

Ympäristövaliokunta

Valtioneuvoston kirjelmä eduskunnalle komission ehdotuksesta Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi uusiutuvien kaasujen, maakaasun ja vedyn sisämarkkinoita koskevista yhteisistä säännöistä (kaasumarkkina-asetus)

Suurelle valiokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

Valtioneuvoston kirjelmä eduskunnalle komission ehdotuksesta Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi uusiutuvien kaasujen, maakaasun ja vedyn sisämarkkinoita koskevista yhteisistä säännöistä (kaasumarkkina-asetus) (U 17/2022 vp): Asia on saapunut ympäristövaliokuntaan mahdollisia toimenpiteitä varten.

Asiantuntijat

Valiokunta on kuullut:

- hallitusneuvos Arto Rajala, työ- ja elinkeinoministeriö
- erityisasiantuntija Hanne Siikavirta, ympäristöministeriö
- asiantuntija Heikki Lindfors, Energiateollisuus ry
- toiminnanjohtaja Anna Virolainen-Hynnä, Suomen Biokierto ja Biokaasu ry
- suojeluasiantuntija Anna Ikonen, Suomen luonnonsuojeluliitto ry

Valiokunta on saanut kirjallisen lausunnon:

- Lappeenrannan-Lahden teknillinen yliopisto LUT

VALTIONEUVOSTON KIRJELMÄ

Ehdotus

Komissio antoi 15.12. 2021 ehdotuksen ns. kaasupaketista. Paketti sisältää kolme ehdotusta: direktiivin ja asetuksen uusiutuvien kaasujen, maakaasun ja vedyn sisämarkkinoista sekä metaani-asetuksen. Kaasumarkkinadirektiivin ja -asetuksen osalta on kyse nykyisen direktiivin ja asetuksen uudelleenlaadinnasta. Ehdotus on osa laajempaa 55-valmiuspakettia, jolla EU pyrkii tavoitteeseen vähentää kasvihuonekaasujen nettopäästöjä vähintään 55 prosenttia vuoteen 2030 mennessä.

Valiokunnan lausunto YmVL 8/2022 vp

Valtioneuvoston kanta

Yleistä

Suomi on osana Euroopan unionia sitoutunut Pariisin ilmastopimukseen. Tavoite edellyttää pitkän aikavälin ilmastotoimien rakentamista siten, että EU:n hiilineutraalius saavutetaan sosiaalisesti, taloudellisesti ja ekologisesti kestäväällä tavalla ennen vuotta 2050. Osana tätä tavoitetta valtioneuvosto pitää tärkeänä, että 55-valmiuspaketista käytävien neuvottelujen lopputuloksena kokonaisuudessaan saavutetaan vuodelle 2030 asetettu vähintään 55 prosentin ilmastotavoite, joka voidaan myös ylittää. Valmiuspaketin ehdotuksilla on lukuisia ristikkäisvaikutuksia, ja valtioneuvosto korostaa, että valmiuspaketin kunnianhimoitason ylläpitäminen kokonaisuutena tulee varmistaa.

Valtioneuvosto pitää tärkeänä, että neuvottelut edistyvät ripeästi, jotta toimeenpanolle jää riittävästi aikaa. Samalla valtioneuvosto korostaa, että 55-valmiuspaketti myös ohjaa EU:n siirtymää kohti ilmastoneutraalia taloutta. Siirtymä tulee toteuttaa sosiaalisesti, taloudellisesti ja ekologisesti kestäväällä, vaikuttavalla ja kustannustehokkaalla tavalla huomioiden luontokadon ehkäisyyn, digitalisaatioon sekä siirtymän oikeudenmukaisuuteen liittyvät näkökohdat. Valtioneuvosto arvioi ehdotuksia kansallisen ja eurooppalaisen kokonaisedun näkökulmasta. Ilmastovaiikutusten lisäksi ehdotusten tulee monipuolisesti huomioida vaikutukset muun muassa kilpailukykyyn, valtion tulokertymään ja Suomen maksuihin EU:lle. Lisäksi on tärkeää systemaattisesti arvioida päätösten vaikutuksia kansalaisten hyvinvointiin (E 97/2021 vp).

Kaasu- ja vetymarkkinat

Valtioneuvosto suhtautuu lähtökohtaisesti myönteisesti kaasun sisämarkkinoiden kehittämiseen ja sisämarkkinoiden tiiviimpään integraatioon. Sisämarkkinoihin voitaisiin edetä alueellisten markkinoiden kautta. Erityisesti kansallisten ja alueellisten markkinoiden yhdistämistä toisiinsa tulisi helpottaa. Tämä edistäisi kaasun tukkumarkkinoiden ja eri kaasulähteiden kilpailun toimivuutta sekä toimitusvarmuutta.

Valtioneuvosto pitää tärkeänä vähähiilisen kaasujärjestelmän edistämistä. Puhtaan vedyn ja siitä tuotettavien polttoaineiden markkinat voivat olla tulevaisuudessa suomalaisille toimijoille potentiaalisesti olennaisen tärkeitä tuotannon ja kaupan kehittyessä. Valtioneuvosto pitää vetymarkkinoiden ja -infrastruktuurien operointia koskevia keskeisiä sääntelyehdotuksia hyvänä lähtökohdiana vetymarkkinoiden sääntelylle. Vetyinvestointien helpottamiseksi on tarpeen luoda kriteerit vetymarkkinoiden sääntelylle. Valtioneuvosto kannattaa komission vetymarkkinoiden ja -infrastruktuurien operointia koskevia keskeisiä sääntelyehdotuksia. Valtioneuvosto kuitenkin painottaa, että vasta kehitymässä olevien vetymarkkinoiden osalta tulee pyrkiä välttämään ylimitotettuja sääntelyratkaisuja, jotka loisivat perusteettomia esteitä uuden toimialan kehittymiselle.

Uusiutuvien ja vähähiilisten kaasujen kasvava rooli edellyttää, ettei perinteistä kaasuinfrastruktuuria päästetä rapistumaan, koska sitä voidaan hyödyntää myös uusiutuvien ja vähähiilisten kaasujen siirtoon. Ehdotus vähintään 5 prosentin vetysekoitteen maakaasun mitoitusvaatimuksesta maakaasuverkoissa vuodesta 2025 lähtien on aikataulultaan haastava ja teknisesti kallis to-

Valiokunnan lausunto YmVL 8/2022 vp

teuttaa. Ehdotus saattaa aiheuttaa lisäkustannuksia myös kaasua käyttävälle teollisuudelle. Tämän vuoksi valtioneuvosto katsoo, että ehdotettua mitoitusvaatimusta tulee pyrkiä lieventämään.

Valtioneuvosto kannattaa lähtökohtaisesti komission ehdotusta, jonka mukaan uusiutuvat ja vähähiiliset kaasut saavat tariffialennuksia verkoissa ja varastoissa. Verkkoliiketoiminnan ja varastoinnin tulee kuitenkin pysyä taloudellisesti kannattavana myös vähähiilisten ja uusiutuvien kaasujen tapauksessa. Valtioneuvosto katsoo, että ehdotettuja uusiutuvien ja vähähiilisten kaasujen kiinteitä alennusprosentteja tulee arvioida tarkemmin ennen kuin sitoudutaan velvoittavaan korkeaan tariffien alennukseen, joka voi osoittautua myöhemmin liian avokätiseksi ja aiheuttaa taloudellisia vaikeuksia verkkoliiketoiminnasta ja varastoinnista vastaaville yrityksille ja loppuasiakkaille. Tämä on tärkeä näkökohta erityisesti jakeluverkoissa, joiden kulutuksen yksittäinen tuotantolaitos voi kattaa jopa pääosin.

Kaasuvarastojen täyttöasteella ja käytöllä on merkittävä vaikutus maakaasun ja myös sähkön markkinahintoihin koko EU-alueella. Valtioneuvosto katsoo, että komission kaasuvarastojen sääntelyyn ehdottamat muutokset eivät tuo käytännössä parannuksia kaasumarkkinoiden toimivuuteen. Valtioneuvosto pyrkii edistämään kaasuvarastoja ja niitä operoivia yrityksiä koskevaa sääntelyä, joka helpottaisi markkinatoimijoiden pääsyä kaasuvarastoihin ja nostaisi kaasuvarastojen erityisesti markkinaehtoisesti toteutuvaa käyttöastetta.

Valtioneuvosto katsoo, että kaasumarkkina-asetusehdotuksen ja –direktiiviehdotuksen ristiriitaiset säännösehdoitukset siirtoverkonhaltijoiden eriyttämisestä tulisi tarkentaa keskenään yhdenmukaisiksi.

Asetusehdotuksessa esitetään vetyverkonhaltijoiden eurooppalaisen verkoston (ENNOH) perustamista. Valtioneuvosto katsoo, että ENNOH:lle ehdotetut tehtävät voitaisiin organisoida kustannustehokkaammin ja nopeammin olemassa olevan kaasuverkonhaltijoiden eurooppalaisen verkon (ENTSO-G) kautta edellyttäen, että vetyverkonhaltijat saisivat kaasuverkonhaltijoiden kanssa tasa-arvoisen aseman yhteisessä verkostossa. Valtioneuvosto voi kuitenkin hyväksyä tarvittaessa myös ENNOH:n perustamisen ja, että sille annetaan vastaavat tehtävät kuin ENTSO-G:lle.

Valtioneuvosto katsoo, että ACERille ehdotettujen uusien tehtävien ja toimivaltuuksien antamistarve tulee arvioida kultakin osin yksilöllisesti painottaen sitä, että tasapaino kansallisten sääntelyviranomaisten ja ACERin nykyisen roolin ja tehtävien välillä ei muutu merkittävästi eikä ehdotus siirrä merkittävästi toimivaltaa kansallisilta sääntelyviranomaisilta ACERille.

Valtioneuvosto katsoo, että komissiolle delegoitavien toimivaltuuksien tulisi olla tarkkarajaisia, oikeasuhtaisia, tarkoituksenmukaisia ja hyvin perusteltuja. Valtioneuvosto hyväksyy voimassa olevaan kaasumarkkinalainsäädäntöön perustuvan periaatteen, että komissiolle delegoitaisiin toimivaltaa antaa sitovaa tarkentavaa lainsäädäntöä maakaasu- ja vetymarkkinoille delegoitujen säädösten ja täytäntöönpanosäädösten muodossa. Valtioneuvosto katsoo kuitenkin, että ehdotukseen sisältyvien siirrettyä säädösvaltaa, täytäntöönpanosäädöksiä ja komiteamenettelyä koskevien säännösten osalta on syytä varmistua, että ne sopivat käyttötarkoitukseensa ehdotetuissa muodoissaan. Ehdotetun toimivallan siirron asianmukaisuutta arvioidaan neuvottelujen edetessä tarkemmin.

Valiokunnan lausunto YmVL 8/2022 vp

Valtioneuvosto katsoo, että kaasun toimitusvarmuusasetukseen (EU) 2017/1938 sisältyvän kaasun toimitusvarmuusvarastoja koskevan ehdotuksen tulee ottaa huomioon jäsenmaissa tehty valmiustoimenpiteet ja mahdollistaa myös kaasulle vaihtoehtoisten polttoaineiden käyttö varautumistarkoituksiin. Valtioneuvosto pitää kansallisen varautumisen kannalta tärkeänä, että vaihtoehtoihin polttoaineisiin perustuvia kansallisia varautumistoimenpiteitä voidaan jatkaa myös tulevaisuudessa. Valtioneuvosto myös katsoo, että kaasun toimitusvarmuusasetuksen mukaan laadittavien kansallisten riskiarviointien tulisi niihin liittyvien turvallisuuskäsitteiden vuoksi olla jatkossakin salassa pidettäviä.

VALIOKUNNAN PERUSTELUT

Valiokunta yhtyen valtioneuvoston kantaan pitää myönteisenä kaasun sisämarkkinoiden kehittämistä vähähiilisen kaasujärjestelmän edistämiseksi osana EU:n ilmastotoimien laajaa 55-valmiuspakettia. EU:n ilmastotavoitteiden saavuttamiseksi myös kaasusektori on muutettava vähähiiliseksi ja ilmastoneutraaliksi vuoteen 2050 mennessä. Tämä edellyttää toimia, joilla lisätään biokaasun ja biometaanin tuotantoa, puhtaaseen sähkön perustuvaa synteettisen metaanin tuotantoa (ns. power to gas) ja puhtaan vedyn tuotantoa. Tarpeen on myös luoda eurooppalainen vetymarkkina ja ottaa käyttöön erilaisia hiilen talteenotto-, hyödyntämis- ja varastointiteknologioita (Carbon Capture, Utilisation and Storage, CCUS).

Uusiutuvilla ja vähähiilillä kaasuilla tarkoitetaan yleisesti biokaasua, biometaania, uusiutuvaa ja vähähiilistä vetyä sekä synteettistä metaania. Vetyä ei voi pitää varsinaisena energianlähteenä, koska sitä ei tavata sellaisenaan missään olosuhteissa, vaan vety on aina valmistettava. Vety on siten energian kantaja energianlähteen sijaan. Eurooppalainen vetymarkkina rakentuu ns. sinisen ja vihreän vedyn tuotantoon. Sininen vety valmistetaan maakaasusta siten, että syntyvät hiilidioksidipäästöt otetaan talteen ja varastoidaan. Vihreä vety tehdään vedestä käyttämällä uusiutuvalla energialla tuotettua sähköä. Vedyn hiilijalanjälki riippuu täysin sen tuotantotavasta. Jos valmistuksessa käytetään sähköä, joka on tuotettu ilman hiilipäästöjä (vesi-, tuuli-, aurinko- tai ydinvoimalla), on vety hiilineutraalia. Biomassasta tuotettuna vety on periaatteessa hiilivapaata, ja fossiilisista raaka-aineistakin valmistettu vety voi olla melko hiilineutraalia, jos tuotantolaitos varustetaan hiilidioksidin talteenotolla (Carbon Capture and Storage, CCS).

Valiokunta toteaa, että Venäjän sotatoimet Ukrainassa ovat nostaneet nyt erityisellä tavalla esiin fossiilisesta maakaasusta luopumisen ja energiamurroksen laajemman merkityksen energiaomavaraisuuden ja huoltovarmuuden kannalta. Tällä on erityistä merkitystä Saksan ja varsinkin Italian kannalta, joka on suurista EU-maista kaikkein riippuvaisin venäläisestä kaasusta 45 %:n osuudellaan. Komission kaasupaketti on siten hyvin ajankohtainen ja tarpeellinen, kun uusiutuvien vähähiilisten kaasujen avulla on mahdollista edistää ilmastotavoitteiden saavuttamista ja samanaikaisesti lisätä huoltovarmuutta ja energiaomavaraisuutta.

Komissio ehdottaa ensimmäistä kertaa vetymarkkinoita koskevaa lainsäädäntöä, joka rakentuisi maakaasumarkkinan sääntelyrakenteen varaan. Valiokunta pitää valtioneuvoston tavoin säännösehdoituksia hyvänä lähtökohtana vetymarkkinoiden aikaansaamiselle ottaen samalla huomioon, että vasta kehityksessä olevien vetymarkkinoiden osalta tulee välttää toimialan kehittymistä haittaavaa sääntelyn ylivoimistamista.

Valiokunnan lausunto YmVL 8/2022 vp

Valiokunta korostaa, että puhtaan vedyn ja siitä tuotettavien polttoaineiden markkinat voivat olla tulevaisuudessa suomalaisille potentiaalisesti olennaisen tärkeitä tuotannon ja kaupan kehityksessä. Suomeen onkin jo syntymässä vetyinfran teollinen symbioosi sähköisten kaasujen ja nesteiden tuottamiseksi. Siirtymä puhtaaseen vetyyn ja kaasuihin tarjoaa suomalaisillekin yrityksille huomattavia liiketoimintamahdollisuuksia. Toimiva vetymarkkina ja infrastruktuuri mahdollistaisivat Suomen kehittymisen kansainvälisiä investointeja houkuttelevaksi ympäristöksi, joka voi luoda kestävästä kasvua. Valiokunta korostaa, että puhtaan vedyn tuotannon potentiaali perustuu puhtaaseen sähköön, joten valmisteilla olevassa ilmasto- ja energiastrategiassa tulee huolehtia riittävän päästöttömän sähkön saannin turvaamisesta. Uuden kasvuteollisuuden perustan luomiseksi tarvitaan sähkön tuotanto- ja siirtomahdollisuuksien nopeaa vahvistamista, sillä vihreä siirtymä tulee moninkertaistamaan sähkön kysynnän.

Vedyn siirtämiseen on useita vaihtoehtoja. Vedyn siirtämiseen voidaan tietyin edellytyksin hyödyntää olemassa olevaa kaasuverkkoa, jota täydentää uusi, vedylle rakennettava vetyverkko. Valiokunta pitää tärkeänä Euroopan laajuisen vetyverkon kehittämistä. Valiokunta korostaa tarvetta tukea alan tutkimusta ja kehitystä potentiaalinen hyödyntämiseksi parhaalla mahdollisella tavalla.

Valiokunta katsoo valtioneuvoston tavoin, että ehdotukseen sisältyvä vähintään 5 prosentin vetysekoitteen maakaasun mitoitusvaatimus maakaasuverkoissa vuodesta 2025 lähtien on aika- ja taloudellisesti haastava ja teknisesti kallis toteuttaa. Siksi valiokunta katsoo, että ehdotettua vaatimusta tulee lieventää myös turhan ympäristökuormituksen välttämiseksi. Tämän vaatimuksen toteuttamisesta aiheutuvia kustannuksia on tarpeen arvioida suhteessa vedylle tarkoitetun eurooppalaisen siirtoverkon kehittämiseen. Murrostilanteessa on tärkeää pyrkiä välttämään turhia välivaiheen investointeja. Tällöin voidaan myös ehkäistä se, ettei vedyn osuutta maakaasun siirtoverkossa kasvateta tarpeettomasti siihen liittyvien teknisten haasteidenkin vuoksi. Etenkin nykyisessä energiatilanteessa on tärkeää, että kotimaisilla uusiutuvan vedyn ja synteettisen metanin tuottajilla on mahdollisuus siirtää tuottamaansa kaasua Keski-Eurooppaan jo tämän vuosikymmenen aikana. Kotimaisen kaasun siirron mahdollistaminen Eurooppaan luo uusia markkinamahdollisuuksia kotimaisille vedyntuottajille.

Valiokunta pitää myös lähtökohtaisesti kannatettavana ehdotusta, jonka mukaan uusiutuvat ja vähähiiliset kaasut saavat tariffialennuksia verkoissa ja varastoissa. Kiinteitä alennusprosentteja on tarpeen arvioida tarkemmin, jotta verkkoliiketoiminta ja varastointi säilyvät taloudellisesti toteutuskelpoisina erityisesti sellaisissa jakeluverkoissa, joiden kulutuksen yksittäinen tuotantolaitos voi kattaa jopa pääosin.

Sääntelyn tulisi myös ottaa riittävästi huomioon Suomen pienten maakaasumarkkinoiden erityispiirteet kuten kuluttaja-asiakkaiden ja jakeluverkkoihin liittyneen maakaasun kulutuksen vähäinen määrä, jotta voidaan välttää kustannushyötysuhteeltaan epätarkoituksenmukaisen kalliiden investointien tekeminen jakeluverkkoihin ja kohtuuton hallinnollinen taakka. Valiokunta katsoo valtioneuvoston tavoin, että komissiolle delegoitavien toimivaltuuksien tulisi olla tarkkarajaisia, oikeasuhtaisia, tarkoituksenmukaisia ja hyvin perusteltuja.

Valiokunnan lausunto YmVL 8/2022 vp

VALIOKUNNAN LAUSUNTO

Ympäristövaliokunta ilmoittaa,

että se yhtyy asiassa valtioneuvoston kantaan korostaen edellä esitettyjä näkökohtia.

Helsingissä 9.3.2022

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

puheenjohtaja Juha Sipilä kesk
varapuheenjohtaja Tiina Elo vihr
jäsen Petri Huru ps
jäsen Mai Kivelä vas
jäsen Hanna Kosonen kesk
jäsen Johan Kvarnström sd
jäsen Mikko Ollikainen r
jäsen Mauri Peltokangas ps
jäsen Jenni Pitko vihr
jäsen Katja Taimela sd
jäsen Mari-Leena Talvitie kok
jäsen Ari Torniainen kesk
varajäsen Jouni Kotiaho ps
varajäsen Sari Multala kok

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Marja Ekroos