

Asia

**EU:n kehittäminen; institutionaaliset kysymykset; Tehokkaampi ja demokraattisempi päätöksenteko EU:n energia- ja ilmastopolitiikan alalla**

Kokous

U/E/UTP-tunnus

E 96/2017 vp

**Käsittelyvaihe ja jatkokäsittelyn aikataulu**

Komissio julkaisi 9.4.2019 tiedonannon ”Tehokkaampi ja demokraattisempi päätöksenteko EU:n energia- ja ilmastopolitiikan alalla”. Tiedonanto on yksi neljästä komission julkistamasta sektorikohtaisesta tiedonannosta, joiden tavoitteena on määräenemmistöpäätösten lisääminen. Muut tiedonannot ovat yhteistä ulko- ja turvallisuuspolitiikkaa koskeva tiedonanto, josta annettiin tietoa eduskunnalle viime vuoden puolella (E 96/2017 vp - EJ 22/2018 vp) sekä verotusta ja sosiaalipolitiikan alaa koskevat tiedonannot.

Komissio on esitellyt tiedonannon energiatyöryhmässä 9.4.2019. Komission odotetaan julkistavan heinäkuussa energiaverodirektiiviä koskevan välitarkastelun. Välitarkastelua on tarkoitus käsitellä Suomen puheenjohtajakaudella. Välitarkastelulla on välillinen yhteys keskusteluun määräenemmistöpäätösten lisäämisestä.

Määräenemmistöpäätösten lisäämisessä on komission näkemyksen mukaan kyse pidemmän aikavälin tavoitteesta. Mahdollisia konkreettisempia ehdotuksia odotetaan EU:n seuraavalla viisivuotiskaudella 2019-2024. Tietyiltä osin eteneminen edellyttäisi Eurooppa-neuvoston aloitetta. Suomi vahvistaa yksityiskohtaisemmat kantansa aikanaan asian mahdollisesti edetessä.

Tiedonannolla on yhteys edellä mainittuun verotusta koskevaan tiedonantoon ”Kohti tehokkaampaa ja demokraattisempaa päätöksentekoa EU:n veropolitiikan alalla”, josta laaditaan erillinen e-selvitys.

**Suomen kanta**

Suomi pitää tärkeänä EU:n toimintakyvyn vahvistamista. Unionin on kyettävä tehokkaaseen päätöksentekoon jäsenvaltioiden ja kansalaisten etujen turvaamiseksi. Neuvoston työmenetelmiä on kehitettävä ja päätöksentekomenettelyä tehostettava. Suomi on valmis tapauskohtaisesti tarkastelemaan määräenemmistöpäätöksenteon laajentamista neuvostossa.

Ilmastopolitiikan kunnianhimon taso on noussut viime vuosina. Eurooppa-neuvostossa lokakuussa 2014 linjattiin vähintään 40% päästövähennykseen vuoteen 2030 mennessä vuoden 1990 tasolta. Tämän tavoitteen saavuttamiseksi on EU:ssa viime vuosina päätetty mittavasta energia- ja ilmastolainsäädännöstä, jolla voidaan varmistaa tavoitteen saavuttaminen.

Suomi katsoo että energiaunionin kaikkien ulottuvuuksien toimeenpano on tärkeää energia- ja ilmastotavoitteiden saavuttamiseksi. Jatkossa Suomi pitää keskeisenä, että EU:n ilmastotavoitteet asetetaan siten, että EU osaltaan myötävaikuttaa Pariisin sopimuksen tavoitteiden saavuttamiseen ja etenkin lämpenemisen rajoittamiseen 1,5 asteeseen. EU:n osalta tämä tarkoittaa nettonollapäästöjen saavuttamista vuoteen 2050 mennessä. Suomi katsoo myös, että EU:n 2030 päästövähennystavoite tulisi nostaa vähintään 55 %:iin verrattuna vuoden 1990 tasoon.

Suomi yhtyy pääosin komission näkemyksiin energiaverotuksessa havaituista ongelmakohdista. Komission esittämät argumentit ovat oleellisia myös liikennesektorilla, joka ei ole päästökaupan piirissä. Liikenteen päästöjen vähentäminen EU:ssa fossiilisen polttoaineen kulutuksen pienentymisen myötä on keskeistä ilmastotavoitteiden näkökulmasta. Nykyinen energiaverodirektiivi mahdollistaa jäsenmaille energiaverotuksen hyödyntämisen ilmastopolitiikan välineenä, mitä Suomi on hyödyntänyt, mutta direktiivi ei ohjaa tähän. Erityisesti liikenteen osalta olisi tärkeää EU:n tasolla varmistaa ympäristöverojen minimitasojen vahvistaminen sekä siirtyminen energiasisällön ja hiilidioksidipäästöjen verotukseen (tilavuuden tai painon sijaan). Taakanjakosektorin osalta on myös huomioitava, että jäsenmaiden päästövähennystavoitteiden välillä on suurta eroavaisuutta (0-40%) ja tämän johdosta ympäristöverotuksen vahvistaminen saattaisi vauhdittaa EU:n kokonaistavoitteen saavuttamisessa.

Päästökauppasektorilla päästöjen vähentämiseen ohjaa päästökauppa. Suomi katsoo, että EU:n päästökauppajärjestelmän tulee jatkossa olla entistä keskeisempi ja kustannustehokkaampi EU:n ilmastopolitiikan toimeenpanon väline. Suomi katsoo, että päästökauppa voisi jatkossa vastata suuremmasta osuudesta tarvittavista päästövähennyksistä. Päästökaupan ohella toimiva ja tehokas energiaverotus on sekä ilmasto- että energiapolitiikan kannalta tarpeellinen ohjauskeino. Päästökauppa ja energiaverotus ovatkin pääsääntöisesti toisiaan täydentäviä toimia.

Suomi katsoo, että yksimielisyysvaatimus ja erityinen lainsäätämisyjärjestys on säilytettävä EU:n veropolitiikassa, kun asia koskee kansallisen veropolitiikan ydintä ja unionin verolainsäädännön harmonisointia, etenkin veropohjien ja -kantojen osalta. Verotukseen liittyvistä yleisistä näkökulmista linjataan verotusta koskevasta tiedonannosta laaditussa e-selvityksessä. Suomi suhtautuu kuitenkin myönteisesti komission pyrkimykseen selvittää energiaverotuksen ongelmakohtia sekä mahdollisia ratkaisuja näihin erityisesti liikenteen polttoaineverotuksen osalta ja on tältä osin valmis keskustelemaan myös määräenemmistö päätöksenteon laajentamisesta.

Suomi voi hyväksyä komission suunnitelman perustaa korkean tason asiantuntijaryhmä, jonka tehtävänä on arvioida Euratomin perustamissopimuksen nykytilannetta ja pohtia tämän pohjalta, miten Euroopan parlamentin ja kansallisten parlamenttien osallisuutta voitaisiin kehittää ja avoimuutta parantaa nykyisen perustamissopimuksen puitteissa. Suomi ottaa aikanaan kantaa asiantuntijaryhmän toimeksiantoon ja tehtäviin. Asiantuntijaryhmän pohdinnoissa tulee ottaa huomioon toimielinten välisen tasapainon periaate.

## Pääasiallinen sisältö

Tiedonanto käsittelee päätöksenteon kehittämistä energiaverotuksen ja ydinenergiakysymysten osalta. Tiedonannossa ehdotetaan, miten energiaverotusta voitaisiin paremmin hyödyntää vuodelle 2030 asetettujen energia- ja ilmastotavoitteiden saavuttamisessa sekä ilmastoneutraaliuden saavuttamisessa 2050 mennessä. Komissio katsoo, että ilmastoneutraaliuden saavuttaminen 2050 mennessä edellyttää määrätietoisia toimenpiteitä kaikilla politiikanaloilla ja välineitä, joilla tarvittavat päätökset voidaan EU:ssa tehdä tehokkaasti ja demokraattisesti. Komission mukaan tässä ollaan edistytty merkittävästi energiaunionin osalta viime vuosina, ja edistys perustuu määräenemmistöpäätöksiin.

Energiaverotuskehys perustuu kuitenkin SEUT-sopimuksen 113 artiklaan, jossa määrätään, että neuvoston päätöksenteko tapahtuu yksimielisesti. Edistystä ilmastotavoitteiden saavuttamisen tukemiseksi ei näiltä osin ole tapahtunut, ja komissio pitää tätä ongelmallisena unionin energia- ja ilmastotavoitteiden tason huomioiden. Komissio esitti määräenemmistöpäätösten lisäämistä verotuksen alalla koskevassa tiedonannossa, että määräenemmistöpäätösten lisäämisessä edettäisiin asteittain. Komission esittämän etenemissuunnitelman toisessa vaiheessa määräenemmistöpäätöksenteon ja tavallisen lainsäätämisyjärjestyksen piiriin tulisi luonteeltaan verotuksellisia toimenpiteitä joilla edistetään muita politiikkatavoitteita, kuten ilmastomuutoksen torjuntaa.

Komission mukaan energiaverotus olisi tehokas ja demokraattinen väline energia- ja ilmastotavoitteiden saavuttamiseen. Energia- ja ilmastopolitiikkaa koskevassa tiedonannossa ehdotetaan, että EU luopuisi energiaverotuksen päätöksenteossa yksimielisyyden vaatimuksesta ja siirtyisi tavalliseen lainsäädäntöjärjestykseen, jolloin päätös tehtäisiin määräenemmistöllä. Komission mukaan perustamissopimuksen artiklaa 48(7) (TEU) ja ympäristöartiklan siirtymälauseketta 192(2) (TFEU) tulisi hyödyntää niin, että tavallista lainsäädäntöjärjestystä voitaisiin käyttää energiaverotuksessa, jonka tavoitteet liittyvät etupäässä ympäristöön. Tällöin toimet voitaisiin hyväksyä määräenemmistöllä.

Tiedonannossa tuodaan esille erilaisia tarpeita uudistaa energiaverodirektiiviä, joka on peräisin vuodelta 2003. Komissio on pyrkinyt jo aiemmin uudistamaan direktiiviä, mutta neuvoston yksimielisyysvaatimuksen vuoksi uudistukset eivät ole toteutuneet. Komission mukaan direktiivi ei ohjaa riittävän tehokkaasti kohti vähäpäästöisiä energialähteitä ja energiatehokkuutta. Vuonna 2011 komissio teki ehdotuksen energiaverotuksen uudistamiseksi. Ehdotus sisälsi muun muassa hiilidioksidikomponentin, jonka käyttöönotolla toteutettaisiin yhtenäinen kasvihuonekaasupäästöjen hintasignaali päästökauppaan kuulumattomalle energiankäytölle. Komissio veti ehdotuksensa pois vuonna 2015, kun jäsenvaltiot eivät olleet yksimielisiä ehdotuksen pääkohdista ja erityisesti hiilidioksidikomponentista.

Komissio tuo esille tiedonannossa lukuisia nykyisen energiaverotuksen ongelmakohtia. Energiaverotus voi perustua polttoaineen tilavuuteen tai painoon energiasisällön sijaan, mitä komissio pitää ongelmallisena muun muassa energiatehokkuuden kehittymisen kannalta. Ympäristöverojen osuuden nostaminen polttoaineiden verotuksessa on ollut pitkään esillä, mutta tästä huolimatta osuus ei ole juuri kasvanut vuosikymmeneen. Erot jäsenvaltioiden verotasoissa ovat myös kasvaneet vääristäen kilpailua sisämarkkinoilla ja

pienentäen verotuloja korkean verotuksen maissa erityisesti liikennepolttoaineiden kohdalla, kun polttoainetta hankitaan ja tuodaan maista, joissa on kevyempi verotus.

Komissio toteaa, että verojen minimitasoa ei myöskään ole nostettu vuosikymmeneen, mikä heikentää kannustinta investoida energiatehokkaisiin teknologioihin ja käyttötapoihin. Lisäksi sektorikohtaiset verohelpotukset ja -tuet (lento-, meri- ja maantiekuljetukset, maatalous, kalastus, energiaintensiivinen teollisuus) heikentävät kannustimia investoida energiatehokkuuteen näillä sektoreilla ja voivat vääristää kilpailua.

Useat jäsenvaltiot ovat suhtautuneet komission tiedonantoon varauksellisesti. Suomen kaltaisten korkean verotason ja ympäristön suojelutason jäsenvaltioiden osalta huolena on ollut kansallisten vaikutusmahdollisuuksien ja liikkumavaran kapeneminen. Myös se, miten energiaverotusta voitaisiin jatkossa käyttää ilmastopolitiikan välineenä, on herättänyt kysymyksiä.

Komissio esittää tiedonannossa Euratom-sopimuksen osalta, että tulisi tarkastella miten demokraattista vastuuvollisuutta voitaisiin parantaa nykyisen perustamissopimuksen pohjalta. Euratomin perustamissopimus on peräisin vuodelta 1957. Alun perin Euratomin ensisijainen tarkoitus oli edistää ydinenergian kehittämistä ja käyttöä, mutta nykyään sen toiminta liittyy käytännössä turvallisuuteen, toimitusvarmuuteen, suojakeinoihin, jätehuoltoon, säteilynsuojeluun, tutkimustoimintaan ja lääketieteellisiin käyttökohteisiin.

Komissio tuo esille, että selkeä yksimielisyys vallitsee siitä, että ydinenergian käyttö on kunkin jäsenvaltion oma kansallinen valinta. Komission mukaan Euratomin perustamissopimus muodostaa maailman edistyneimmän oikeudellisen kehyksen ydinturvallisuuden, jätehuollon ja säteilynsuojelun alalla. Viisi jäsenvaltiota jätti kuitenkin Lissabonin sopimukseen julistuksen, jonka mukaan Euroopan atomienergiayhteisön perustamissopimuksen keskeisiä määräyksiä ei ole merkittävästi muutettu sen tultua voimaan ja että ne on saatettava ajan tasalle. Tämän pohjalta komissio toteaa, että EU:n vahvistuessa ja sen yhtenäisyyden ja demokraattisuuden lisääntyessä olisi kehitettävä myös Euratomin perustamissopimusta.

Komission mukaan voisi olla hyödyllistä tarkastella Euroopan parlamentin ja kansallisten parlamenttien roolia. Tavallisen lainsäätämisenjärjestyksen soveltamisalaa laajennettiin Lissabonin sopimuksella koskemaan lähes kaikkia politiikanaloja, joissa Euroopan parlamentin rooli oli aiemmin neuvoa-antava. Tavallista lainsäätämisenjärjestystä sovelletaan myös Euratomin perustamissopimukseen, mutta käytännössä tätä ei mainita säädösten hyväksymistä koskeissa perustamissopimuksen määräyksissä, joiden mukaan Euroopan parlamenttia ainoastaan kuullaan. Kansallisten parlamenttien asemaa Euroopan unionissa koskeva pöytäkirja 1 kuuluu Euratomin perustamissopimuksen kehykseen, mutta Euratomin perustamissopimuksessa ei ole vastinetta SEU-sopimuksen 12 artiklalle, jossa määrätään kansallisten parlamenttien asemasta.

Komissio huomauttaa kuitenkin, että perustamissopimuksen muuttaminen siten, että tavallista lainsäätämisenjärjestystä voitaisiin hyödyntää ydinenergiakysymyksissä, edellyttää SEU-sopimuksen 48 artiklan mukaista tavanomaista perussopimusten tarkistusmenettelyä.

Komissio kiinnittää tiedonannossa huomiota myös kansalaisyhteiskunnan ja sidosryhmien asemaan. Esimerkiksi avoimuus EU:n yhteisistä toimista ydinjätehuollon ja ydinturvallisuuden alueilla sekä EU-säädösten tehokas toimeenpano mainitaan

esimerkkeinä keinoista, joilla kansalaisyhteiskunnan osallistumista päätöksentekoon ydinvoiman alalla on mahdollista lisätä.

Komission tiedonannon mukaan käytännön toimenä komissio aikoo perustaa korkean tason asiantuntijaryhmän, jonka tehtävänä on arvioida Euratomin perustamissopimuksen nykytilannetta ja pohtia tämän pohjalta, miten demokraattista vastuuvollisuutta ja avoimuutta voitaisiin parantaa Euratomin perustamissopimuksen puitteissa. Komissio kehottaa EU:n johtajia tuomaan panoksensa ryhmän työhön yhdessä Euroopan parlamentin, neuvoston ja muiden sidosryhmien kanssa.

### **EU:n oikeuden mukainen oikeusperusta/päätöksentekomenettely**

EU:n perussopimukseen sisältyy ns. yleinen yhdyskäytävälauseke (SEU 48(7)), jonka mukaan Eurooppa-neuvosto voi päättää yksimielisesti siirtymisestä määräenemmistöpäätöksentekoon tietyillä aloilla tai tietyissä tapauksissa (ei kuitenkaan päätöksissä, joilla on sotilaallista merkitystä tai merkitystä puolustuksen alalla). Eurooppa-neuvoston aloite toimitetaan kansallisille parlamenteille. Kansallinen parlamentti voi vastustaa ehdotusta määräajassa, jolloin päätöstä ei tehdä. Eurooppa-neuvosto tekee siirtymistä koskevan päätöksen saatuaan Euroopan parlamentin hyväksynnän.

Eurooppa-neuvosto voi samaa menettelyä noudattaen päättää myös siirtymisestä erityisestä lainsäätämisyjärjestyksestä tavalliseen lainsäätämisyjärjestykseen.

Ympäristöpolitiikkaa koskevan SEUT 192(2) mukaan neuvosto voi yksimielisesti päättää, että tietyissä erityisen lainsäätämisyjärjestyksen piirissä olevissa ympäristöalan ”säännöksissä, jotka ovat etupäässä verotuksellisia” siirrytään soveltamaan tavallista lainsäätämisyjärjestystä. Neuvosto tekee päätöksensä komission ehdotuksesta ja Euroopan parlamenttia, talous- ja sosiaalikomiteaa sekä alueiden komiteaa kuultuaan.

Tiedonannot eivät ole oikeudellisesti sitovia.

### **Käsittely Euroopan parlamentissa**

Tiedonanto on osoitettu Eurooppa-neuvostolle, neuvostolle ja Euroopan parlamentille. Siitä, miten parlamentti aikoo käsitellä asiaa, ei ole tietoa.

Euroopan parlamentti on suhtautunut SEU 48 artiklan 7 kohdan mukaisen yhdyskäytävälausekkeen käyttämiseen myönteisesti ((2014/2249(INI)), §27). Parlamentin kantana on ollut, että siirtymisen määräenemmistöpäätöksiin tulisi myös merkitä siirtymistä tavalliseen lainsäätämisyjärjestykseen. Tavallisessa lainsäätämisyjärjestyksessä parlamentti on neuvoston kanssa tasa-arvoinen päätöksentekijä.

Yhdyskäytävälausekkeen mukaan Eurooppa-neuvosto tekee siirtymistä koskevan päätöksen saatuaan Euroopan parlamentin hyväksynnän.

### **Kansallinen valmistelu**

E-kirjettä on käsitelty seuraavissa jaostokokoonpanoissa:  
 Institutionaalinen jaosto 10.6.2019  
 Energia- ja EURATOM -jaosto 14.6.2019

## **Eduskuntakäsittely**

Suuri valiokunta on katsonut, että EU:n institutionaalisia puitteita ja päätöksentekomenettelyjä on ensisijaisesti uudistettava ja sen toimintaa parannettava ja tehostettava nykyisten määräysten puitteissa hyödyntämällä kaikkia EU:n perussopimusten tarjoamia mahdollisuuksia (SuVL 9/2017 vp ja SuVL 1/2018 vp). Verotuksen määränemmistöpäätöskysymyksiä on käsitelty eduskunnassa myös vuonna 2013 valtioneuvoston EU-selonteon yhteydessä, VaVL 8/2013 vp – VNS 6&2013 vp).

Eurooppa-neuvoston SEU 48 artiklan 7 kohdan nojalla tekemän aloitteen käsittelystä säädetään eduskunnan työjärjestyksessä (32 §). Eduskunta voi ottaa kantaa asiaan vielä varsinaisen aloitteen jälkeen, ja tarvittaessa vastustaa aloitetta, jos se niin katsoo.

## **Kansallinen lainsäädäntö, ml. Ahvenanmaan asema**

Valtionverotus kuuluu itsehallintolain 27 §:n 36 kohdan mukaan valtion lainsäädäntövaltaan.

Maakunnalla on itsehallintolain 18 §:n 5 kohdan mukaan lainsäädäntövalta, joka koskee maakunnalle tulosta perittävää lisäveroa ja tilapäistä ylimääräistä tuloveroa, maakunnalle maksettavia elinkeino- ja huviveroja, maakunnalle perittävien maksujen perusteita sekä kunnalle tulevia veroja. Ahvenanmaalle rekisteröidyt yhteisöt maksavat valtakunnalle yhteisöveron valtion osuuden, mutta maakunnalle maksettavan veron suuruudesta säätää maakuntapäivät.

Jos Eurooppa-neuvosto tekisi aloitteen asiasta komission tiedonannon perusteella, aloitteen perustuslailliset vaikutukset on arvioitava erikseen. Perustuslakivaliokunnan mukaan päätöksentekosääntöjen muutos ei muuta jäsenvaltioiden ja unionin välistä toimivallanjakoa vaan niitä menettelyjä, joiden mukaan unionissa tehdään päätöksiä. Kun määränemmistöpäätöksenteon osalta kyseessä ei ole uudenlainen päätösmenettely vaan jo ennestään käytetyn menettelyn soveltamisalan laajentaminen, muutos ei ole ongelmallinen perustuslain täysivaltaisuussäännösten kannalta (PeVL 38/2001 vp, s. 6/I, ks. myös PeVL 7/2003 vp, s. 8/II ja PeVL 36/2006, s. 5/II). Siirtyminen määränemmistöpäätöksentekoon verotuksen alalla saattaisi kuitenkin käytännössä mahdollisen päätöksen konkreettisesta sisällöstä riippuen rajoittaa kansallisen budjettivallan käyttämistä.

## **Taloudelliset vaikutukset**

Tiedonannolla ei ole taloudellisia vaikutuksia. Jos komissio tai Eurooppa-neuvosto esittää konkreettisen ehdotuksen määränemmistöpäätösten lisäämiseksi, ehdotuksen taloudelliset vaikutukset arvioidaan erikseen.

## **Muut asian käsittelyyn vaikuttavat tekijät**

ECOFIN-neuvostossa ja korkean tason verotyöryhmässä useat jäsenvaltiot ovat suhtautuneet varauksellisesti määränemmistömenettelyyn verotuksessa mukaan lukien energiaverotus.

**Asiakirjat**

Komission tiedonanto Eurooppa-neuvostolle ja neuvostolle ”Tehokkaampi ja demokraattisempi päätöksenteko EU:n energia- ja ilmastopolitiikan alalla”, COM(2019) 177 final

**Laatijan ja muiden käsittelijöiden yhteystiedot**

Niina Honkasalo, EU-erityisasiantuntija, VNK, niina.honkasalo@vnk.fi, puh. 0295160121

Jussi Lindgren neuvotteleva virkamies, VNK, jussi.lindgren@vnk.fi, puh. 0295160432

Heidi Kaila lainsäädäntöneuvos, VNK, heidi.kaila@vnk.fi, puh. 040 330 2078

Merja Sandell, hallitusneuvos, VM, merja.sandell@vnk.fi, puh. 0295 530 191

Bettina Lemström, ylitarkastaja, TEM, bettina.lemstrom@tem.fi puh. 0503963319

Liisa Heikinheimo, teollisuusneuvos, TEM liisa.heikinheimo@tem.fi, puh. 050567545

Eleonoora Eilittä, erityisasiantuntija, LVM eleonoora.eilitta@lvm.fi, puh. 050 3099 189

Atro Andersson, erityisasiantuntija, LVM atro.andersson@lvm.fi, puh. 0295 34 2071

**EUTORI-tunnus**

**Liitteet**

**Viite**

---

Asiasanat	energia, energiaverotus, EU:n tulevaisuus, Euratom, ilmastonmuutos, jaosto energia ja euratom (EU 21), jaosto institutionaaliset kysymykset (EU 40), päätöksenteko
<b>Hoitaa</b>	<b>TEM, UM, VM, VNK, YM</b>
Tiedoksi	ALR, EUE, LVM, MMM, OKM, OM, PLM, SM, STM, TULLI, VH, VTV

---