

Valtioneuvoston kirjelmä eduskunnalle ehdotuksesta neuvoston asetukseksi koordinoituista kaasun kysynnän vähentämistoimenpiteistä

Perustuslain 96 §:n 2 momentin perusteella lähetetään eduskunnalle Euroopan komission 20.7.2022 antama ehdotus asetukseksi koordinoituista kaasun kysynnän vähentämistoimenpiteistä (COM (2022) 361 final) sekä ehdotuksesta laadittu muistio.

Ehdotuksista annettiin kiiretilanteessa ensin valtioneuvoston yhteensovitusjärjestelmässä koordinoitu E-selvitys (E 98/2022 vp).

U-kirjelmä ei sisällä E-selvitykseen verrattuna uusia kantoja.

Helsingissä 9.2.2023

Elinkeinoministeri Mika Lintilä

Erityisasiantuntija Elina Hautakangas

9.2.2023

EHDOTUS NEUVOSTON ASETUKSEKSI KOORDINOIDUISTA KAASUN KYSYNNÄN VÄHENTÄMISTOIMENPITEISTÄ**1 Tausta**

Euroopan komissio antoi 20 päivänä heinäkuuta 2022 niin kutsutun kaasun talvivarautumispaketin, joka koostuu tiedonannosta, säädösehdotuksesta sekä kaasun vähentämissuunnitelmasta.

Tiedonannon toimenpiteillä varaudutaan mahdollisiin kaasun toimituksen lisähäiriöihin ja jopa toimitusten täydelliseen katkaisuun Venäjältä. Neuvoston asetusehdotuksen COM (2022) 361 final tavoitteena on vähentää kaasun käyttöä kaikissa jäsenvaltioissa koordinoidusti kahtena seuraavana talvena. Kaasun vähentämissuunnitelmassa puolestaan yksilöidään keinoja kaasun korvaamiseksi muilla polttoaineilla sekä toimia energian säästämiseksi kaikilla sektoreilla.

2 Ehdotuksen pääasiallinen sisältö

Komission tiedonanto COM (2022) 360 final

Tiedonannolla varaudutaan mahdollisiin kaasun toimituksen lisähäiriöihin ja jopa toimitusten täydelliseen katkaisuun Venäjältä. Tavoitteena on vähentää kaasun käyttöä koordinoidusti. Tiedonannossa tarkastellaan kaasumarkkinoiden tilaa, listataan toteutettuja toimia sekä käytössä olevia välineitä kysynnän hillitsemiseksi. Komissio painottaa eurooppalaista solidaarisuutta ja yhteistyötä. Tiedonannon liitteenä komissio antoi ehdotuksen neuvoston asetukseksi kaasun kysynnän vähentämiseksi koordinoidusti.

Vuonna 2021 EU:hun tuotavasta kaasusta 40 % toimitettiin Venäjältä. Kesäkuun 2022 puolivälistä lähtien suurimman tuontireitin, Nord Stream 1:n kautta kulkevia kaasuvirtoja on leikattu 60 %. Kokonaisvirrat Venäjältä ovat nyt alle 30 % vuosien 2016-2021 keskiarvosta. Tiedonannossa todetaan tämän johtuvan osin EU:n onnistuneista pyrkimyksistä lisätä toimituksia muista lähteistä (erityisesti LNG:stä) mutta lasku johtuu myös energian käyttämisestä poliittisena aseena ja se on seurausta Gazpromin äkillisistä, perusteettomista ja yksipuolisista toimista vähentää tai lopettaa toimituksia eurooppalaisille asiakkailleen tarkoituksenaan häiritä taloudellista toimintaa ja manipuloida hintoja. Tarjonnan väheneminen on johtanut historiallisen korkeisiin ja epävakaisiin energiahintoihin, mikä on puolestaan edistänyt inflaatiota ja luonut riskin taloudellisesta taantumasta Euroopassa. Kaasun toimitusnäkyymiin ei ole näköpiirissä helpotusta, päinvastoin ne todennäköisesti heikkenevät. Tilanteeseen varautuminen edellyttää jo olemassa olevien välineiden hyödyntämistä ja REPowerEU:n monipuolistamistoimien vauhdittamista.

Tiedonannossa listataan olemassa olevia välineitä ja tehtyjä toimia ennen Venäjän hyökkäyssotaa Ukrainaan ja sen jälkeen. Edellisten energiakriisien motivoimana EU on kehittänyt kaasun toimitusvarmuuden sääntelykehityksen sekä kasvavissa määrin yhteen sidotut energian sisämarkkinat. Seuraavat toimet ovat lisänneet EU:n toimitusvarmuutta ja luoneet perustan venäläisestä kaasusta irtautumiselle:

- Kaasun toimitusvarmuusasetus, joka velvoittaa jäsenmaita luomaan yhteiseen riskinarviointiin perustuvat kansalliset ennaltaehkäisy suunnitelmat.
- Unionin tasoinen tai alueellinen hätätila, jonka julistaessaan komissio voi koordinoida hätätilan piiriin kuuluvien jäsenmaiden toimintaa ja mahdollisia tilanteita, joissa kaasunvientiä rajoitetaan tavalla, joka haittaa muita jäsenmaita.
- Solidaarisuusmekanismi, joka varmistaa kaasuntoimitukset suojuille asiakkaille (kotitalouksille sekä jäsenmaasta riippuen julkisille palveluille sekä osalle kaukolämmön tuotannosta).
- Komission kaasualan koordinaatioryhmä, joka on komission johtama kaasun toimitusvarmuutta valvova asiantuntijaryhmä.
- Lainsäädännön lisäksi EU on aktiivisesti edistänyt rajat ylittävää kaasuinfrastruktuuria sekä LNG-termiinaliprojekteja.

Venäjän hyökättyä Ukrainaan komissio antoi REPowerEU-suunnitelman, jonka tavoitteena on lopettaa EU:n riippuvuus Venäjän fossiilienergiasta vuoteen 2027 mennessä. Lisäksi komissio on perustanut EU:n energianhankinta-alustan sekä käynyt läpi kansalliset hätäsuunnitelmat ja seurannut toimitusvarmuustilannetta sekä kaasuun että sähköön liittyen. Heinäkuussa 2022 tuli myös voimaan EU:n kaasuvärsäntiasetus, joka varmistaa kaasuvärsäntöjen täyttämisen vaaditulle tasolle talven kaasunkysyntään vastaamiseksi.

Lisäksi tarvitaan toimia, joiden avulla voidaan vastata mahdolliseen nopeaan häiriöön kaasutoimituksissa Venäjältä. Lyhyen aikavälin häiriöihin varautumiseksi tulisi koordinoida kaasun kysynnän vähentämistä sekä värsäntönnin optimointia. Kysynnän vähentäminen kannattaisi komission mukaan aloittaa välittömästi. Kaasun siirtoverkonhaltijoiden eurooppalaisen verkoston (ENTSOG = European Network of Transmission System Operators for Gas) simulaatiot tukevat tätä näkemystä. Toimet voisivat pienentää toimitushäiriön aiheuttamia taloudellisia vaikutuksia jopa kolmanneksella. Venäläisen kaasuntoonin katkeaminen heinäkuussa estäisi kaasuvärsäntötoimitusvärsäntöiden täyttämisen, joka vaarantaisi kaasun riittäväyden loppupalvesta 2022-2023 sekä kaasuvärsäntöjen täyttämisen kesällä 2023. Kaasun tuonin lakkaaminen ei yksinään aiheuttaisi merkittäviä vaikutuksia suojuille asiakkaille, jotka muodostavat 37% EU:n kaasunkulutuksesta, mutta vahingoittaisi tiettyjä teollisuudenaloja, jotka eivät pysty vaihtamaan muihin polttoaineisiin tai vähentämään tuotantoa helposti.

Komission ehdotus neuvoston asetukseksi COM (2022) 361/2 final

Ehdotus perustuu energiasolidaarisuuden periaatteelle ja kaikilta jäsenvaltioilta vaaditaan samat vapaaehtoiset ja pakolliset kaasun vähentämistoimet olosuhteista riippumatta. Jäsenvaltion saavat vapaasti valita toimenpiteet, joita ne soveltavat kulutuksen vähentämiseksi. Komission valvoo kulutuksen vähennyksiä tarkasti.

Jäsenvaltioiden on toteutettava vapaaehtoiset kaasun kulutuksen vähentämistoimet 1.8.2022-31.3.2023 välisenä aikana. Vähennysprosentti on 15 %. Kulutuksen vähentymä lasketaan vuosien 2017-2022 talvikauden kulutuksesta ajalta 1.8.-31.3.

Kulutuksen vähentämistoimien on oltava markkinapohjaisia, ne eivät saa vääristää kilpailua ja niiden on varmistettava suojuitten asiakkaiden katkeamaton kaasuntoimitus. Jäsenvaltion on kohdistettava toimet ensisijaisesti ei suojuittuihin asiakkaisiin sekä huomiotava toimien taloudelliset vaikutukset sekä rajoitustoimien pitkäaikaiset vaikutukset teollisuuslaitoksiin sekä muut negatiiviset vaikutukset.

Komissio voi julistaa unionin tason hälytystilan kaasun saannin keskeytysten tai poikkeuksellisen korkean kulutuksen johdosta. Tällöin jäsenvaltioiden vapaaehtoiset toimet katsotaan riittämättömiksi ja siirrytään pakollisiin kulutuksen vähentämistoimiin. Tällöin vapaaehtoisesta kulutuksen vähentämistavoitteesta tulee sitova. Kulutusta on vähennettävä vapaaehtoisen kriteeristön mukaisesti 15 prosenttia.

Komission ehdotuksen mukaan asetus on voimassa kaksi vuotta sen voimaantulosta. Komissio voi ehdottaa neuvostolle voimassa olon jatkamista.

Suuntaviivat kaasunvähentämissuunnitelmaksi COM (2022) 360 final

Tiedonannon yhteydessä annetuissa suuntaviivoissa eurooppalaisen kaasun kysynnän vähentämissuunnitelmaksi keskitytään erityisesti kaasun korvaamiseen muilla polttoaineilla sekä energian säästämiseen kaikilla sektoreilla.

Suuntaviivoissa asetetaan periaatteita ja kriteerejä koordinoitulle kysynnän vähentämiselle, joka samalla suojaa kotitalouksia sekä yhteiskunnalle tärkeitä palveluita ja teollisuudenaloja kaasun vähentämistoimilta. Se perustuu olemassa oleviin kansallisiin varautumissuunnitelmiin ja olemassa oleviin parhaisiin käytäntöihin.

Suuntaviivat tunnistavat kolme pääasiallista keinoa kaasun käytön vähentämiseksi. Tärkeä keino vähentää kaasunkulutusta on polttoaineen vaihtaminen sähköntuotannossa, kaukolämpötuotannossa sekä teollisuudessa. Toiseksi suunnitelmassa mainitaan teollisuuden kaasunkulutusta vähentävät markkinamekanismit, kuten huutokaupat tai tarjouskilpailut. Kolmas keino on säästötoimet lämmityksessä ja viilennyksessä. Vaikka kaasuntoimitus varmistetaan suojatuille asiakkaille, heitä tulee myös kannustaa kaasunkulutuksen vähentämiseen esimerkiksi vaatimalla julkisten tilojen lämmitystason laskemista.

Jäsenvaltioiden on tarvittaessa lisäksi osattava priorisoida kaasuntarjonnan suoranaista rajoittamista. Suuntaviivat asettavat kriteerit ei-kriittisten asiakkaiden priorisoinnille. Kaasun tarjonnan rajoittamisen tulisi pyrkiä minimoimaan sosioekonomiset vaikutukset sekä ylläpitämään eurooppalaista solidaarisuutta.

3 Ehdotuksen oikeusperusta ja suhde toissijaisuusperiaatteeseen

Komissio ehdottaa neuvoston asetuksen säädöspohjaksi SEU-sopimuksen artiklaa 122:(1): Neuvosto voi komission ehdotuksesta päättää jäsenvaltioiden välisen yhteisvastuun hengessä taloudellisen tilanteen kannalta aiheellisista toimenpiteistä erityisesti, jos ilmenee suuria vaikeuksia tiettyjen tuotteiden saatavuudessa, ennen kaikkea energia-alalla, sanotun kuitenkin rajoittamatta muiden perussopimuksissa määrättyjen menettelyjen soveltamista.

Neuvoston päätös tehdään määräenemmistöllä.

Valtioneuvoston näkemyksen mukaan oikeusperusta on asianmukainen. Valtioneuvosto pitää ehdotusta suhteellisuus- ja toissijaisuusperiaatteen mukaisena.

4 Käsittelyvaiheet

4.1 Kansallinen käsittely

EU-ministerivaliokunta 22.7.2022 (kirjallinen menettely).

4.2 Ehdotuksen käsittely EU:n toimielimissä

Ehdotus esiteltiin Coreper II-kokouksessa ja Coreper 1-lounaalla vielä samana päivänä (20.7.2022) komission annettua asetusehdotuksen. Käsittely jatkui Coreper 1-kokouksissa 22.7. ja 25.7 sekä ylimääräisessä energiatyöryhmässä 25.7. Energianeuvostossa 26.7. neuvoston asetus hyväksyttiin.

5 Ehdotuksen vaikutukset kansalliseen lainsäädäntöön

Asetus edellyttää, että nimetään kansallinen toimivaltainen viranomainen koordinoimaan ja valvomaan kansallisia kaasun vähentämistoimia ja raporttoimaan niistä komissiolle.

6 Valtioneuvoston kanta

Suomi kiittää komissiota sen ehdotuksista energiaturvallisuuden edistämiseksi. Kaasun toimintusvarmuusongelmiin ensi talvena on tarpeen varautua kattavasti ja tämä edellyttää niin kansallisen kuin EU-tason toimenpiteitä.

Suomi painottaa kuitenkin, että jäsenvaltioiden asiantuntemus omasta tilanteestaan on tärkeää huomioida. Komission ehdottaman asetuksen mukaisten toimien toteutus on jäsenvaltioiden vastuulla ja komissio valvoo toimien toimeenpanoa. Suomi pitää tärkeänä komission roolin rajoittumista kaasun kulutuksen vähentämiseen tähtäävien toimien koordinointiin ja valvontaan komission ehdotuksen mukaisesti.

Komission tulee ennen kaikkea pyrkiä huolehtimaan sisämarkkinoiden toimivuudesta. Suomen näkemyksen mukaan varautumistoimenpiteiden painopisteen tulisi olla markkinaehtoisissa toiminnaissa. Suomi on onnistunut vähentämään kaasun kulutusta viimeisen kymmenen vuoden aikana jopa puoleen. Kysyntämme on laskenut markkinaehtoisesti ja tämä on tärkeää huomioida.

Suomelle on ensiarvoisen tärkeää, että kulutuksen vähentämistavoitteet lasketaan vertaamalla kulutustasoa pitkällä aikavälillä kuten komissio ehdottaa (komission ehdotuksen mukaan kulutuksen vähentymä lasketaan vuosien 2017-2022 talvikauden kulutuksesta ajalta) tai kriisiä edeltävän talvikauden 2020-2021 kulutustason perusteella.

Suomi voi hyväksyä ehdotetun vähennysprosentin 15 %.

Suomi suhtautuu lähtökohtaisesti varauksellisesti ehdotukseen, että ei-sitovista jäsenvaltiokohtaisista tavoitteista tulee automaattisesti tiettyjen ehtojen täyttyessä sitovia. Mikäli kulutuksen vähentämistavoitteiden laskentamalli pohjautuu Ukrainan kriisiä edeltävään kulutukseen, kuten komissio ehdottaa, voimme hyväksyä ehdotuksen sitovuuden.