Valiokunnan lausunto YmVL 19/2018 vp─ U 8/2017 vp

Ympäristövaliokunta

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): Ympäristövaliokuntaan on saapunut jatkokirjelmä UJ 12/2018 vp — U 8/2017 vp mahdollisia toimenpiteitä varten.

Asiantuntijat

Valiokunta on kuullut:
- neuvotteleva virkamies Markku Kinnunen, työ- ja elinkeinoministeriö
- erityisasiantuntija Outi Vilén, ympäristöministeriö
- neuvotteleva virkamies Kaisa Pirkola, maa- ja metsätalousministeriö
- energia- ja ilmastopäällikkö Ahti Fagerblom, Metsäteollisuus ry
- asiantuntija Jukka Makkonen, Energiateollisuus ry
- toiminnanjohtaja Anni Mikkonen, Suomen Tuulivoimayhdistys ry
- suojelupäällikkö Jouni Nissinen, Suomen luonnonsuojeluliitto ry

Valiokunta on saanut ilmoitukset, ei lausuttavaa:
- Maa- ja metsätaloustuottajain Keskusliitto MTK ry
- Suomen Lähienergialiitto ry

VALTIONEUVOSTON JATKOKIRJELMÄ

Ehdotus

Komission ehdotuksen pääasiallinen sisältö on kuvattu valtioneuvoston kirjelmässä U 8/2017 vp. Seuraavassa kuvataan kolmikantaneuvottelujen nykytilannetta Suomen kannalta oleellisin osin ottaen myös huomioon puhtaan energian pakettiin kuuluvan uusiutuvan energian direktiivin (RED II) neuvottelutilanteen kehittymisen.

Valmis
5.0

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. Hallintomalliasetuksen perusteella jäsenvaltio asettaa ja raportoi kansalliset tavoitteet kaikkien energiaunionin viiden ulottuvuuden osalta sekä raportoi jäsenmaakohtaisesta kehityksestä tavoitteiden saavuttamisessa. Asetus keskittyy etenkin uusiutuvan energian määrään ja energiatehokkuuden kehittymiseen.

Laskentakaava kansallisen uusiutuvan energian tavoitteen kunnianhimon arvioinnissa

Trilogeissa keskeisintä Suomen kannalta on kysymys mahdollisesta kunnianhimon vajeen täyttämisestä siinä tapauksessa, että jäsenvaltioiden kansalliset uusiutuvan energian tavoitteet eivät yhteisesti saavuta EU:n uusiutuvan energian tavoitetta. Kysymys linkittyy neuvotteluihin uusiutuvan energian direktiivin (RED II) uudelleen laadinnasta. Asiaa on kuvattu myös ehdotuksesta uusiutuvan energian direktiivistä tehdyssä U-jatkokirjeessä.

Hallintomallissa määritellään jäsenvaltioiden ja komission välille iteratiivinen prosessi, jossa komissio seuraa jäsenvaltioiden itse määrittelemiensä kansallisten tavoitteiden toteutumista (artikla 27) mukaan lukien uusiutuvan energian lisäämisen edistymistä. Jos suositusten jälkeen jäsenvaltioiden kansalliset energia- ja ilmastosuunnitelmat ja niiden päivitykset ovat yhä riittämättömiä unionin uusiutuvan energian tavoitteen saavuttamiseksi, komissio voi myös ehdottaa Unionin tason toimia. Unionin tason toimia voidaan ottaa käyttöön vain, jos kansalliset toimet eivät ole riittäviä uusiutuvan energian vajeen täyttämiseksi (artikla 27(1bis) artikla 27(3)).

Euroopan parlamentti ehdottaa, että jäsenvaltiolle laskettaisiin laskentakaavalla kansalliset uusiutuvan energian tavoitteet siinä tapauksessa, jos EU ei olisi saavuttamassa yhteistä 2030 uusiutuvan energian tavoitetta. Tällöin niiden jäsenvaltioiden, jotka ovat jäljessä omista kansallisista vertailutasoista (laskettaisiin kaavalla), tulisi tehdä lisätoimia.

Jäsenvaltiot ovat laajasti vastustaneet ehdotusta kaavasta, joka loisi automaattisesti kansalliset tavoitteet. Joukko jäsenvaltioita onkin kompromissina ehdottanut, että joko hallintomalliasetukseen tai RED II -direktiiviin lisätään kaava, jolla kansallisia panoksia uusiutuvan energian lisäämisessä voitaisiin ohjeistaa. Näiden valtioiden mielestä kaava toisi läpinäkyvyyttä kansallisten energia- ja ilmastosuunnitelmaluonnosten tekoon. Nämä maat kannattavat myös sitä, että komissio voisi antaa jäsenmaille ohjeellisia määrällisiä suosituksia koskien uusiutuvan energian osuutta. Moni muu jäsenvaltio on ilmaissut tukensa kaavalle kuitenkin niin, että kaavan tulisi olla ohjeellinen. Suomi on esittänyt, että kaavaa tulisi työstää eteenpäin teknisellä tasolla. Useat jäsenmaat ovat vaatineet tarkempia tietoja kaavassa käytettävästä datasta ja jäsenmaakohtaisia taustatietoja.

Trilogineuvotteluissa hallintomallin artiklaan 27(1) on kompromissina lisätty kirjaus, jonka mukaan komissio perustaa luonnossuunnitelmien pohjalta annetut suosituksensa uusiutuvan energian osalta laskentakaavaan. Neuvotteluissa ei ole saavutettu sopua siitä, sijoitetaanko kaava RED II:een vai hallintomalliasetukseen. Jäsenvaltioilla ja komissiolla on laajasti halu sisällyttää kyseinen kaava hallintomalliasetuksen liitteeseen.

Laskentakaavan tulisi perustumaan artiklassa 5(1)(d) listattuihin kriteereihin. Kriteereihin sisältyvät kaikki relevantit olosuhteet jotka vaikuttavat uusiutuvan energian käyttöönottoon. Esimerkkeinä tällaisista olosuhteista on mainittu i) tasapuolinen uusiutuvan energian käyttöönoton jakautuminen EU:ssa, ii) taloudelliset olosuhteet ja potentiaali, mukaan lukien bruttokansantuote henkilöä kohden, iia) uusiutuvan käyttöönoton kustannustehokas potentiaali, iii) maantieteelliset, ympäristölliset ja luonnolliset rajoitteet mukaan lukien alueet joihin/joista ei ole siirtoyhteyksiä, iv) sähkön yhdysjohtojen kapasiteetti jäsenmaiden välillä ja v) varhaiset toimet.

Kriteereihin perustuen parlamentti ehdottaa kunkin jäsenvaltion uusiutuvan energian osuuden laskentaan käytettävään kaavaan 4 komponenttia, joiden perusteella laskettavista luvuista saadaan kunkin jäsenvaltion uusiutuvan energian vähimmäisosuus vuodelle 2030:

1) Kaikkiin jäsenvaltioihin sovellettava samasuuruinen lisäys vuoden 2020 tavoitteesta vuoden 2030 tavoitteeseen (ns. flat rate). Esim. Suomen vuoden 2020 tavoite on 38 % ja EU:n tavoite 20 %, joten EU:n tavoitteen nosto vuodelle 2030 30 %:iin tarkoittaisi Suomelle tämän komponentin osalta 48 %. Tämän komponentin painoarvo on 30 %.
2) BKT/hlö, jossa verrataan kunkin jäsenvaltion BKT/hlö indeksiä EU:n keskiarvoon. Jos jäsenvaltion BKT/hlö- indeksi on yli 150 verrattuna EU:n keskiarvoon, tämän komponentin katto on 150 %. Tämän komponentin painoarvo on 30 %.
3) Kunkin jäsenvaltion uusiutuvan energian potentiaalia kuvaava komponentti. Siinä verrataan kunkin jäsenvaltion vuoden 2020 uusiutuvan energian tavoitetta komission PRIMES EUCO3535 skenaarion mukaiseen uusiutuvan energian osuuteen vuonna 2030. Tälle komponentille ei ole asetettu kattoa. Tämän komponentin painoarvo on 30 %.
4) Kunkin jäsenvaltion sähkön ulkomaanyhteyksien määrää kuvaava komponentti, jossa verrataan kunkin jäsenvaltion ulkomaanyhteyksien siirtokapasiteetin ja asennetun sähköntuotantokapasiteetin suhdelukua EU:n keskiarvoon. Jos jäsenvaltion ulkomaanyhteyksien määrää kuvaava indeksi on yli 150 % verrattuna EU:n keskiarvoon, tämän komponentin katto on 150 %. Tämän komponentin painoarvo 10 %.

Kaavassa käytettäviin tietoihin liittyy paljon avoimia asioita, kuten minkä vuoden/vuosien BKT lukuja käytetään, uusiutuvan energian potentiaalissa käytetyt oletukset ja data, miten rajat ylittävien yhteyksiä määrään kuvaava komponentti lasketaan. Epäselvää on myös se, voisiko komissio käyttää laskentakaavaa vain arvioidessaan kansallisia luonnossuunnitelmia ja edistymisraporttien luonnoksia vai myös muissa iteratiivisen prosessin vaiheissa. Jäsenvaltiot ovat trilogineuvotteluissa painottaneet, että kaavaa tulisi käyttää vain luonnossuunnitelmien arvioinnissa, kun komissio arvioi onko jäsenvaltioiden kunnianhimo riittävä.

Laskentakaavan sisällön ja käytön merkitys Suomelle linkittyy uusiutuvan energian tavoitteen tasoon. Euroopan parlamentti ehdottaa EU:lle sitovaa uusiutuvan energian osuuden nostamista 35 %:iin energian loppukulutuksesta vuonna 2030.

Energiatehokkuus hallintomallissa

Energiatehokkuuden osalta ei ole olemassa erityisiä säännöksiä unionin yhteisen tavoitteen saavuttamiseksi tarvittavien lisätoimien priorisoinnista, jos komission tekemä väliarviointi osoittaa, ettei tavoitetta olla saavuttamassa. Tässä tapauksessa komissio voisi antaa suosituksia jäsenvaltioille niiden tavoitteiden tiukentamiseksi ja se voisi myös ehdottaa unionin yhteisiä toimia.

Hallinnollinen taakka

Euroopan parlamentti on ehdottanut hallintomalliasetukseen lisäraportointivelvoitteita verrattuna neuvoston yleisnäkemykseen. Esimerkiksi pitkän aikavälin vähäpäästöisyysstrategian sisältöä on ehdotettu laajennettavaksi.

Valtioneuvoston kanta

Valtioneuvoston kanta on esitetty eduskunnalle 2. helmikuuta 2017 toimitetussa kirjelmässä (U 8/2017 vp). Tässä muistiossa täydennetään ja täsmennetään valtioneuvoston kantoja vastaamaan asetusehdotuksesta käytävien neuvottelujen nykytilannetta.

Parlamentin esittämän kaavan, jolla määritettäisiin uusiutuvan energian osuus eri jäsenvaltioille, vaikutuksia Suomen uusiutuvan energian tavoitteen tasoon on kuvattu uusiutuvan energian direktiivistä tehdyssä U-jatkokirjelmässä. Valtioneuvosto pitää tärkeänä, että kaavaan tehdään RED II -jatkokirjeessä kuvattuja muutoksia tai vähintään voidaan ottaa huomioon hallintomalliasetuksen 5 artiklassa mainitut kansalliset olosuhteet komission arvioidessa kunkin jäsenvaltion uusiutuvan energian osuuden riittävyyttä.

Valtioneuvosto pitää tärkeänä, että jäsenvaltion ennen vuotta 2020 tehdyt toimet otettaisiin huomioon uusiutuvan energian lisäämisessä. Tämän vuoksi valtioneuvosto katsoo, että hallintomallin artiklassa 2 (19) varhaisiin uusiutuvan energian edistämisen toimiin olisi tärkeää lukea toimet jaksolta 2005—2020 tai vähintään usean vuoden ajalta ennen vuotta 2020. Valtioneuvosto pitää tärkeänä, että varhaiset toimet osana artiklan 5(d) kriteeristöä otettaisiin huomioon myös laskentakaavassa.

Valtioneuvosto katsoo, että ohjeellinen kaava tulisi sisällyttää ensisijaisesti hallintomalliasetukseen. Osana kokonaisratkaisua voidaan hyväksyä kaavan sisällyttäminen RED II -direktiivin liitteeksi, jos direktiivistä ilmenee selkeästi sen ohjeellinen luonne. Kaava tulisi ottaa käyttöön ainoastaan tilanteessa, jossa hallintomalliasetuksen mukaiset kansalliset ilmasto- ja energiasuunnitelmat eivät yhteisesti ole saavuttamassa EU:n uusiutuvan energian tavoitetta.

Energiatehokkuuden osalta valtioneuvosto kannattaa sitä, että komissio antaa suosituksia energiatehokkuustavoitteen tarkistamiseksi niille jäsenvaltioille, joilla näyttäisi oleva energiansäästöpotentiaalia jäljellä, jos nämä toimet eivät riitä niin sen jälkeen ehdotettaisi unionin yhteisiä toimia.

Valtioneuvosto pitää tärkeänä, että hallintomalliasetuksella ei kohtuuttomasti lisätä hallinnollista taakkaa, varsinkin kun asetusluonnoksen tarkoituksena on ollut erilaisten nykyisten raportointien muuttaminen suoraviivaisemmiksi ja kevyemmiksi. Valtioneuvosto voi kuitenkin osana kokonaisratkaisua ja energiaunionin toimeenpanoa hyväksyä hallinnollisen taakan kohtuullisen lisääntymisen.

Valiokunnan lausunto YmVL 19/2018 vp

VALIOKUNNAN PERUSTELUT

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 10 vuoden välein. Valiokunta on aikaisemmassa lausunnossaan (YmVL 2/2017 vp) pitänyt velvoitteita välttämättöminä EU:n laajuisten kasvihuonekaasupäästöjen vähentämistavoitteiden seuraamiseksi korostaen myös tarpeettoman hallinnollisen taakan välttämistä.

Jatkokirjelmä käsittelee keskeisimpiä asetuksen käsittelyn loppuvaiheessa avoinna olevia neuvottelukysymyksiä. Keskeisin on kysymys mahdollisesta kunnianhimon vajeen täyttämisestä siinä tapauksessa, että jäsenvaltioiden kansalliset uusiutuvan energian tavoitteet eivät yhteisesti saavuta EU:n uusiutuvan energian tavoitetta siten kuin uusiutuvan energian direktiiviä koskevassa jatkokirjelmässä (U 5/2017 vp — UJ 14/2018 vp) kuvataan. Euroopan parlamentti on ehdottanut laskentakaavaa, joka tuottaisi automaattisesti jäsenvaltiolle kansalliset tavoitteet siinä tapauksessa, että EU ei olisi saavuttamassa yhteistä vuoden 2030 uusiutuvan energian tavoitetta. Avoinna on myös kysymys siitä, sijoitettaisiinko kaava hallintomalliasetuksen liitteeksi vai osaksi uusiutuvan energian direktiiviä. Valiokunta yhtyen valtioneuvoston kantaan katsoo, että kaavan tulisi olla ohjeellinen ja se tulisi ensisijaisesti sisällyttää hallintomalliasetukseen.

Valiokunta viitaten lausuntoonsa uusiutuvan energian jatkokirjelmästä (UJ 14/2018 vp — YmVL 17/2018 vp) pitää keskeisenä haasteena kaavan taustalla olevaan dataan liittyviä epävarmuustekijöitä, joiden vuoksi tarkkoja arvioita ei ole mahdollista tehdä. Uusiutuvan energian potentiaalin laskennan taustaoletukset tulisi saada vaikutusarviointien tekemiseksi käyttöön. Varhaiset toimet eli jäsenvaltion ennen vuotta 2020 tehdyt toimet tulisi ottaa kaavassa huomioon uusiutuvan energian lisäämisessä ja kyetä tehostamaan niiden jäsenmaiden toimia, jotka ovat toistaiseksi jääneet tavoitteistaan jälkeen.

Valiokunta korostaa myös tässä yhteydessä, että keskustelu EU:n päästövähennystavoitteen kiristämisestä nyt EU:ssa sovittua nopeammin tulee todennäköisesti ajankohtaiseksi hyvin pian heti sen jälkeen, kun hallitustenvälinen ilmastonmuutospaneeli IPCC julkaisee seuraavan raporttinsa syksyllä 2018. Tämä skenaario on pidettävä mielessä ja pyrittävä tarkoituksenmukaiseen kokonaisratkaisuun. Osana kokonaisratkaisua tulee myös hyväksyä hallinnollisen taakan kohtuullinen lisääntyminen.

VALIOKUNNAN LAUSUNTO

Ympäristövaliokunta ilmoittaa,

että se yhtyy asiassa valtioneuvoston kantaan korostaen edellä esitettyjä näkökohtia.

Helsingissä 6.6.2018

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

puheenjohtaja Satu Hassi vihr
varapuheenjohtaja Silvia Modig vas
jäsen Anders Adlercreutz r
jäsen Petri Honkonen kesk
jäsen Susanna Huovinen sd
jäsen Olli Immonen ps
jäsen Pauli Kiuru kok
jäsen Hanna Kosonen kesk
jäsen Rami Lehto ps
jäsen Eeva-Maria Maijala kesk
jäsen Sari Multala kok
jäsen Riitta Myller sd
jäsen Katja Taimela sd
jäsen Ari Torniainen kesk
jäsen Mirja Vehkaperä kesk

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Marja Ekroos