

Talousvaliokunta

Valtioneuvoston kirjelmä eduskunnalle ehdotuksesta Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi energiaunionin hallintomallista

Suurelle valiokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

Valtioneuvoston kirjelmä eduskunnalle ehdotuksesta Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi energiaunionin hallintomallista (U 8/2017 vp): Asia on saapunut talousvaliokuntaan lausunnon antamista varten. Lausunto on annettava suurelle valiokunnalle.

Asiantuntijat

Valiokunta on kuullut:

- neuvotteleva virkamies Maria Kekki, työ- ja elinkeinoministeriö
- ylitarkastaja Laura Aho, ympäristöministeriö
- johtaja Heikki Väisänen, Energiavirasto
- johtava asiantuntija Mikael Ohlström, Elinkeinoelämän keskusliitto EK ry
- johtaja Pia Oesch, Energiateollisuus ry
- suojeluasiantuntija Otto Bruun, Suomen luonnonsuojeluliitto ry
- johtava asiantuntija Martti Kähkö, Teknologiateollisuus ry

Valiokunta on saanut kirjallisen lausunnon:

- Maa- ja metsätaloustuottajain Keskusliitto MTK ry

VALTIONEUVOSTON KIRJELMÄ

Ehdotus

Asetusehdotuksella energiaunionin hallintomallista luodaan uusi menettely jäsenvaltioiden ja komission välille EU:n energia- ja ilmastopoliittisten tavoitteiden toteutumisen seurannalle. Jäsenvaltiot veloitetaan laatimaan integroitu kansallinen energia- ja ilmastosuunnitelma kymmenen vuoden välein. Jäsenvaltiot veloitetaan myös raporttoimaan komissiolle kansallisen suunnitelman toimeenpanon etenemisestä joka toinen vuosi. Asetuksella myös koottaisiin yhteen merkittävimmät jäsenvaltioita koskevat energia- ja ilmastopolitiikan seuranta- ja raportointivelvoitteet, minkä seurauksena useita vastaavia, jo olemassa olevia velvoitteita voitaisiin kumota. Jäsenval-

Valiokunnan lausunto TaVL 14/2017 vp

tion ja komission välillä käydään iteratiivinen prosessi kansallisesta suunnitelmasta ja raportoinnista ja komissiolla on mahdollisuus antaa jäsenvaltiolle suosituksia, mikäli se katsoo, ettei EU olisi pääsemässä yhteisiin tavoitteisiin tai mikäli jäsenvaltio ei etenisi asettamansa suunnitelman toimeenpanossa. Luonnos ensimmäiseksi kansalliseksi suunnitelmaksi tulisi antaa komissiolle 1.1.2018 ja ensimmäinen edistymisraportti 15.3.2021.

Esitetty hallintomalli kattaa kaikki viisi energiaunionin pilaria (vähähiilisyys ml. päästövähennystavoitteet ja uusiutuva energia, energiatehokkuus, energian sisämarkkinat, energiaturvallisuus sekä energia-alan tutkimus, kehitys ja innovaatiot), mutta keskittyy 2030-tavoitteisiin päästövähennyksistä, uusiutuvasta energiasta ja energiatehokkuudesta.

Valtioneuvoston kanta

Hallintomallissa asetettava integroitu kansallinen energia- ja ilmastosuunnitelma on uusi väline, jolla komissio seuraa EU:n energia- ja ilmastopolitiikan ja niiden tavoitteiden toteutumista, erityisesti 2030-energia- ja ilmastopaketin tavoitteita. Valtioneuvosto pitää hyvänä, että jäsenvaltioista kerätään tietoa 2030-ilmasto- ja energiapaketin EU:n yhteisten tavoitteiden toteutumisesta erityisesti koskien yhteisiä uusiutuvan energian ja energiatehokkuustavoitteita. Kuitenkin tietojen keräämistä sektoreilta, joissa EU:n yhteisiä asetettuja määrällisiä tavoitteita ei ole, kuten energiaturvallisuus, sisämarkkinat ja energia-alan tutkimus, kehitys ja innovaatiot, voidaan pitää pakollisuudessaan tarpeettoman laajana ja se lisäisi hallinnollista taakkaa.

Kansallinen energia- ja ilmastosuunnitelma tulee laatia sitovan template-mallin mukaisesti. Template-mallia voidaan pitää liian yksityiskohtaisena ja liian velvoittavana sekä sisältävän velvoitteita sellaisistakin tiedoista, joita ei nykyinen EU-lainsäädäntö velvoita ilmoittamaan. Valtioneuvosto pitäisi hyvänä, että template-mallia yksinkertaistettaisiin. Esimerkiksi uusiutuvan energian osalta kansallisessa energia- ja ilmastosuunnitelmassa esitettyjen sektorikohtaisten edistymispolkujen tulisi ensisijaisesti olla indikatiivisia.

Komissio ehdottaa myös oikeutta delegoiduilla säädöksillä muuttaa template-mallia. Ottaen huomioon kansallisen energia- ja ilmastosuunnitelman merkittävän ja sitovan roolin jäsenvaltion energia- ja ilmastopoliittisten tavoitteiden ja linjausten asettamisessa valtioneuvosto suhtautuu varauksellisesti template-mallin muuttamiseen delegoidulla säädöksellä. Mahdolliset säädösvalan siirrot on määriteltävä riittävän täsmällisesti ja tarkkarajaisesti.

Komissio käy jäsenvaltion kanssa ns. iteratiivisen prosessin kansallisesta suunnitelmasta ja edistymisraportista. Komissio arvioi suunnitelmien kansalliset tavoitteet, päämäärät ja osuudet energiaunionin tavoitteiden toteuttamiseksi sekä suunnitelman valmisteluprosessin ja voi antaa jäsenvaltiolle suosituksia. Valtioneuvosto pitää tärkeänä, että komission arvioidessa kansallisia energia- ja ilmastosuunnitelmia ja antaessa mahdollisia suosituksia jäsenvaltiolle tulee yleisesti kunnioittaa jäsenvaltioiden päätöksentekoa ja toimivaltaa oman energiapolitiikkansa laadinnassa perussopimusten mukaisesti (SEUT 194 artiklan 2 kohta).

Alueellisen yhteistyön puitteissa muiden jäsenvaltioiden mahdollisuutta kommentoida kansallisia suunnitelmia voidaan pitää perusteltuna. Sen voidaan arvioida auttavan EU:n yhteisten energia- ja ilmastotavoitteiden saavuttamisessa mahdollisimman kustannustehokkaasti. Kuitenkaan

Valiokunnan lausunto TaVL 14/2017 vp

muiden jäsenvaltioiden antamien kommenttien ei tule estää jäsenvaltion oikeutta laatia omaa energiapolitiikkaansa.

Komission ehdotuksen mukaan vuonna 2018 annettavan kansallisen suunnitelman ensimmäisen luonnoksen tavoitetasoa ei saa heikentää vuoteen 2030 mennessä, vaikka jäsenvaltio voi laatia suunnitelmasta päivityksen 2024. Valtioneuvosto katsoo, että päästövähennysvelvoitteiden osalta tämä ehdotus noudattaa Pariisin sopimuksen mukaista ns. edistymisperiaatetta, jonka mukaan osapuolien antamat uudet päästövähennystavoitteet eivät voi olla aiemmin annettuja lievempiä. Sen sijaan energiaunionin muiden pilarien osalta tämän voidaan arvioida olevan suhteettoman tiukka linjaus, koska se ei ota huomioon tulevaa talouden, yhteiskunnan ja tekniikan kehitystä ja muutoksia. Suomessa erityisesti metsäteollisuuden aseman muutos vaikuttaisi välittömästi muun muassa uusiutuvan energian tavoitteen toteutumiseen.

Lisäksi kansalliset ilmasto- ja energiasuunnitelmat koskevat luonteeltaan sellaisia kansallisesti merkittäviä energiapoliittisia linjauksia, että niiden käsittely vaatii kansallisten parlamenttien käsittelyä ja päätöksentekoa. Hallintomallilla ei tule voida rajoittaa jäsenvaltioiden mahdollisuutta muuttaa ja kehittää energiapolitiikkaansa perussopimusten mukaisesti (SEUT 194 artiklan 2 kohta) eikä täten sitoa tulevien hallitusten käsiä. Lisäksi kansalliset ilmasto- ja energiasuunnitelmat koskevat luonteeltaan sellaisia kansallisesti merkittäviä energiapoliittisia linjauksia, että niiden käsittely vaatii kansallisen parlamentin käsittelyä ja päätöksentekoa.

Valtioneuvosto pitää perusteltuna, että jäsenvaltiot velvoitetaan laatimaan pitkän aikavälin päästövähennysstrategia. On kuitenkin vielä pohdittava, kuinka yksityiskohtaisesti strategian sisällöstä on tarpeen säätää hallintomallissa.

Uusiutuvan energian osalta jäsenvaltioiden todetaan olevan yhteisesti vastuussa EU:n yhteisen 27 prosentin tavoitteen saavuttamisesta. Onkin tarpeen luoda selkeät ja reilut pelisäännöt tilanteeseen, jos EU-maat eivät olisi saavuttamassa yhteistä tavoitetta. Olisi kohtuutonta, mikäli uusiutuvan energian lisäämisen tasossa kunnianhimoinen maa joutuisi vielä tekemään lisätoimia tilanteessa, jossa koko EU ei olisi yhteiseen tavoitteeseen pääsemässä. On tärkeää, että asetusehdotuksessa ehdotetaan useita eri toimia, joihin jäsenvaltio voi ryhtyä, mikäli EU:n yhteinen tavoite ei täytyisi, ja että lisätoimista sopiessa jäsenvaltion aikaisempien toimien kunnianhimon taso on otettava huomioon. Yksi näistä keinoista on uusi uusiutuvan energian hankkeiden rahoituskehikko, joka antaa jäsenvaltioille joustavuutta EU-tavoitteen saavuttamiseen. Itse rahoituskehikko kuitenkin luodaan erillisillä komission antamilla säädöksillä myöhemmin, joten sen yksityiskohdista ei tässä vaiheessa ole vielä tietoa. Keskeistä on, millainen rahamäärä arvioidaan vastaavan tuotettua uusiutuvan energian yksikköä (esim. Mtoe). Valtioneuvosto pitää perusteltuna, että rahoituskehikko on ei-pakollinen ja vaihtoehtoinen väline. Olisi esisijaisen tärkeää, että jäsenvaltiot olisivat mukana päätöksenteossa uuden rahoituskehikon valmistelussa. On hyvä, että komission arvioidessa kansallisia energia- ja ilmastosuunnitelmia, edistymisraportteja ja EU:n yhteisten tavoitteiden saavuttamista jäsenvaltion aikaisemmat toimet ja kunnianhimon taso kansallisissa toimissa huomioidaan. Suomen kansallisessa ilmasto- ja energiastrategiassa uusiutuvan energian tavoitteen taso on kunnianhimoinen.

Energiatehokkuuden osalta jäsenvaltioiden tulee kansallisessa suunnitelmassa ilmoittaa indikaatiivinen kansallinen osuutensa EU:n yhteisen energiatehokkuustavoitteen toimeenpanoon. Vuoden

Valiokunnan lausunto TaVL 14/2017 vp

2030 tavoitteen saavuttamiseksi jäsenvaltio asettaa lineaarisen kehityspolun vuodesta 2020. On tärkeää, että viitteellistä kansallista osuutta asetettaessa voidaan kansalliset olosuhteet ja lähtökohdat, kuten energiatuotannon rakenne, ottaa huomioon. Komission arvioidessa kansallisten edistymisraporttien pohjalta EU:n yhteisen energiatehokkuustavoitteen saavuttamista tulee se hyödyntämään myös erilaisia mallinnuksia. On tärkeää, että komission käyttämissä jäsenvaltiotason mallinnuksissa jäsenvaltion tulee olla mukana prosessissa ja tietoinen jäsenvaltion osalta käytettävistä tiedoista. Valtioneuvosto pitää perusteltuna, että mikäli komission vuonna 2023 suorittamassa arviossa EU-tason tavoitteen saavuttamisesta ilmenisi, ettei tavoitetta oltaisi saavuttamassa, tulee komission antaa EU-tason lisätoimia. Valtioneuvosto pitää myös perusteltuna, että lisätoimilla parannettaisiin erityisesti tuotteiden, rakennusten ja liikennesektorin energiatehokkuutta.

Valtioneuvosto pitää tärkeänä, että raskasta ja osin päällekkäistä energia- ja ilmastoraportointia yhdenmukaistetaan siten, että saavutetaan synergia- ja kustannushyötyjä. Valtioneuvosto katsoo, että hallinnollisen taakan keventämisen ja raportoinnin yksinkertaistamisen ja kustannustehokkuuden tulisi olla hallintomallin toteuttamisessa avainasemassa. Vaikka hallintomallilla pyritään raportoinnin virtaviivaistamiseen, tulee varmistaa, ettei päällekkäisiä raportointivelvoitteita synny. Komission ehdotuksesta ei kaikilta osin selkeästi käy ilmi, mitä päällekkäisyyksiä on poistettu tai millä tavalla nykyistä raportointia on kevennetty. Lisäksi raportoinnin teknisen toteuttamisen, ml. sähköinen raportointityökalu, yksityiskohdat jäävät suurelta osin myöhemmin sovittaviksi. Muun muassa näistä syistä valtioneuvosto katsoo, että raportointivelvoitteita tulee tarkastella vielä tarkemmin myös ilmastotavoitteita koskevan raportoinnin osalta ja pyrkiä varmistamaan, että ne ovat yhteensopivat yhtäältä Pariisin sopimuksen ja toisaalta EU:n sisäisten velvoitteiden kanssa, ml. EU:n 2030-ilmastopaketti säädöksineen. Keskitettyyn raportointiin siirtymisessä on paljon käytännön haasteita, kun useita ja laajoja raportointikokonaisuuksia niputetaan. Hallinnollisen taakan voidaan ainakin siirtymävaiheessa arvioida kasvavan. Raportointivelvoitteen piiriin on ehdotettu lisäksi uusia asioita, myös sektoreilta, joilla aiempaa EU-lainsäädännön asettamaa raportointivelvoitetta ei ole, sekä aiemmin vapaaehtoisen raportoinnin muuttamista pakolliseksi. Komission esittämässä laajuudessaan pakollisen raportoinnin lisäämistä ei pidetä perusteltuna.

Asetusehdotuksessa olevat aikataulut kansallisen suunnitelman ja raportoinnin osalta voidaan arvioida osin epärealistisiksi, esimerkiksi ensimmäinen luonnos kansalliseksi suunnitelmaksi tulisi antaa 1.1.2018, mutta asetus ei todennäköisesti tule olemaan silloin vielä edes voimassa.

Valtioneuvosto katsoo, että ehdotusta ilmastomuutoskomitean kumoamiseksi ja korvaamiseksi energiaunionin hallintoa koskevalla komitealla tulee vielä tarkastella huolellisesti.

VALIOKUNNAN PERUSTELUT

Ehdotuksen lähtökohdat

Energiaunionin hallintomallia koskeva ehdotus on keskeinen osa komission 30.11.2016 antamansa puhtaan energian pakettia. Tavoitteena on luoda uusi jäsenvaltioiden ja komission välinen menettely EU:n energia- ja ilmastopoliittisten tavoitteiden seurannalle. Jäsenvaltiot on velvoitettu

Valiokunnan lausunto TaVL 14/2017 vp

luomaan kansallinen energia- ja ilmastosuunnitelma kymmenen vuoden välein. Hallintomallin piiriin kuuluvat kaikki energiaunionin viisi pilaria: vähähiilisyys, energiatehokkuus, energian sisämarkkinat, energiaturvallisuus sekä tutkimus- ja kehitystyö. Pääpaino ehdotuksessa on päästövähennyksillä, uusiutuvalla energialla ja energiatehokkuudella.

Talousvaliokunta pitää hallintomallin tavoitetta kannatettavana. On tärkeää, että päästöjen vähentämisestä, uusiutuvan energian edistämisestä ja energiatehokkuuden parantamisesta raportoidaan koordinoitusti yhdellä kertaa. Ehdotus heijastaa EU:n energiapolitiikan ohjauskeinojen moninaisuutta ja tekee niitä läpinäkyvämmiksi; se ei kuitenkaan varsinaisesti poista niihin liittyvää päällekkäisyyttä. Talousvaliokunta katsoo, että EU-tason tavoitteiden asettamisen ja seurannan lähtökohtana tulisi olla päällekkäisten sitovien tavoitteiden välttäminen ja ohjauskeinojen yksinkertaistaminen.

Kansallisten energia- ja ilmastosuunnitelmien laadinta

Ehdotuksen ytimenä ovat kansalliset energia- ja ilmastosuunnitelmat, jotka tulee antaa lopullisessa muodossaan komissiolle 1.1.2019 ja sen jälkeen kymmenen vuoden välein. Suomella on hyvät edellytykset tähän, koska Suomi on jo laatinut pitkän aikavälin energia- ja ilmastostrategian. Talousvaliokunta katsoo, että suunnitelmien yhtäaikaisten laadinta, arviointi ja käsittely voi edesauttaa jäsenvaltioiden toimien johdonmukaisuutta. Keskeistä on varmistaa sekä suunnitelmien että raportoinnin vertailukelpoisuus. Talousvaliokunta pitää keskeisenä suunnitelmien laadintaan liittyvää, asetusehdotuksessakin edellytettyä alueellisen yhteistyön mahdollisuutta. Suomen näkökulmasta erityisesti pohjoismaisen energiamaarkkinan toimivuus sekä tukipolitiikan yhteensopivuus ja koordinaatio ovat ratkaisevassa asemassa. Lisäksi talousvaliokunta pitää tärkeänä kartoittaa ja hyödyntää yhteistyömahdollisuudet suunnitelmien laadinnassa myös muiden, erityisesti metsä- ja biotaloutta painottavien jäsenvaltioiden kanssa.

Tavoitteet energiaunionin eri osa-alueilla

Kansalliset päämäärät ja tavoitteet sekä politiikkatoimet niihin pääsemiseksi on ilmoitettava energiaunionin eri osa-alueilla. Talousvaliokunta pitää sinänsä perusteltuna velvoittaa jäsenvaltiot tekemään pitkän aikavälin päästövähennysstrategia. Talousvaliokunta yhtyy kuitenkin valtioneuvoston arvioon linjauksen liiallisesta tiukkuudesta. On ongelmallista, että ehdotus ei mahdollistaisi kansallisten suunnitelmien tavoitetason heikentämistä, vaikka suunnitelmia voidaankin päivittää vuonna 2024. Valiokunta korostaa, että jäsenvaltioilla on oltava liikkumavaraa suunnitelmiansa muuttamiseen; esimerkiksi Suomessa uusiutuvien energialähteiden tavoitteiden saavuttamiseen vaikuttaa erityisesti metsäteollisuutemme kansainvälinen kilpailukyky, jossa tapahtuvat muutokset heijastuisivat suoraan tavoitteiden saavuttamiseen.

Erityisen ongelmallinen on asetusehdotuksen linjaus siitä, että jäsenvaltioiden todetaan olevan yhteisesti vastuussa EU:n yhteisen 27 prosentin uusiutuvan energian tavoitteen saavuttamisesta. Suomi on osaltaan tämän tavoitteen jo tosiasiaassa saavuttanut. Tilanteessa, jossa EU ei olisi saavuttamassa yhteistä tavoitetta, olisi kohtuuton ja epäonnistunut lähtökohta, että uusiutuvan energian kärkijoukoissa olevat maat joutuisivat tekemään vielä lisätoimia tavoitteen saavuttamiseksi. Tämä aiheuttaisi myös riskin vapaamatkustajaongelman syntymisestä eikä edistäisi toimien kustannustehokasta kohdistumista EU-maiden välillä.

Valiokunnan lausunto TaVL 14/2017 vp

Energiatehokkuutta koskevien tavoitteiden osalta talousvaliokunta viittaa asiaa koskevaan lausuntoonsa (TaVL 9/2017 vp — U 10/2017 vp). Valiokunta pitää tärkeänä, että tavoitteiden asettamisessa voidaan huomioida kansalliset lähtökohdat ja energiantuotannon rakenne. Samoin tavoitteiden toteutumista arvioitaessa keskeistä on jäsenvaltioiden osallistuminen ja prosessin läpinäkyvyys; jäsenvaltioiden tulee olla tietoisia myös arvioinnin perusteista.

Raportointivelvoitteet ja hallinnollinen taakka

Energiaunionin hallintomallin toimivuus riippuu keskeisesti siihen liittyvien raportointivelvoitteiden toimivuudesta. Talousvaliokunta pitää esitettyä mallia ongelmallisena erityisesti mallin monimutkaisuuden, raportointivelvoitteiden päällekkäisyyksien ja komissiolle esitettyjen delegoituja säädöksiä koskevien valtuuksien vuoksi.

Vaikka ehdotuksen tavoitteena on virtaviivaistaa raportointia, tavoite ei valiokunnan saaman selvityksen perusteella näytä toteutuvan. Kansallinen energia- ja ilmastosuunnitelma tulisi ehdotuksen mukaan laatia ns. template-mallin mukaan. Malli on ehdotetussa muodossaan liian yksityiskohtainen ja velvoittava. Lisäksi se edellyttää raportointia myös sellaisista tiedoista, joiden ilmoittaminen ei perustu voimassa olevaan EU-lainsäädäntöön. Mallin seurauksena voi olla myös se, että raportoitavista osa-alueista muodostuisi uusia, tosiasiaa velvoittavia alatavoitteita, jotka vaikuttaisivat komission näkökulmasta jäsenvaltioiden suunnitelmien arviointiin. Monimutkaisuus yhdistettynä siihen, että komissio voisi jatkossa muuttaa mallia delegoiduilla säädöksillä, voi luoda merkittävää hallinnollista taakkaa ja tosiasiaa rajoittaa jäsenvaltioiden mahdollisuutta kehittää ja määrittää energiapolitiikkaansa.

VALIOKUNNAN LAUSUNTO

Talousvaliokunta ilmoittaa,

että se yhtyy asiassa valtioneuvoston kantaan korostaen edellä esitettyjä näkökohtia.

Helsingissä 14.3.2017

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

puheenjohtaja Kaj Turunen ps
varapuheenjohtaja Harri Jaskari kok
jäsen Harry Harkimo kok
jäsen Petri Honkonen kesk
jäsen Hannu Hoskonen kesk
jäsen Lauri Ihalainen sd
jäsen Katri Kulmuni kesk
jäsen Rami Lehto ps
jäsen Markus Lohi kesk
jäsen Martti Mölsä ps

Valiokunnan lausunto TaVL 14/2017 vp

jäsen Johanna Ojala-Niemelä sd

jäsen Arto Pirttilahti kesk

jäsen Ville Skinnari sd

jäsen Joakim Strand r

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Lauri Tenhunen