Asiantuntijalausunto

EU-oikeuden yliopistonlehtori Kaisa Huhta (OTT)

Itä-Suomen yliopisto

Oikeustieteiden laitos

Ilmasto-, energia- ja ympäristöoikeuden keskus (CCEEL)

Joensuu 9.3.2021

Asia: U 5/2021 vp valtioneuvoston U-kirjelmä eduskunnalle ehdotuksesta Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi Euroopan laajuisten energiainfrastruktuurien suuntaviivoista ja päätöksen N:o (EU) 347/2013 kumoamisesta

Eduskunnan talousvaliokunnalle

Asiantuntijalausunnon kohteena on U 5/2021 vp valtioneuvoston U-kirjelmä eduskunnalle ehdotuksesta Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi Euroopan laajuisten energiainfrastruktuurien suuntaviivoista ja päätöksen N:o (EU) 347/2013 kumoamisesta. Tässä lausunnossa arvioidaan kirjelmää ja komission ehdottamaa lainsäädäntömuutosta EU:n energiaoikeuden näkökulmasta.

Sääntelyn muutostarve ja keskeiset muutosehdotukset

Euroopan komission ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi Euroopan laajuisten energiainfrastruktuurien suuntaviivoista (TENE-E-asetus) uudistaa voimassa olevaa asetutusta vastaamaan viimeisen kahdeksan vuoden aikana sääntely-ympäristössä tapahtuneita muutoksia.[1] Ehdotuksen tarkoituksena on kumota asiaa nykyisin sääntelevä samanniminen asetus (EU) N:o 347/2013.

Sääntelyn merkittävin muutostarve johtuu vuonna 2019 julkaistusta vihreän kehityksen ohjelmasta,[2] joka on ilmasto- ja ympäristöhaasteiden ratkaisemiseen keskittyvä eurooppalainen kasvustrategia. TEN-E-asetuksen muutostarpeet ja muutosten ilmasto- ja ympäristöpainotukset johtuvat paitsi vihreän kehityksen ohjelmasta, myös laajemmin siitä, että EU on nostanut ilmastotavoitteidensa kunnianhimon tasoa vuosille 2030 ja 2050.[3]

Vuoden 2013 TEN-E-asetus oli ensi sijassa pirstaloituneiden kansallisten energiainfrastruktuurien yhteenliittämisen väline. Siten sen ytimessä olivat sisämarkkinaoikeudelliset tavoitteet ja niistä saatavien kustannustehokkuushyötyjen tavoittelu.

[1] Ehdotus EUROOPAN PARLAMENTIN JA NEUVOSTON ASETUS, Euroopan laajuisten energiainfrastruktuurien suuntaviivoista ja asetuksen (EU) N:o 347/2013 kumoamisesta, COM(2020) 824 final.
[2] KOMISSION TIEDONANTO EUROOPAN PARLAMENTILLE, EUROOPPA-NEUVOSTOLLE, NEUVOSTOLLE, EUROOPAN TALOUS- JA SOSIAALIKOMITEALLE JA ALUEIDEN KOMITEALLE Euroopan vihreän kehityksen ohjelma, COM/2019/640 final.
[3] EU:n ilmastotavoite vuodelle 2030 entistä korkeammalle –Panostetaan ilmastoneutraaliin tulevaisuuteen ihmisten hyväksi, COM(2020) 562 final.

Kuten valtioneuvoston kirjelmässä todetaan, EU:ssa sovittiin jo vuonna 2002 tavoitteesta liittää vähintään 10 % kaikkien jäsenvaltioiden tuotantokapasiteetista rajat ylittävällä energiainfrastruktuurilla. Vuonna 2014 asetettiin uusi 15 % tavoite vuoteen 2030 mennessä. Tavoitteesta huolimatta kaikki jäsenvaltiot eivät saavuttaneet 10 %:n yhteenliitäntätavoitetta vuoteen 2020 mennessä, vaikka yleinen yksimielisyys vallitsee siitä, että uusiutuvan tuotannon integroiminen erityisesti sähkömarkkinoille edellyttää rajatylittävien verkkoinfrastruktuurien vahvistamista. On arvioitu, että sähkön siirto- ja jakeluverkkoon tarvitaan EU:ssa 50,5 miljardin euron vuotuiset investoinnit 2030 ilmasto- ja energiatavoitteiden saavuttamiseksi.

Vaikka TEN-E-asetusta pidetään komission uudistusehdotuksessakin keskeisenä välineenä energian sisämarkkinoiden kehittämisessä, se tunnistetaan nyt aiempaa vahvemmin välttämättömäksi välineeksi vihreän kehityksen ohjelman tavoitteiden saavuttamisessa. Ehdotuksessaan komissio arvioi, että nykyisen asetuksen tavoitteet pätevät edelleen suurelta osin, mutta nykyinen TEN-E-asetus ei vielä täysin vastaa muutoksia, joita energiajärjestelmään on odotettavissa uudesta poliittisesta tilanteesta ja erityisesti vuodelle 2030 päivitetyistä energia- ja ilmastotavoitteista sekä Euroopan vihreän kehityksen ohjelmassa vuodelle 2050 asetetusta ilmastoneutraaliustavoitteesta johtuen.[4]

Tavoitteiden saavuttamiseksi ehdotuksessa tunnistetaan, että unionin on lisättävä merkittävästi sähkön tuotantoa uusiutuvista energialähteistä. Tällaisesta sähköstä yhä suurempi osuus tuotettaisiin merellä. Komissio arvioi, että Euroopan merituulivoimakapasiteettia olisi lisättävä 300GW:iin ja valtamerienergian tuotantokapasiteettia 40GW:iin eli 25-kertaiseksi nykytasoon verrattuna vuoteen 2050 mennessä, jotta ilmastoneutraalius voidaan saavuttaa. Tämä aiheuttaa merkittävän tarpeen koordinoida maalla ja merellä sijaitsevien sähköverkkojen pitkän aikavälin suunnittelua ja kehittämistä merellä tuotettavaa uusiutuvaa energiaa koskevan EU:n strategian mukaisesti. Merellä tapahtuvan uusiutuvan energian tuotannon lisääminen Euroopassa vuoteen 2050 mennessä aiheuttaa arviolta 800 miljardin euron kustannukset, joista kaksi kolmasosaa koskee siihen liittyvää verkkoinfrastruktuuria. Sähkön roolin kasvun lisäksi uusiutuvien ja vähähiilisten kaasujen käyttö on kasvussa 2050 tavoitteiden mukaisesti.

Tätä taustaa vasten TEN-E-asetuksen muutoksella pyritään erityisesti:

- mahdollistamaan energiamurroksen ja ilmastotavoitteiden saavuttamisen kannalta välttämättömien unionin sisällä ja naapurimaiden kanssa toteutettavien rajatylittävien hankkeiden ja investointien yksilöinti;
- parantamaan infrastruktuurien suunnittelua energiajärjestelmän integrointia ja merellä sijaitsevia sähköverkkoja varten;
- lyhentämään yhteisen edun mukaisten hankkeiden lupamenettelyjä, jotta vältetään viivästykset hankkeissa, joilla helpotetaan energiamurrosta;
- varmistamaan kustannustenjakovälineiden ja sääntelykannustimien asianmukainen käyttö.[5]

Komission ehdotuksen ilmasto- ja ympäristöpainotukset näkyvät myös TEN-E-asetusluonnoksen yksittäisissä säännöksissä. Ehdotuksen tavoitesäännökseen on nykyisestä asetuksesta poiketen nostettu vuotta 2030 koskevien ilmasto- ja energiatavoitteiden

[4] Ehdotus EUROOPAN PARLAMENTIN JA NEUVOSTON ASETUS, Euroopan laajuisten energiainfrastruktuurien suuntaviivoista ja asetuksen (EU) N:o 347/2013 kumoamisesta, COM(2020) 824 final, s. 3.

[5] Ehdotus EUROOPAN PARLAMENTIN JA NEUVOSTON ASETUS, Euroopan laajuisten energiainfrastruktuurien suuntaviivoista ja asetuksen (EU) N:o 347/2013 kumoamisesta, COM(2020) 824 final, s. 3.

edistäminen sekä vuoden 2050 ilmastoneutraaliustavoitteen saavuttaminen. Asetusluonnos sisältää myös uuden älykkään kaasuverkon määritelmän sekä säännöksiä vedyn mukaan tuomiseksi osaksi asetusta. Lisäksi esimerkiksi hankkeiden toteutettavuus- ja suunnittelututkimuksia koskevassa säännöksessä ehdotetaan tarkasteltavaksi ilmastonmuutokseen sopeutumista, ympäristölainsäädännön noudattamista sekä yhdenmukaisuutta ”ei merkittävää haittaa” periaatteen kanssa.

Valtioneuvoston kirjelmän mukaan asetusehdotus on parhaillaan ainut energiaa koskeva lainsäädäntöehdotus. Väitteestä voi saada sen harhaanjohtavan vaikutelman, että energia-alan sääntelykehitys EU:ssa on puhtaan energian talvipaketin jälkeen ainakin toistaiseksi hidastumassa. Tosiasiassa useammat EU:n ilmasto-, energia-, ja ympäristöoikeuden ohjauskeinokokonaisuudet tulevat merkittävästi muuttumaan ja vaikuttamaan energiasektorin sääntelyyn Suomessa tulevina vuosina. Vihreän kehityksen ohjelman toteuttaminen edellyttää useita, sektorirajat ylittäviä lainsäädäntöaloitteita sekä laajamittaisia tarkastuksia olemassa olevaan sääntelyyn. Näiden muutosten lisäksi vuosina 2018 ja 2019 voimaan saatettuun puhtaan energian pakettiin, jota parhaillaan implementoidaan jäsenmaissa, on sisäänrakennettu tarkastusmekanismeja, joiden perusteella lainsäädäntöä voidaan päivittää, mikäli sen tavoitteet uhkaavat jäädä jäsenvaltioilta saavuttamatta. Näiden tulevien lainsäädäntömuutoksien lisäksi vireillä on jo useita lainsäädäntöehdotuksia, jotka tulevat merkittävissä määrin vaikuttamaan myös energiasektorin sääntelyyn.[6]

EU:n toimivalta ja oikeusperusta

Sekä energiasektori että Euroopan laajuiset verkot kuuluvat EU:ssa jaetun toimivallan alaan.[7] Tämä tarkoittaa, että unioni ja jäsenvaltiot voivat toimia lainsäätäjänä ja antaa oikeudellisesti velvoittavia säädöksiä kyseisellä alalla, mutta jäsenvaltiot voivat käyttää toimivaltaansa vain siltä osin kuin unioni ei ole käyttänyt omaansa.[8] Jaetun toimivallan aloilla EU:n on lainsäädäntöhankkeissaan arvioitava toissijaisuusperiaatetta, joka edellyttää, että unioni toimii ainoastaan jos ja siltä osin kuin jäsenvaltiot eivät voi keskushallinnon tasolla tai alueellisella taikka paikallisella tasolla riittävällä tavalla saavuttaa suunnitellun toiminnan tavoitteita.[9] On ilmeistä, että rajatylittävien energiainfrastruktuurien kehittäminen edellyttää jäsenvaltioiden välistä alueellista yhteistyötä. Komissio on toissijaisuusperiaatetta arvioidessaan asianmukaisesti katsonut, että yksittäisten jäsenvaltioiden säännökset ja toimet eivät riitä tarvittavien infrastruktuurihankkeiden toteuttamiseen kaikilta osin.[10] Toissijaisuusperiaatteen ja oikeusperustan käytöstä ei siten ole huomautettavaa valtioneuvoston kirjelmän tai komission ehdotuksen osalta.

TEN-E-asetus ehdotetaan säädettäväksi Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen (SEUT) 172 artiklan nojalla. Artiklan mukaan Euroopan parlamentti ja neuvosto vahvistavat tavallista lainsäätämisjärjestystä noudattaen ja sekä talous- ja sosiaalikomiteaa ja alueiden komiteaa kuultuaan SEUT 171 artiklan mukaiset suuntaviivat ja muut toimenpiteet. Näiden

[6] Esimerkiksi EUROOPAN PARLAMENTIN JA NEUVOSTON ASETUS oikeudenmukaisen siirtymän rahaston perustamisesta, COM(2020) 460 final ja EUROOPAN PARLAMENTIN JA NEUVOSTON ASETUS, puitteiden vahvistamisesta ilmastoneutraaliuden saavuttamiseksi ja asetuksen (EU) 2018/1999 muuttamisesta (eurooppalainen ilmastolaki), COM/2020/563 final.
[7] SEUT 4 artikla.
[8] SEUT 2(2)
[9] Euroopan unionista tehdyn sopimuksen (SEU) 5(3) artikla.
[10] Ehdotus EUROOPAN PARLAMENTIN JA NEUVOSTON ASETUS, Euroopan laajuisten energiainfrastruktuurien suuntaviivoista ja asetuksen (EU) N:o 347/2013 kumoamisesta, COM(2020) 824 final, s. 6.

suuntaviivojen ja toimenpiteiden tavoitteena on edistää sisämarkkinoita[11] ja lujittaa unionin taloudellista, sosiaalista ja alueellista yhteenkuuluvuutta sekä vähentää alueiden välisiä kehityseroja.[12] SEUT 172 artiklan mukaan ”suuntaviivoihin ja niihin yhteistä etua koskeviin hankkeisiin, jotka koskevat jonkin jäsenvaltion aluetta, tarvitaan tuon jäsenvaltion hyväksyminen.” Tämä on olennainen EU:n toimivaltaa rajoittava säännös, jota ei ole huomioitu valtioneuvoston kirjelmässä. Valtioneuvosto korostaa kirjelmässään, että jäsenvaltioilla tulisi ”säilyä valta hyväksyä PCI-hankkeet, jotka liittyvät sen alueeseen, ja niistä aiheutuvat kustannukset sekä pystyä edelleen itsenäisesti määrittelemään energiantuotantomuotonsa EU:n toiminnasta tehdyn sopimuksen (SEUT) artiklan 194 mukaisesti.”[13] Koska SEUT 172 artiklan mukaan suuntaviivoihin ja niihin yhteistä etua koskeviin hankkeisiin, jotka koskevat jonkin jäsenvaltion aluetta, tarvitaan tuon jäsenvaltion hyväksyminen, valtioneuvoston huoli on ainakin osittain aiheeton.[14]

Valtioneuvosto viittaa kirjelmässään myös SEUT 194 artiklaan, jossa edellytetään, että energiatoimivallan perusteella säädetyt EU:n toimenpiteet eivät ”vaikuta jäsenvaltion oikeuteen määritellä energiavarojensa hyödyntämisen ehdot, jäsenvaltion eri energialähteiden välillä tekemiin valintoihin eikä jäsenvaltion energiahuollon yleiseen rakenteeseen.” Euroopan unionin tuomioistuimen oikeuskäytännön valossa SEUT 194 artiklan toimivaltarajoituksella on merkitystä kuitenkin vain silloin, kun oikeusperustana käytetään SEUT 194 artiklaa.[15] TEN-E-asetuksen oikeusperustana käytetään perustellusti SEUT 172 artiklaa ja siten SEUT 194 artiklan toimivaltarajoituksia ei voida soveltaa.

Arvio valtioneuvoston kannasta

Valtioneuvosto suhtautuu perustellusti myönteisesti TEN-E-asetusluonnokseen. Valtioneuvoston keskeisimmät varaukset liittyvät yhtäältä merituulivoiman edellyttämän infrastruktuurin velvoittavaan lisäsääntelyyn ja toisaalta maakaasun poistumiseen asetuksen soveltamisalasta. Nämä varaukset ovat hyvin toisenlaisia kuin voimassa olevan, vuoden 2013 TEN-E asetuksen valmisteluun liittyvät varaukset vuonna 2011 ja 2012.[16]

Maakaasun poistuminen asetuksen soveltamisalasta olisi valtioneuvoston näkemyksistä huolimatta perusteltua. On kiistatonta, että sekä kansainväliset että EU-tasoiset ilmastotavoitteet sitovat Suomea. Lisäksi vallitsee yksimielisyys siitä, että näiden tavoitteiden saavuttaminen edellyttää toimenpiteitä käytännössä kaikilla yhteiskunnan osa-alueilla. Tyypillisesti kustannustehokkain tapa edistää näiden tavoitteiden toteutumista energiasektorilla on ohjata julkisilla varoilla rahoitettu tuki sellaisille energialähteille perustuville hankkeille, jotka edistävät näiden tavoitteiden saavuttamista (kuten merituulivoima) ja vastaavasti poistaa tuki sellaisiin energialähteisiin perustuvilta hankkeilta (kuten maakaasu), jotka tiedetysti aiheuttavat kasvihuonekaasupäästöjä.

[11] SEUT 26 artikla.
[12] SEUT 174 artikla.
[13] U 5/2021 vp Valtioneuvoston kirjelmä eduskunnalle ehdotuksesta Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi Euroopan laajuisten energiainfrastruktuurien suuntaviivoista ja päätöksen N:o (EU) 347/2013 kumoamisesta, s. 8.
[14] C-121/14 *Yhdistynyt kuningaskunta v. parlamentti ja neuvosto*, ECLI:EU:C:2015:749 ja ECLI:EU:C:2015:526.
[15] T-370/11 *Puola v komissio*, ECLI:EU:T:2013:113 ja C-5/16 C-5/16 *Puola v. parlamentti ja neuvosto*, ECLI:EU:C:2018:483
[16] U 74/2011 vp 295841 Valtioneuvoston kirjelmä eduskunnalle ehdotuksesta Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi Euroopan laajuisten energiainfrastruktuurien suuntaviivoista ja päätöksen N:o 1364/2006/EY kumoamisesta ja talousvaliokunnan lausunto TaVL 16/2012 vp - U 74/2011 vp.

Tästä näkökulmasta tuen lisääminen vedylle ja merituulivoimalle on perusteltua, mutta tuen säilyttäminen maakaasulle ei, ellei olisi osoitettavissa erityisen painavia energiaturvallisuusperusteita. Valtioneuvosto ole kirjelmässään esittänyt tällaisia erityisen painavia energiaturvallisuusperusteita, eikä arvioinut niiden todennäköisyyttä. Komissio sen sijaan toteaa arvioinnissaan, että 2013 jälkeen tapahtuneet toimitusvarmuusparannukset puoltavat maakaasun jättämistä asetuksen soveltamisalan ulkopuolelle. Julkisten varojen sijoittaminen toimitusvarmuuteen TEN-E-asetuksen avulla, mutta ilmastotavoitteiden kannalta haitallisella tavalla ei ole perusteltua ilman erittäin painavia syitä erityisesti siksi, että vuoden 2013 jälkeen EU:n energiaturvallisuutta koskeva sääntelykokonaisuus on uudistunut kokonaisuudessaan. Esimerkiksi puhtaan energian talvipaketilla on erikseen ja erityisesti pyritty paikkaamaan energiaturvallisuuden näkökulmasta olennaisia katvealueita.[17]

Valtioneuvosto esittää kirjelmässään, että yksittäisten maakaasuhankkeiden tukeminen ei uhkaisi EU:n ilmasto- ja energiatavoitteiden saavuttamista, mutta kuitenkin tunnistaa, että energiainfrastruktuurin investoinnit ovat luonteeltaan pitkäaikaisia ja niiden takaisinmaksuaika on pitkä. Tämä tarkoittaa, että myös yksittäiset maakaasuinfrastruktuurit, jos niitä ryhdyttäisiin tukemaan asetuksen voimaan saattamisen jälkeen vuonna 2024, olisivat osa energiajärjestelmää vielä kymmenienkin vuosien kuluttua, kun EU:n on tarkoitus jo saavuttaa ilmastoneutraaliuden tavoite. Tästäkin syystä maakaasun jättäminen asetuksen soveltamisalan ulkopuolelle on perusteltua.

[17] EUROOPAN PARLAMENTIN JA NEUVOSTON ASETUS (EU) 2019/943, annettu 5 päivänä kesäkuuta 2019, sähkön sisämarkkinoista, OJ L 158, 14.6.2019, p. 54–124 (erityisesti luku IV resurssien riittävyydestä) ja EUROOPAN PARLAMENTIN JA NEUVOSTON ASETUS (EU) 2019/941, annettu 5 päivänä kesäkuuta 2019, riskeihin varautumisesta sähköalalla ja direktiivin 2005/89/EY kumoamisesta, OJ L 158, 14.6.2019, p. 1–21.