Valiokunnan lausunto SuVL 4/2017 vp– U 8/2017 vp

Suuri valiokunta

Valtioneuvoston kirjelmä eduskunnalle ehdotuksesta Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi energiaunionin hallintomallista

Valtioneuvostolle

JOHDANTO

Vireilletulo

Valtioneuvosto on toimittanut eduskunnalle perustuslain 96 §:n mukaisen kirjelmän U 8/2017 vp ehdotuksesta Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi energiaunionin hallintomallista.

Asiantuntijat

Valiokunta on kuullut:
- neuvotteleva virkamies Markku Kinnunen, työ- ja elinkeinoministeriö

Suuri valiokunta on lisäksi kuullut asiasta elinkeinoministeri Mika Lintilää ministerin antaessa selvityksen EU-tason neuvottelutilanteesta (Energianeuvosto 27.2.2017).

Viitetiedot

Suuri valiokunta on saanut asiassa lausunnot talousvaliokunnalta (TaVL 14/2017 vp) ja ympäristövaliokunnalta (YmVL 2/2017 vp).

VALTIONEUVOSTON KIRJELMÄ

Ehdotus

Asetusehdotuksella energiaunionin hallintomallista luodaan uusi menettely jäsenvaltioiden ja komission välille EU:n energia- ja ilmastopoliittisten tavoitteiden toteutumisen seurannalle. Jäsenvaltiot velvoitetaan laatimaan integroitu kansallinen energia- ja ilmastosuunnitelma kymmenen vuoden välein. Jäsenvaltiot velvoitetaan myös raportoimaan 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. Jäsenvaltion 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.

Ehdotuksen yksityiskohdat käyvät ilmi valtioneuvoston U-kirjeestä.

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 säädösvallan 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

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 täyttyisi, 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 indikatiivinen kansallinen osuutensa EU:n yhteisen energiatehokkuustavoitteen toimeenpanoon. Vuoden

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 muuttumista 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.

VALIOKUNNAN PERUSTELUT

Suuri valiokunta yhtyy ympäristövaliokunnan (YmVL 2/2017 vp) ja talousvaliokunnan (TaVL 14/2017 vp) lausuntojen mukaisesti valtioneuvoston kantaan ja pitää tarkoituksenmukaisena, että jäsenvaltioista kerätään tietoa 2030 ilmasto- ja energiapaketin EU:n yhteisten tavoitteiden toteutumisesta, erityisesti koskien yhteisiä uusiutuvan energian ja energiatehokkuustavoitteita, ja että jokainen jäsenvaltio velvoitetaan laatimaan pitkän aikavälin päästövähennysstrategia[1]. Kuten ympäristövaliokunta huomauttaa, jo kansallinen ilmastolaki velvoittaa Suomea tekemään kerran vaalikaudessa keskipitkän aikavälin ilmastopoliittisen suunnitelman, jossa linjataan taakanjakosektorin päästövähennystoimenpiteet. Lisäksi valtioneuvosto hyväksyy vähintään kerran kym-

menessä vuodessa pitkän aikavälin ilmastopolitiikan suunnitelman päästökauppasektoriin sekä päästökaupan ulkopuoliseen sektoriin kohdistuvista keskeisistä politiikkatoimista (YmVL 2/2017 vp).

Ympäristövaliokunnan lausuntoon viitaten (YmVL 2/2017 vp) suuri valiokunta katsoo, että neuvotteluissa tulisi varmistaa, että ilmastoraportointivelvoitteet ovat mahdollisimman yhteensopivat sekä Pariisin ilmastosopimuksen että EU:n muiden sisäisten raportointivelvoitteiden kanssa, joita ovat esimerkiksi tulevat taakanjako- ja LULUCF-asetuksen velvoitteet.

Talousvaliokunnan tavoin suuri valiokunta toteaa, että EU-tason tavoitteiden asettamisen ja seurannan lähtökohtana tulisi olla päällekkäisten sitovien tavoitteiden välttäminen ja ohjauskeinojen yksinkertaistaminen ja yhdenmukaistaminen (TaVL 14/2017 vp). Hallinnollisen taakan keventämisen ja raportoinnin yksinkertaistamisen ja kustannustehokkuuden tulisi olla hallintomallin toteuttamisessa avainasemassa.

Valtioneuvoston tavoin suuri valiokunta pitää tärkeänä, että valmistelussa varmistetaan se, että komission arvioidessa kansallisia energia- ja ilmastosuunnitelmia ja antaessa mahdollisia suosituksia jäsenvaltiolle, kunnioitetaan jäsenvaltioiden toimivaltaa oman energiapolitiikkansa laadinnassa EU:n perussopimusten mukaisesti. Vastaavasti on tarpeen luoda selkeät ja reilut pelisäännöt tilanteeseen, missä EU-maat eivät olisi saavuttamassa EU:n 27 prosentin tavoitetta, josta ehdotuksen mukaan jäsenvaltiot ovat yhteisesti vastuussa. Kuten valtioneuvosto toteaa, olisi kohtuutonta, mikäli uusiutuvan energian lisäämisen tasossa kunnianhimoinen maa joutuisi vielä tekemään lisätoimia tilanteessa, jossa koko EU ei olisi pääsemässä yhteiseen tavoitteeseen. On tärkeää, että asetusehdotuksessa ehdotetaan useita eri toimia, joihin jäsenvaltio voi ryhtyä, mikäli EU:n yhteinen tavoite ei täyttyisi, ja että lisätoimista sopiessa jäsenvaltion aikaisempien toimien kunnianhimon taso otetaan huomioon.

VALIOKUNNAN LAUSUNTO

Suuri valiokunta ilmoittaa,

että se yhtyy asiassa valtioneuvoston kantaan.

Helsingissä 5.5.2017

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

puheenjohtaja Anne-Mari Virolainen kok
varapuheenjohtaja Anne Louhelainen ps
2. varapuheenjohtaja Tytti Tuppurainen sd

1 Ehdotuksessa esitetään, että jäsenvaltioiden tulee laatia integroitu kansallinen energia- ja ilmastosuunnitelma 10 vuoden välein sisältäen mm. lineaarisen päästövähennyskehityspolun vuoteen 2030 ja LULUCF-sektoria koskevat velvoitteet.

jäsen Olavi Ala-Nissilä kesk
jäsen Sirkka-Liisa Anttila kesk
jäsen Paavo Arhinmäki vas
jäsen Eva Biaudet r
jäsen Sari Essayah kd
jäsen Jukka Gustafsson sd
jäsen Timo Harakka sd
jäsen Johanna Karimäki vihr
jäsen Elsi Katainen kesk
jäsen Susanna Koski kok
jäsen Katri Kulmuni kesk
jäsen Sanna Marin sd
jäsen Sari Raassina kok
jäsen Ville Tavio ps
jäsen Sinuhe Wallinheimo kok
jäsen Juhana Vartiainen kok
varajäsen Juho Eerola ps
varajäsen Pekka Haavisto vihr
varajäsen Ari Jalonen ps
varajäsen Arto Pirttilahti kesk
varajäsen Kaj Turunen ps
varajäsen Ben Zyskowicz kok

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Anna Sorto