ASIANTUNTIJALAUSUNTO:
EU:N STRATEGINEN PITKÄN AIKAVÄLIN VISIO VAURAASTA, MODERNISTA, KILPAILUKYKYISESTÄ JA ILMASTONEUTRAALISTA TALOUDESTA

Eduskunnan Maa- ja metsätalousvaliokunta on pyytänyt minulta lausuntoa seuraavasta aiheesta:

Asia: E 100/2018 vp Valtioneuvoston selvitys: EU:n strateginen pitkän aikavälin visio vauraasta, modernista, kilpailukykyisestä ja ilmastoneutraalista taloudesta (tämän jälkeen ”Strategia”)

Tarkastelen lausunnossa erityisesti kolmea kysymystä:

- Strategian mukaisten toimien vaikutus EU:n ja jäsenvaltioiden väliseen toimivallan jakoon.
- Julkisen sektorin rooli Strategian toteuttamisessa
- Kansalaisten energian käytön ohjaaminen

Toimin eurooppalaisen energiaoikeuden professorina Itä-Suomen yliopistolla, energiaoikeuden professorina Helsingin yliopistolla sekä energiaoikeuden professorina ja Tulane Energy Law Centerin johtajana (Tulane University, New Orleans) Yhdysvalloissa. Taustastani johtuen keskityn lausunnossa Strategian energiapoliittisiin ja energiaoikeudellisiin kysymyksiin. Olen julkaisut yli 150 energiapolitiikkaan ja -oikeuteen liittyvää kirjoitusta mukaan lukien:

Kim Talus, *Introduction to EU Energy Law* (Oxford University Press 2016)
Kim Talus, *Johdatus eurooppalaiseen energiaoikeuteen* (Turku University Press 2014)
B. Delvaux, M. Hunt and K. Talus (eds.), *EU energy law and policy issues* (Intersentia 2014)
K. Talus (ed.), *Research Handbook on International Energy Law* (Edward Elgar 2014)
Kim Talus, *EU Energy Law and Policy: a Critical Account* (Oxford University Press 2013)

Toimin myös EL-TRAN konsortiossa ryhmänjohtajana (https://el-tran.fi/konsortio/). EL-TRAN tutkii Suomen sähköjärjestelmän muutostarpeita siirtymässä kohta resurssitehokkaampaa sähköjärjestelmää Suomessa.

New Orleans, 2.2.2019

Kim Talus

Aluksi

Tänä päivänä Euroopan unioni (’EU’) on sitoutunut niin kutsuttuihin 20-20-20 tavoitteisiin, joiden mukaisesti EU pyrkii vähentämään 20 prosenttia kasvihuonepäästöjä, nostamaan uusiutuvista energianlähteistä tuotetun energian osuutta 20 prosenttiin sekä parantamaan energiatehokkuutta 20 prosenttia vuoteen 2020 mennessä. Tämän tavoitteen saavuttamisen määräaika umpeutuu ensi vuonna. Unioni on asettanut uusia tavoitteita vuodelle 2030, jonka mukaan uusiutuvan energian osuutta pyritään nostamaan 32 prosenttiin ja energiatehokkuutta 32.5 prosenttia. Lisäksi uusi energiatehokkuutta koskeva direktiivi mahdollistaa energiatehokkuutta koskevan tavoitteen uudelleen arvioinnin tavoitteen korottamisen näkökulmasta vuonna 2023. Eri politiikkatoimien seurauksena myös päästöjen odotetaan vähentyvän noin 45 prosenttia verrattuna 1990 päästöihin verrattuna. Tavoitteet heijastavat EU:n yleistä linjausta energia- ja ilmastopolitiikassa.

Vuodelle 2030 asetetut tavoitteet edellyttävät pikaisia toimia kaikilla energia- ja ilmastopolitiikan osa-alueilla. 20-20-20 tavoitteisiin liittyvä kehitys antaa tälle hyvän pohjan. Merkittävänä erona uusilla 2030 tavoitteilla verrattuna 2030 tavoitteisiin on kuitenkin se, että uusien tavoitteiden saavuttaminen ei enää pidä sisällään jäsenvaltiokohtaisia sitovia tavoitteita vaan tavoitteet ovat EU:n laajuisia. Tämä on heikennys nykyisiin 2020 tavoitteisiin nähden koska uudesta sääntelystä huolimatta on epäselvää, miten kehitys tavoitteiden osalta jatkuu eri jäsenvaltioissa.

Näiden poliittisten ja oikeudellisten toimien lisäksi EU on ryhtynyt hahmottelemaan pitkän aikavälin strategiaa vuodelle 2050. Keskeisenä tavoitteena on Pariisin sopimuksen toteuttaminen ja talouden hiilineutraalisuus. Tämä on merkittävä ja haastava tavoite. Sen toteutuminen edellyttää merkittäviä muutoksia talouden kaikilla sektoreilla. Tavoitteen toteutuminen edellyttää myös kansalaisten energiankäyttöön liittyviä muutoksia. Osa näistä tarvittavista muutoksista on jatkumoa jo nyt tapahtuvaan energian tuotantoon, siirtoon ja käyttöön liittyvään kehitykseen, mutta toteutuakseen täysimääräisenä hiilineutraalisuus edellyttää myös huomattavasti pidemmälle meneviä muutoksia yhteiskunnan kaikilla osa-aluilla. Näin toteuttaminen käytännössä on erittäin kunnianhimoinen tavoite.

EU:n strateginen pitkän aikavälin visio vauraasta, modernista, kilpailukykyisestä ja ilmastoneutraalista taloudesta

Strategia on merkittävä jatkumo jo aikaisemmin alkaneelle pitkän aikavälin energia- ja ilmastopolitiikan suunnittelulle. Se piirtää hyvin yleisen kuvan erilaisista toimista, joilla hiilineutraalisuus voidaan saavuttaa joko 2050 mennessä tai sen jälkeen.

Yhtenä Strategian merkittävimmistä vahvuuksista on sen kattavuus. Tämäkin on jatkumoa jo ns. energiaunionin piirissä tapahtuneelle, aikaisemmalle kehitykselle. Siinä missä sekä kansallisia että EU:n tasoisia toimia leimasi pitkään eräänlainen siiloutuminen, jossa politiikan suunnittelu oli pitkälti sektorikohtaista (suunnitelmat ja visiot energiapolitiikan parissa olivat erillisiä ja irrallaan esimerkiksi ilmastopolitiikan tai kiertotalouden visioista ja suunnitelmista), pyrkii Strategia nyt kattamaan kaikki yhteiskunnan osa-alueet. Tämä on merkittävä ja tarpeellinen muutos tulevaisuuden suunnittelussa. Tämä on myös seikka, jota tulevien Strategiaa yksityiskohtaisempien suunnitelmien on jatkettava ja parannettava.

Energian tuotanto, siirto ja kulutus muodostavat ketjun, jossa muutokset ja sääntely jollain osa-alueella heijastuu välttämättä ketjun muihin osiin. Esimerkiksi uusiutuvan energian määrän lisääminen vaikuttaa nopeasti myös sähkön siirto- ja jakeluverkkoihin sekä loppukäyttäjien energian kulutukseen. Jotta uusiutuvan energian tuotantoa voidaan lisätä olennaisesti, ilman että se vaikuttaa heikentävästi loppukäyttäjän energiaturvallisuuteen, tulee uusiutuvan energian heijastevaikutukset energiaketjun eri osa-aluille huomioida ja sääntelyä muutettava tarvittavalla tavalla.

Siiloutumista ja eri toimijoiden toimivaltaa tulisi miettiä tarkemmin myös Suomessa, jossa ympäristöministeriön ja työ- ja elinkeinoministeriön toimivalta on osittain päällekkäistä esimerkiksi energiatehokkuuden osalta.

Tämän lausunnon kohteena oleva Strategia on tietenkin hyvin yleinen hahmotelma tulevaisuudesta ja ollakseen tehokas ja ohjaava, olisi 2050 tavoitteiden hahmotteleminen paljon yksityiskohtaisemmalla tasolla aloitettava välittömästi. Näin on etenkin energian tuotannon osalta. Tällä sektorilla muutokset tapahtuvat äärimäisen hitaasti koska tämän päivän, ja eilisen, investointipäätökset vaikuttavat olennaisesti vielä 2050-luvulle tultaessa. Samalla tavoin tämän päivän investoinnit energian siirtoverkkoihin ja putkistoihin vaikuttavat vielä 2050.

EU:n ja jäsenvaltioiden välisestä toimivallan jaosta

Yksi merkittävä Strategian toteuttamiseen liittyvä kysymys on toimivallan jako EU:n ja sen jäsenvaltioiden välillä. Lissabonin sopimuksella luotiin kuitenkin erillinen energia-alaa koskeva oikeusperusta. SEUT 194 artiklan 1 kohdassa säädetään:

> ”Sisämarkkinoiden toteuttamisen ja toiminnan yhteydessä sekä ympäristön säilyttämistä ja sen tilan parantamista koskevan vaatimuksen huomioon ottaen unionin energiapolitiikalla pyritään jäsenvaltioiden välisen yhteisvastuun hengessä:
>
> a) varmistamaan energiamarkkinoiden toimivuus;
> b) varmistamaan energian toimitusvarmuus unionissa;
> c) edistämään energiatehokkuutta ja energiansäästöä sekä uusiin ja uusiutuviin energialähteisiin perustuvien energiamuotojen kehittämistä; ja
> d) edistämään energiaverkkojen yhteen liittämistä.”

Euroopan parlamentti ja neuvosto säätävät tavallista lainsäätämisjärjestystä noudattaen näiden tavoitteiden saavuttamiseksi tarpeellisista toimenpiteistä. Eräistä poikkeuksista säädetään kuitenkin 194(2) artiklassa. Tämän mukaisesti unionin toimenpiteet eivät voi vaikuttaa jäsenvaltioiden oikeuteen määritellä energiavarojensa hyödyntämisen ehtoja, jäsenvaltioiden eri energialähteiden välillä tekemiin valintoihin, eivätkä jäsenvaltioiden energiahuollon yleiseen rakenteeseen. Unionin energia-alaa koskevasta toimivallasta huolimatta jäsenvaltiot säilyttävät toimivallan määrätä, mitä energianlähteitä he haluavat käyttää. Jäsenvaltiot voivat siis tehdä päätöksiä esimerkiksi maakaasun, ydinvoiman, kivihiilen tai uusiutuvien energialähteiden välillä.

Kun Strategian mukaisia laajoja ja kaikki yhteiskunnan osa-alueet kattavia toimia aletaan toteuttaa käytännössä, on väistämätöntä, että siinä puututaan myös jäsenvaltioiden toimivaltaan kuuluville osa-aluille. Tässä tilanteessa on yhtenä vaarana se, että ”yleiseurooppalainen lähestymistapa”, jolle Strategiaa rakennetaan ei toimi ilman haasteita. Hyvänä esimerkkinä tästä on kivihiilen käyttö. Kivihiili eri muodoissaan on kiistatta eri EU:n alueella käytössä olevista energiatuotantotavoista ilmastovaikutuksiltaan ongelmallisin. Sillä on kuitenkin myös

merkittävä työllisyyteen liittyvä rooli joissain jäsenvaltioissa kuten Puolassa ja myös Saksassa, jossa tosin vaikuttaa siltä, että hallitus on kääntymässä kivihiilipohjaista sähköntuotantoa vastaan. On epäselvää, kompensoivatko ns. ”vihreät työpaikat” menetettyjä olemassa olevia työpaikkoja näissä maissa.

Kansallista toimivaltaa on käytännössä jo rajoitettu jäsenvaltioiden uusiutuviin energialähteisiin liittyvien velvollisuuksien kautta. Merkittävää tulevaisuuden kannalta on se, jatketaanko EU politiikassa näiden jäsenvaltioiden energiaan liittyvien ongelmien rajoittamista tapauskohtaisesti vai tulisiko EU:n ja jäsenvaltioiden energiaan liittyvää 194 ja 194(2) artikloiden sisältöä muuttaa.

Strategian mukaisten toimien markkinalähtöisyys

On selvää, että Strategian mukaisia kunnianhimoisia energia- ja ilmastosuunnitelmia ei toteuteta ilman merkittävää ja suoraa julkisen sektorin rahoitusta. Strategian toteuttaminen vuodelle 2050 edellyttää myös julkisen sektorin vallan ja kontrollin lisäystä markkinoiden toimintaan. Tämäkään ei sinänsä ole uusi kehityskulku. Jo nyt julkisen sektorin merkitys investoinneissa ja markkinoihin liittyvässä päätöksenteossa on selvää esimerkiksi uusiutuvan energian osalta. Myös maakaasumarkkinoiden kehitys on monella tavalla valtiovetoista. Esimerkkinä tästä on Suomen ja Baltian maakaasumarkkinat yhdistävä Balticconnector hanke.

Tämän hetken EU-tason energiapolitiikka on tältä osin horjuvaa. Toisaalta erilaisissa strategia dokumenteissa ja muissa asiakirjoissa korostetaan markkinalähtöisyyttä. Näin tehdään myös tämän lausunnon kohteena olevassa Strategiassa. Toisaalta julkinen sektori näyttelee yhä merkittävämpää osaa energiamarkkinoihin liittyvässä päätöksenteossa. Tämä on omiaan heikentämään markkinajärjestelmän toimivuutta ja yksityisen sektorin luottamusta markkinoiden toimintaan.

Kun Strategiaa lähdetään tarkentamaan ja kun se muutetaan sitoviksi oikeudellisiksi instrumenteiksi, on ensiarvoisen tärkeää, ettei kehitys johda takaisin vanhaan pääosin valtiovetoiseen järjestelyyn, vaan sen sijaan valtion ja julkisen sektorin roolia harkitaan kokonaisvaltaisesti uudelleen. Valtion ja julkisen sektorin rooli tässä uudessa tilanteessa tulisi

olla lupien myöntäjä ja lupaehtojen asettaja, markkinoiden perustoimintojen sääntelijä. Sen ei tulisi olla investointeja ohjaavien päätösten rahoittaja ja päätöksentekijä.

Kansalaiset ja Strategia

EU:n kansalaiset ajattelevat mielellään olevansa ympäristöystävällisiä, energiatehokkaita ja luontoa säästäviä. Todellisuudessa energiatehokkuus ja kestävä kehitys ovat monille kuluttajille tärkeitä vain ajatuksen tasolla. Autojen ja muiden hyödykkeiden tuottajat seuraavat kuluttajien toivomuksia ja tuottavat sellaisia hyödykkeitä, joita kuluttajat ostavat. Samalla tavoin kuluttajat ostavat usein halvinta sähköä, eivät välttämättä vihreintä sähköä hyvistä ajatuksistaan huolimatta. Muun muassa näistä kuluttajien valintoihin liittyvistä syistä vapaaehtoiset energiansäästöön tai vihreän energian lisäämiseen tähtäävät toimet eivät ole onnistuneet saamaan aikaan riittävää muutosta.

EU:n energiapolitiikan ja –oikeuden painopiste on vuosien saatossa liikkunut vapaaehtoisista tavoitteista ja kansalaisille suunnatun informaation lisäämisestä kohti sitovia normeja. Kun vapaaehtoisiin toimiin perustuva sääntely ei johtanut toivottuihin lopputuloksiin, sääntelyn painopiste siirtyi osittain pakottavampaan suuntaan. Kehitys on monien kysymysten osalta liikkunut sitomattomista tavoitteista kohti sitovia normeja.

Jotta Strategiaa voidaan toteuttaa riittävän tehokkaasti, on sen perustuttava sitoviin sääntöihin, ei vapaaehtoisuuteen. Näin on etenkin siltä osin, kun tavoitteena on kansalaisten energian käytön muuttaminen.

Toinen merkittävä tekijä kansalaisten aktivoinnissa on varmistaa, että nykyisen ja tulevan lainsäädännön antamat mahdollisuudet ovat aidosti kansalaisten käytettävissä. Vanhojen lainsäädännöllisten rakenteiden purkaminen nopean teknologisen kehityksen edeltä on tässä ensiarvoisen tärkeää. Tämäkin edellyttää kokonaisvaltaista lähestymistapaa jossa huomioidaan eri kannusteiden (mahdolliset tuot jne) ja toisaalta rajoittavien tekijöiden (kuten verotus jne). Esimerkkejä tästä on uusiutuvan energian käyttöönotto taloyhtiöissä taikka energiayhteisöjen

perustaminen. Ilman näitä muutoksia, on vaikea nähdä miten kansalainen ja kuluttaja voisi olla muutoksen keskiössä.

Lopuksi

Strategiassa nostetaan esiin myös eräitä huomionarvoisia seikkoja, joita käsittelen lopuksi lyhyesti.

Strategia nojaa osittain myös hiilidioksidin talteenottoa ja varastointia (”CCS”) edellyttäviin toimiin. CCS:ään liittyvä talteenottoteknologia ei sinänsä ole siihen liittyvien kulujen vuoksi mahdotonta toteuttaa. Se vaatii kuitenkin valtavia investointeja CCS-putkistoon ja varastointiin. Tämän vuoksi sen laajamittainen käyttöönotto ei ole tapahtunut siinä mittakaavassa kuin EU:ssa alun perin ajateltiin.

Strategiassa painotetaan myös kustannustehokkuutta ja kilpailukykyä. Siinä ei kuitenkaan —sinänsä ymmärrettävästi koska kyseessä on alustava strategiadokumentti —anneta arvioita Strategian mukaisten toimien kustannuksista. Suomen kaltaisen maan, joka jo tänä päivänä toimii tehokkaasti ja ympäristöä kunnioittaen, tulee huomioida toimiin liittyvät kustannukset ja niiden vaikutus energian loppukäyttäjälle ja teollisuuden kilpailukyvylle. Tältä osin on tarkasti arvioitava sekä pitkän että lyhyemmän aikavälin vaikutukset.