n mukaan huomioon tulisi ottaa ensinnäkin aiemmat kokemukset neuvottelumenettelyn käytöstä kaasun siirtoverkkojen osalta, mitkä se on huomioinut suosituksia laatiessaan. CEER:n kanta on se, että Eurooppaan tulisi luoda yhteinen näkemys maakaasuvarastoja koskevaan *third party access*:iin, jotta voitaisiin välttää aiemmin koetut ongelmat ja viivästykset markkinoiden avaamisessa.

Olenaisena tekijänä *access* -tyypin valinnassa on se kilpailun aste, joka vallitsee kyseessä olevalla toimialalla tietyssä jäsenvaltiossa. CEER:n mukaan neuvotteluihin perustuva menetelmä tulisi valita silloin, kun markkinoilla on jossain määrin kilpailua. Sen sijaan, mikäli kilpailua ei ole, säännelty menetelmä olisi suositeltava. Kolmantena vaihtoehtona olisi edellisten yhdistelmä tilanteessa, jossa eri palvelut kuuluvat eri markkinoille ja kilpailun aste näillä markkinoilla on vaihteleva. Joka tapauksessa jäsenvaltion tekemän valinnan tulisi perustua syvälliseen kansallisten markkinaolosuhteiden analysointiin, minkä perusteella tulisi valita kilpailu-*myönteisin* vaihtoehto. CEER:n mukaan neuvottelumenettelyyn tulisi päätyä vain silloin, kun maakaasuinfrastruktuuria koskeva lainsäädäntökehikko on kattava.

Mikäli jäsenvaltion kilpailuympäristö ei ole täysin toimiva, suositeltavampaa olisi sen sijaan valita säännelty menettely. Kun otetaan huomioon se, että valtaosa jäsenvaltioista on valinnut maakaasuvarastoihin pääsyä varten neuvottelumenettelyn, on todennäköistä, että näin tulee käymään myös CCS:n osalta. Tätä näkemystä tukevat myös Ison-Britannian suunnitelmat CCS-direktiivin implementoimiseksi. Näiden valintojen ja CEER:n suositusten välillä on nähtävissä ristiriitaa. Neuvottelumenettelyn valintaa on CCS:n osalta perusteltu markkinoiden kehitysvaiheella ja todettu, ettei tässä vaiheessa ole tarvetta pitkälle menevämpään sääntelyyn. Toisaalta taas CEER:n suositukset nimenomaan puoltavat säännellyn menettelyn käyttöön ottamista silloin, kun sääntelykehys on heikko ja kilpailu ei ole kehittynyttä.

Tarkasteltaessa sähkö- ja maakaasutoimialoja on aiheellista ottaa huomioon myös sisämarkkinoiden kehitystä tukevien erilaisten toimielinten perustaminen. Jäsenvaltioille jäävästä harkintavallasta seurannutta eroavaisuutta eri jäsenvaltioiden kansallisten systeemien välillä on pyritty yhtenäistämään perustamalla erilaisia yhteistyöelimiä. Viimeaikaisimpana kehityksenä on ollut Euroopan energiaregulaattoreiden yhteistyöviraston perustaminen (ACER). Viraston lisäksi alalla toimivat maakaasun alalla eurooppalaisten kaasunsiirtoyhtiöiden yhteistyöelin (ENTSO-G) sekä sähkön osalta yhteistyöelin ENTSO-E. Mikäli CCS:stä kehittyvä merkittävä päästöjen hillitsemiskeino, on todennäköistä, että myös tällä alalla tullaan ennen pitkään tarvitsemaan eri toimijoiden välisiä yhteistyöelimiä, jotta sääntely Euroopassa olisi yhdenmukaista. Sitä muodostaako tämä yhteistyö tulevaisuudessa oman organisaationsa vai tapahtuuko se kenties energia-alan yhteistyöelimityksessä, jää nähtäväksi.



### 7.3 Kilpailuoikeus

Kuten todettua oppi olennaisista toimintaedellytyksistä sekä third party access ovat kilpailuoikeudellisia käsitteitä ja periaatteita. Tästä johtuen kilpailuoikeudella ja EU:n kilpailusäännöillä on tärkeä merkitys myös markkinoiden liberalisoimiseen pyrkivien direkttiivien tulkinnaissa. Kilpailuoikeuden merkittävyyttä korostaa se, että kilpailuoikeus kuuluu unionin primäärioikeuteen ja on siten suoraan sovellettavaa oikeutta jäsenvaltioissa. Energiamarkkinadirektiivit ovat sen sijaan osa unionin sekundäärilainsäädäntöä ja vaativat siten kansallisia voimaansaattamistoimia. Tästä unionin oikeuden hierarkiasta johtuen direktiivi ei voi rajoittaa primäärilainsäädäntöä eli esimerkiksi sähkön ja maakaasun sisämarkkinoita koskevat direktiivit eivät voi rikkoo unionissa voimassa olevia kilpailusääntöjä. Näiden direkttiivien tarkoituksena on siis edistää kilpailua ottamalla huomioon toimialan erityispiirteet. Hiilidioksidin geologista varastointia koskevan direktiivin kolmansien osapuolten käyttöoikeutta koskevien säännösten ja EU:n kilpailusääntöjen suhde on samanlainen.

Kilpailuoikeudella ja EU:n kilpailusäännöillä on energiemarkkinadirektiivien toimivuutta tukeva rooli. Ensinnäkin kilpailuoikeuden avulla voidaan tukea direkttiivien soveltamista. Toisin sanoen direktiivejä on tulkittava ja täydennettävä kilpailuoikeudellisten periaatteiden avulla. Tällä tulkinta-avulla on tärkeä merkitys otettaessa huomioon direktiivin joustava luonne sekä energiemarkkinadirektiiveissä jäsenvaltioille annettava harkintavalta. Jäsenvaltion on toteutettava kolmansien osapuolien syrjimätön käyttöoikeus tai pääsy infrastruktuuriin. Mikäli pääsyä ei jäsenvaltiossa toteuteta direktiivin mukaisella tavalla, voidaan jäsenvaltion todeta rikkoneen implementointivelvoitteitaan. Toisaalta käyttöoikeuden tai pääsyn myöntämisestä kieltäytyminen voi saada aikaan EU:n kilpailusääntöjä rikkovan tilanteen, jolloin asianosaista yritystä kohtaan voidaan kohdistaa kilpailusääntöjen mukaiset rikkomismenettelyt. Tästä johtuen myös CCS-direktiivin kolmansien osapuolien käyttöoikeutta koskevia säännöksiä tulkittaessa apuna voidaan käyttää unionin kilpailuoikeutta ja siten viime kädessä varmistaa, että syrjimätön pääsy CCS-infrastruktuuriin toteutuu.

Tulkintaa tukevan ominaisuuden lisäksi kilpailuoikeus toimii kilpailua edistävän erityislainsäädännön toteutumisen eräänlaisena viimesijaisena perälautana. Tämän osoittavat komission tekemät kilpailuoikeudelliset päätökset, joiden avulla se on pyrkinyt korjaamaan kilpailun vääristymistä tilanteissa, joissa direktiivin implementointi ei ole johtanut toivottavaan tulokseen. Tästä esimerkkinä ovat komission sitoumuspäätökset, joilla se on pyrkinyt estämään toiminnan, jota se on pitänyt potentiaalisena määrävään markkina-aseman väärinkäyttönä. Lienee todennäköistä, että myös CCS:n kohdalla tullaan tulevaisuudessa käyttämään EU:n kilpailusääntöjen mahdollistamia keinoja puuttua kilpailua vääristävään toimintaan, mikäli CCS-direktiivin access-säännökset eivät takaa kilpailun toimivuutta. Kilpailusääntöjen mahdollistama puuttuminen kilpailua rajoittavaan toimintaa vahvistaa mielestäni niiden yritysten asemaa, jotka hakevat pääsyä CCS-infrastruktuuriin tilanteessa, jossa CCS-direktiivin tarjoamat säännökset ovat varsin heikkoja ja jäsenvaltion implementointitoimista pitkälti riippuvaisia.

EU:n kilpailusääntöjen vahvuutta kuvaa unionin tuomioistuimen ratkaisut koskien sääntelypuolustusta. Näissä tapauksissa yritys, jonka on todettu rikkoneen EU:n kilpailusääntöjä, on vedonnut toimintansa puolustamiseksi kansalliseen lainsäädäntöön, joka sallii sen harjoittaman menettelyn. Unionin tuomioistuin on korostanut tuomioillaan kilpailusääntöjen vahvaa asemaa ja todennut, että SEUT 101 ja 102 artikloita voidaan jättää soveltamatta ainoastaan silloin, kun kansallinen lainsäädäntö velvoittaa yritykset menettelemään kilpailua rajoittavalla tavalla, ja jos kansallisessa lainsäädännössä luodaan oikeudelliset puitteet, jotka itsessään poistavat mahdollisuuden yritysten väliseen kilpailuun. Toisin sanoen pelkän mahdollisuuden luominen tai kannustaminen kilpailusääntöjen vastaiseen toimintaan ei estä EU:n kilpailusääntöjen soveltamista näihin yrityksiin. Olennaista on siis arvioida, onko yrityksellä harkintavaltaa harjoittamansa menettelyn suhteen. Jotta kilpailuoikeuden ja sektorikohtaisen lainsäädännön välisiltä ristiriitaisuuksilta vältyttäisiin, tulisi kilpailuviranomaisten sekä sektorikohtaisten sääntelyviranomaisten toimia yhteistyössä.

## LÄHTEET

### Kirjat

- Stenborg, Markku. ”Määrävän markkina-aseman väärinkäyttö.” Teoksessa *Kilpailulait ja laki julkisista hankinnoista*, tekijä: Aalto-Setälä, Ilkka; Aine, Antti; Lehto, Petri; Parikka, Julius; Petäjaniemi-Björklund, Anne; Stenborg, Markku ja Virtanen, Pertti. Tietosanomat, 2008. (Stenborg, 2008)
- Ahonen, Ari (toim.). *Kilpailukatsaus 2: Viisas sääntely - toimivat markkinat*. Helsinki: Kilpailuvirasto, 2011. (Ahonen (toim.), 2011)
- Delvaux, Bram; Hunt, Michael ja Talus, Kim (toim.). *EU Energy Law and Policy Issues*. Rixensart: Euroconfidentiel, 2008. (Delvaux ym. (toim.), 2008)
- Mylly, Tuomas. ”Mikä on olennaista kilpailuoikeuden opissa olennaisista toimintaedellytyksistä?” Teoksessa *Yritys eurooppalaisessa oikeusyhteisössä*, tekijä: Helander, Petri; Lavapuro, Juha ja Mylly, Tuomas (toim.). Turku: Turun yliopisto, 2002. (Mylly, 2002)
- OECD Nuclear Energy Agency. *Nuclear Legislation: analytical study: regulatory and institutional framework for nuclear activities: Finland*. Pariisi: OECD, 1998. (OECD Nuclear Energy Agency, 1998)
- Prechal, Sacha. *Directives in EC law*. Oxford: Oxford University Press, 2005. (Prechal, 2005)
- Reich, Norbert. *Understanding EU law*. Intersentia, 2005. (Reich, 2005)
- Roggenkamp, Martha M. ”The concept of Third Party Access applied to CCS.” Teoksessa *Legal Design of Carbon Capture and Storage - Developments in the Netherlands from an International and EU Perspective*, tekijä: Roggenkamp, Martha M. ja Woerdman, Edwin (toim.). Antwerpen: Intersentia, 2009. (Roggenkamp, 2009)
- Steiner, Josephine ja Woods, Lorna. *EU law*. Oxford: Oxford University Press, 2009. (Steiner ja Woods, 2009)
- Vedder, Hans. ”EC Competition Law and the Organisation of CCS.” Teoksessa *Legal Design of Carbon Capture and Storage: Developments in the Netherlands from an International and EU Perspective*, tekijä: Roggenkamp, Martha M. ja Woerdman, Edwin (toim.). Antwerpen: Intersentia, 2009. (Vedder, 2009)
- Whish, Richard. *Competition Law*. 4. painos, Reed Elsevier, 2001. (Whish, 2001)
- Whish, Richard. *Competition Law*. 6. painos, Oxford: Oxford University Press, 2009. (Whish, 2009)
- Woerdman, Edwin ja Couwenberg, Oscar. ”CCS in the European Emissions Trading Scheme.” Teoksessa *Legal Design of Carbon Capture and Storage: Developments in the Netherlands from an International and EU Perspective*, tekijä: Roggenkamp, Martha M. ja Woerdman, Edwin (toim.). Antwerpen: Intersentia, 2009. (Woerdman ja Couwenberg, 2009)

### Artikkelit

- Allister, Jim. ”Review of UK’s implementation of EU legislation.” 2006. (Allister, 2006)
- Andersen, Stine. ”Non-binding enforcement of EU law: interpretation or centralization and norm assimilation?” *EUSA Twelfth Biennial International Conference*. Boston, 2011. (Andersen, 2011)
- Council of European Energy Regulators. *Recommendations on implementation of third party access to storage and linepack*. Council of European Energy Regulators, 2003. (Council of European Energy Regulators, 2003)
- Davidson, Neil. *Davidson review - Implementation of EU legislation, final report*. Better Regulation Executive, 2006. (Davidson, 2006)
- Department for Business, Innovation and Skills. *Transposition Guidance: How to implement European Directives effectively*. London: Department for Business, Innovation and Skills, 2011. (Department for Business, Innovation and Skills, 2011)
- Department of Energy and Climate Change. *Developing Carbon Capture and Storage (CCS) Infrastructure: Consultation on Implementing the Third Party Access Provisions of the CCS Directive and Call for Evidence on Long Term Development of CCS Infrastructure*. Department of Energy and Climate Change, 2010. (Department of Energy and Climate Change, 2010a)
- Department of Energy and Climate Change. *Impact Assessment: Implementing the Third Party Access Requirements of the CCS Directive*. Department of Energy and Climate Change, 2010. (Department of Energy and Climate Change, 2010b)
- Energiamarkkinavirasto. *Suomen maakaasumarkkinat – selvitys sääntelyn nykytilasta ja kehitystarpeista*. Energiamarkkinavirasto, 2007. (Energiamarkkinavirasto, 2007)
- Euroopan unioni. *The regulated conduct defence*. OECD, 2011. (Euroopan unioni, 2011)
- Geradin, Damien. ”Twenty years of liberalization of network industries in the European Union: Where do we go now?” *Globalisation Challenges for Europe and Finland* (project) (Secretariat of the Economic Council of Finland), 2006. (Geradin, 2006)
- Hollo, Erkki J. ”Voidaanko ilmastovaikutukset siirtää maan alle?” *Ympäristöjuridiikka*, nro 2 (2008). (Hollo, 2008)

- International Energy Agency. *Carbon Capture and Storage – Full-scale demonstration progress update*. International Energy Agency, 2009. (International Energy Agency, 2009)
- International Energy Agency. *Legal Aspects of Storing CO<sub>2</sub>*. Paris: International Energy Agency, 2007. (International Energy Agency, 2007)
- Kehoe, Killian. "Commitments as a tool for energy sector liberalisation." *MLex magazine*, nro 6 (2011). (Kehoe, 2011)
- Kjolbye, Lars. "Refilling the pipeline." *MLex Magazine*, nro 6 (2011). (Kjolbye, 2011)
- Kotlowski, Aleksander. "Direct Access to European Electricity Transmission Networks." *Utilities Law Review* 17, 2009. (Kotlowski, 2009)
- Maunu, Antti. "Jäsenvaltion perusvelvoitteet direktiivin normatiivisessa, rakenteellisessa ja tosiasiallisessa täytäntöönpanossa." *Defensor Legis*, nro 1 (2005). (Maunu, 2005)
- McKinsey & Company. *Carbon Capture & Storage: Assessing the Economics*. McKinsey & Company, 2008. (McKinsey & Company, 2008)
- Miller, Vaughne. *EU Legislation: Government action on 'gold plating'*. House of Commons, 2011. (Miller, 2011)
- Moen, Ketil Boe. "The Gas Directive: Third party transportation rights – But to what pipeline volumes?" *Journal of Energy and Natural Resources Law* 21-1 (2003). (Moen, 2003)
- Ruiz Calzado, Javier; Motta, Rita, ja Leoz Martin-Casallo, Maria E. "The European Antitrust Review 2011, Section 3: EU Industry Sectors, Energy." *Global Competition Review*, 2011. (Ruiz Calzado ym., 2011)
- Söderholm, Patrik ja Wärell, Linda. "Market opening and third party access in district heating networks." *Energy Policy* 39 (2011). (Söderholm ja Wärell, 2011)
- Teir, Sebastian. "Hiilidioksidin varastointi." *CCS-seminaari*. Espoo: VTT, 2009. (Teir, 2009)
- Utter, Robert. "Quo vadis, Euroopan unionin taakanjako ja päästökauppa post 2012." *Ympäristöjuridiikka*, nro 2 (2008) (Utter, 2008)
- Vanhanen, Juha; Syrjänen, Mikko ja Vartiainen, Eero. *Kaukolämpötoiminnan viranomaisvalvonnan kehittäminen*. Gaia, 2006. (Vanhanen ym., 2006)
- Vedder, Hans. "An assessment of carbon capture and storage under EC competition law." *European Competition Law Review* 29, nro 10 (2008). (Vedder, 2008)
- Versluis, Esther. "Even rules, uneven practices: Opening the 'black box' of EU law in action." *West European Politics*, 2007. (Versluis, 2007)

## Uutiset, lehdistötiedotteet ja verkkosivut

- Department for Business, Innovation and Skills. "Government ends "gold-plating" of European regulations." London: Department for Business, Innovation and Skills, 15.12. 2010. (Department for Business, Innovation and Skills, 15.12.2010)
- Euroopan komissio. "Commission warns Germany over Gas Liberalisation." *IP/01/799*. 6.6.2001. (Euroopan komissio, 6.6.2001)
- Euroopan komissio. "Komissio pyrkii varmistamaan toimivat ja kilpailuun perustuvat energiamarkkinat kaikkialla Euroopassa." *IP/09/1035*. 25.6.2009. (Euroopan komissio, 25.6.2009)
- Euroopan komissio. "Questions & Answers: Safety standards for nuclear waste disposal." *MEMO/10/540*, 3.11.2010. (Euroopan komissio, 3.11.2010)
- MTV3 - STT. "Energiakomissaari: Ottakaa mallia Suomesta ydinjäteaikatauluissa." MTV3, 3.11.2010. (MTV3-STT, 3.11.2010)
- Tekniikka&Talous. "Fortum ja TVO kilpailijalleen: teidän ydinjätteenne eivät mahdu Olkiluotoon." Tekniikka&Talous, 11.9.2009. (Tekniikka&Talous, 11.9.2009)
- Valtion ympäristöhallinto. "EU:n ilmasto- ja energiapaketti.", 22.7.2011, verkkosivu, haettu 25.11.2011 (<http://www.ymparisto.fi/default.asp?node=22013&clan=fi>). (Valtion ympäristöhallinto, 22.7.2011)
- Valtion ympäristöhallinto. "Koillis-Atlantin merellisen ympäristön suojelua koskeva yleissopimus (OSPAR).", 25.2.2009, verkkosivu, haettu 25.11.2011 (<http://www.ymparisto.fi/default.asp?node=14586&clan=fi>). (Valtion ympäristöhallinto, 14.8.2011)

## Oikeustapaukset

- Asia 148/78, Pubblico Ministero v. Ratti, 5.4.1979, oikeustapauskokoelma 1979 sivu 01629. (Asia 148/78, Pubblico Ministero v. Ratti)
- Asia 41/74, van Duyn v. Home Office, 4.12.1974, oikeustapauskokoelma 1974 sivu 01337. (Asia 41/74, van Duyn v. Home Office)
- Asia 8/81, Becker v. Finanzamt Münster-Innenstadt, 19.1.1982, oikeustapauskokoelma 1982 sivu 00053. (Asia 8/81, Becker v. Finanzamt Münster-Innenstadt)
- Asia C-2/90, komissio v. Belgian kuningaskunta, 9.7.1992, oikeustapauskokoelma 1992 sivu I-04431. (Asia C-2/90, komissio v. Belgian kuningaskunta)

Asia C-239/07, Sabatauskas ym., 9.10.2008, oikeustapauskokoelma 2008 sivu I-07523. (Asia C-239/07, Sabatauskas ym.)

Asia C-259/01, Euroopan yhteisöjen komissio v. Ranskan tasavalta, 28.11.2002, oikeustapauskokoelma 2002 sivu I-11093. (Asia C-259/01, Euroopan yhteisöjen komissio v. Ranskan tasavalta)

Asia C-280/08 P, Deutsche Telekom v. komissio, 14.10.2010, oikeustapauskokoelma 2010 sivu 00000. (Asia C-280/08 P, Deutsche Telekom v. komissio)

Asia C-439/06, citiworks, 22.5.2008, oikeustapauskokoelma 2008 sivu I-03913. (Asia C-439/06, citiworks)

Asia C-7/97, Oscar Bronner, 26.11.1998, Oikeustapauskokoelma 1998 sivu I-07791. (Asia C-7/97, Oscar Bronner)

Asia COMP/39.315 – ENI, 29.9.2010. (Asia COMP/39.315 – ENI)

Asia COMP/39.317 – E.ON Gas, 4.5.2010. (Asia COMP/39.317 – E.ON Gas)

Asia COMP/C-1/37.451, 37.578, 37.579 – Deutsche Telekom AG, 21.5.2003.  
(Asia COMP/C-1/37.451, 37.578, 37.579 – Deutsche Telekom AG)

Asia COMP/M.3868-DONG/Elsam/Energi E2, 14.3.2006. (Asia COMP/M.3868-DONG/Elsam/Energi E2)

Asia T-271/03, Deutsche Telekom v. komissio, 10.4.2008, oikeustapauskokoelma 2008 sivu II-00477.  
(Asia T-271/03, Deutsche Telekom v. komissio)

Yhdistetyt asiat C-6/90 ja C-9/90, Francovich ja Bonifaci ym. v. Italian tasavalta, 19.11.1991, oikeustapauskokoelma 1991 sivu I-05357.  
(Yhdistetyt asiat C-6/90 ja C-9/90, Francovich ja Bonifaci ym. v. Italian tasavalta)

## Virallislähteet

Ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi hiilidioksidin geologisesta varastoinnista ja neuvoston direktiivien 85/337/ETY ja 96/61/EY, direktiivien 2000/60/EY, 2001/80/EY, 2004/35/EY ja 2006/12/EY sekä asetuksen (EY) N:o 1013/2006 muuttamisesta, KOM(2008) 18 lopullinen. (KOM(2008) 18 lopullinen)

Ehdotus neuvoston direktiivi käytetyn ydinpolttoaineen ja radioaktiivisen jätteen huollosta, KOM(2010) 618 lopullinen. (KOM(2010) 618 lopullinen)

Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2003/54/EY, annettu 26 päivänä kesäkuuta 2003, sähkön sisämarkkinoita koskevista yhteisistä säännöistä ja direktiivin 96/92/EY kumoamisesta, EUVL L 176, 15.7.2003, s. 37-55.

Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2003/55/EY, annettu 26 päivänä kesäkuuta 2003, maakaasun sisämarkkinoita koskevista yhteisistä säännöistä ja direktiivin 98/30/EY kumoamisesta, EUVL L 176, 15.7.2003, s.57-78.

Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2003/87/EY, annettu 13 päivänä lokakuuta 2003, kasvihuonekaasujen päästöoikeuksien kaupan järjestelmän toteuttamisesta yhteisössä ja neuvoston direktiivin 96/61/EY muuttamisesta (ETA:n kannalta merkityksellinen teksti), EUVL L 275, 25.10.2003, s. 32-46.

Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2004/35/EY, annettu 21 päivänä huhtikuuta 2004, ympäristövastuusta ympäristöhinkojen ehkäisemisen ja korjaamisen osalta, EUVL L 143, 30.4.2004, s. 56-75.

Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2009/29/EY, annettu 23 päivänä huhtikuuta 2009, direktiivin 2003/87/EY muuttamisesta kasvihuonekaasujen päästöoikeuksien kauppaa koskevan yhteisön järjestelmän parantamiseksi ja laajentamiseksi (ETA:n kannalta merkityksellinen teksti), EUVL L 140, 5.6.2009, s. 63-87.

Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2009/31/EY, annettu 23 päivänä huhtikuuta 2009, hiilidioksidin geologisesta varastoinnista ja neuvoston direktiivin 85/337/ETY sekä Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivien 2000/60/EY, 2001/80/EY, 2004/35/EY, 2006/12/EY ja 2008/1/EY ja asetuksen (EY) N:o 1013/2006 muuttamisesta (ETA:n kannalta merkityksellinen teksti), EUVL L 140, 5.6.2009, s. 114-135.

Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2009/72/EY, annettu 13 päivänä heinäkuuta 2009, sähkön sisämarkkinoita koskevista yhteisistä säännöistä ja direktiivin 2003/54/EY kumoamisesta (ETA:n kannalta merkityksellinen teksti), EUVL L 211, 14.8.2009, s. 55-93.

Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2009/73/EY, annettu 13 päivänä heinäkuuta 2009, maakaasun sisämarkkinoita koskevista yhteisistä säännöistä ja direktiivin 2003/55/EY kumoamisesta (ETA:n kannalta merkityksellinen teksti), EUVL L 211/94, 14.8.2009, s.94-136.

Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen konsolidoitu toisinto, virallinen lehti nro C 83, 30. maaliskuuta 2010.

Euroopan unionista tehdyn sopimuksen konsolidoitu toisinto, virallinen lehti nro C 83, 30. maaliskuuta 2010.

Ilmastonmuutosta koskeva Yhdistyneiden Kansakuntien puitesopimus (suomennos), 61/1994.

Ilmastonmuutosta koskevan Yhdistyneiden kansakuntien puitesopimuksen Kioton pöytäkirja (suomennos), 13/2005.

Komission direktiivi 90/388/ETY, annettu 28 päivänä kesäkuuta 1990, kilpailusta telepalvelumarkkinoilla, EYVL L 192, 24.7.1990, s. 10-16.

Komission direktiivi 96/19/EY, annettu 13 päivänä maaliskuuta 1996, täydellisen kilpailun toteuttamista televiestintämarkkinoilla pohjustavan direktiivin 90/388/ETY muuttamisesta EYVL L 74, 22.3.1996, s. 13–24.

Komission tiedonanto asetuksen (EY) N:o 1/2003 17 artiklaan perustuva Euroopan kaasu- ja sähköalan tutkinta (loppuraportti), KOM(2006) 851 lopullinen. (KOM(2006) 851 lopullinen)

Komission tiedonanto Euroopan parlamentille, neuvostolle ja Euroopan talous- ja sosiaalikomitealle ja alueiden komitealle, Kaksi kertaa 20 vuonna 2020 Ilmastomuutostoimet – mahdollisuus Euroopalle, KOM(2008) 30 lopullinen. (KOM(2008) 30 lopullinen)

Komission tiedonanto neuvostolle, Euroopan parlamentille, Euroopan talous- ja sosiaalikomitealle sekä alueiden komitealle Maailmanlaajuisen ilmastomuutoksen rajoittaminen kahteen celsiusasteeseen - Toimet vuoteen 2020 ja sen jälkeen, KOM(2007) 2 lopullinen. (KOM(2007) 2 lopullinen)

Komission tiedonanto neuvostolle, Euroopan parlamentille, Euroopan talous- ja sosiaalikomitealle sekä alueiden komitealle Maailmanlaajuisen ilmastomuutoksen torjuminen, KOM(2005) 35. (KOM(2005) 35)

Neuvoston asetus (EY) N:o 1/2003, annettu 16 päivänä joulukuuta 2002, perustamissopimuksen 81 ja 82 artiklassa vahvistettujen kilpailusääntöjen täytäntöönpanosta (ETA:n kannalta merkityksellinen teksti) EUVL L 001, 04.01.2003 s. 0001–0025.

Neuvoston asetus (EY) N:o 139/2004, annettu 20 päivänä tammikuuta 2004, yrityskeskittymien valvonnasta ("EY:n sulautumasetus") (ETA:n kannalta merkityksellinen teksti), EUVL L 24, 29.1.2004, s. 1–22.

Neuvoston direktiivi 85/337/ETY, annettu 27 päivänä kesäkuuta 1985, tiettyjen julkisten ja yksityisten hankkeiden ympäristövaikutusten arvioinnista, EYVL L 175, 5.7.1985, s. 40–48.

Neuvoston direktiivi 96/61/EY, annettu 24 päivänä syyskuuta 1996, ympäristön pilaantumisen ehkäisemisen ja vähentämisen yhtenäistämiseksi, EYVL L 257, 10.10.1996, s. 26–40.

Valtioneuvoston periaatepäätös 6. päivänä toukokuuta 2010 Teollisuuden Voima Oyj:n hakemukseen ydinvoimalaitosyksikön rakentamisesta, Helsinki 2010.

Valtioneuvoston periaatepäätös 6. päivänä toukokuuta 2010 Fennovoima Oy:n hakemukseen ydinvoimalaitoksen rakentamisesta, Helsinki 2010.