

Energian hätätoimet; Komission ehdotus neuvoston asetukseksi uusiutuvan energian käyttöönoton nopeuttamiseksi (luvitusasetus)

Eduskuntatunnus

Käsittelyvaihe ja jatkokäsittelyn aikataulu

Kiireellisen käsittelyaikataulun johdosta asia saatetaan ensivaiheessa eduskunnan käsiteltäväksi tällä E-selvityksellä. Asiasta lähetetään viipymättä myös perustuslain 96 §:n mukainen U-kirjelmä.

Euroopan komissio antoi 9.11.2022 ehdotuksensa neuvoston asetukseksi uusiutuvan energian käyttöönoton nopeuttamiseksi (luvitusasetus), COM(2022) 591 final.

Ehdotus on esitelty energiatyöryhmässä 10.11.2022 sekä Coreper I –kokouksessa 11.11.2022. Ehdotusta käsitellään alustavan tiedon mukaan Coreper I –kokouksissa 16.11.2022 ja 18.11.2022. Puheenjohtajavaltio on laatinut asetuksesta REV1-kompromissitekstiehdotuksen. Ehdotetusta asetuksesta on tarkoitus saavuttaa poliittinen yhteisymmärrys 24.11.2022 ylimääräisessä energianeuvoston kokouksessa.

Osittain asetusehdotusta vastaavia uusiutuvan energian käyttöönottoa nopeuttavia ehdotuksia käsitellään tällä hetkellä uusiutuvan energian direktiivin (RED III) trilogineuvotteluissa sekä REPowerEU-ehdotuksen neuvoston työryhmäkäsittelyssä. REPowerEU-ehdotuksen lupamenettelyitä ja uusiutuvan energian yleistavoitteen korotusta koskevat uusiutuvan energian direktiivin muutosehdotukset tullaan yhdistämään RED III –trilogineuvotteluihin.

Suomen kanta

Valtioneuvoston kantoja uusiutuvan energian käyttöönoton edistämiseen lupamenettelyjen nopeuttamisen kautta on käsitelty uusiutuvan energian direktiiviä ja REPowerEU-ehdotuksen uusiutuvan energian direktiivin muutosehdotuksia koskevassa U-jatkokirjeessä UJ 14/2022 vp.

Kantoja täydennetään määräaikaista hätätoimenpide-ehdotusta koskevassa yhteydessä seuraavasti:

Valtioneuvosto painottaa, että selkeät, laadukkaat ja kestoaltaan kohtuulliset hallinnolliset menettelyt ovat olennainen tekijä vihreän siirtymän edistämässä. Uusiutuvan energian hankkeiden lupamenettelyt ja muut hallinnolliset menettelyt perustuvat pitkälti kansalliseen lainsäädäntöön ja vaihtelevat huomattavasti jäsenvaltioiden välillä. Lupamenettelyjen ja muiden hallinnollisten menettelyjen laajuuteen ja monimutkaisuuteen vaikuttavat merkittävästi uusiutuvan energian hankkeen kokoluokka ja energian tuotantomuoto. Valtioneuvosto pitää tärkeänä, että lupamenettelyjen tarvittava laajuus huomioitaisiin asetettavissa määräajoissa ja että määräajat koskisivat vain hallinnollisia käsittelyaikoja viranomaisessa. Valtioneuvosto pitää myös tärkeänä, että asetuksen piirissä olevia uusiutuvan energian tuotantomuotoja arvioidaan tarkemmin erityisesti vesivoiman ja biomassan käytön osalta, sillä niihin liittyvien hankkeiden ympäristövaikutukset voivat olla erittäin merkittäviä. Vaikka komission ehdotuksen tavoitteet ovat kannatettavia, jäsenvaltioille tulisi myös jatkossa jättää riittävästi liikkumavaraa menettelyjen kehittämiseen ja nopeuttamiseen, jotta kansallinen sääntely ja alueiden erityispiirteet voidaan ottaa asianmukaisesti huomioon.

Valtioneuvosto katsoo, että luonto- ja ympäristöarvot tulisi jatkossakin huomioida uusiutuvan energian tuotantolaitosten lupamenettelyissä ja muissa hallinnollisissa menettelyissä asianmukaisesti. Valtioneuvosto suhtautuu kriittisesti ehdotuksen erittäin tärkeää yleistä etua koskevaan säännökseen, koska se voisi johtaa valtioneuvoston toimivallan kaventumiseen sen arvioinnissa, olisiko Natura 2000 -alueeseen merkittävästi haitallisesti vaikuttava hanke toteutettava erittäin tärkeän yleisen edun kannalta pakottavasta syystä. Valtioneuvosto voi kuitenkin hyväksyä ehdotuksen, jos ehdotukseen sisällytetään nykyisen puheenjohtajan kompromissiesityksen kaltaisena joustoja, joilla erittäin tärkeän yleisen edun periaatteen soveltamiseen jää riittävästi kansallista liikkumavaraa luonto- ja ympäristöarvojen huomioimiseksi. Erittäin tärkeän yleisen edun periaatteen soveltamisen myötä uusiutuvan energian hankkeet saattaisivat syrjäyttää lintu- ja luontodirektiiveihin perustuvan lajisuojelun ja vesipuitedirektiiviin perustuvat säännökset riippumatta hankkeen todellisesta yhteiskunnallisesta merkityksestä. Tämä olisi ristiriidassa luontokadon hillitsemistavoitteen kanssa ja vesien hyvän tilan saavuttamisen tavoitteiden kanssa. Asetuksen vaikutuksia kansalliseen alueidenkäytön suunnitteluun tulee yhä pyrkiä selventämään.

Pääasiallinen sisältö

Venäjän hyökkäys Ukrainaan, geopoliittinen tilanne ja hyvin korkeat energian hinnat ovat vahvistaneet tarvetta nopeuttaa energiatehokkuustoimia sekä uusiutuvan energian käyttöönottoa unionissa, jotta EU:ssa voidaan luopua venäläisten fossiilisten polttoaineiden käytöstä. Energiakriisin pahentumisen johdosta komissio on katsonut tarpeelliseksi tuoda uusiutuvan energian käyttöönottoa nopeuttavia toimia kiireellisesti käyttöön määräajaksi. Asetuksessa ehdotetaan hätätoimenpiteitä, joita sovellettaisiin vuoden ajan. Komissio voisi kuitenkin ehdottaa soveltamisajan pidentämistä.

Asetusehdotus sisältää uusiutuvan energian hankkeiden lupamenettelyn ja aurinkoenergialaitteiston määritelmän, erittäin tärkeää yleistä etua koskevan periaatteen soveltamista koskevan säännöksen sekä määräajat aurinkoenergialaitteiston, päivityshankkeiden ja lämpöpumppujen lupamenettelylle.

Uusiutuvan energian hankkeiden lupamenettelyn määritelmä kattaa asiaankuuluvat hallinnolliset luvat, jotka koskevat laitosten rakentamista, päivittämistä tai käyttämistä energian tuottamiseksi uusiutuvista lähteistä. Määritelmä sisältää lämpöpumput, tuotannon yhteydessä sijaitsevat energiavarastot sekä niiden verkkoon liittämiseen

tarvittavat laitteistot. Lupamenettely alkaa, kun asiaankuuluva viranomainen on vastaanottanut hakemuksen ja päättyy päätöksestä ilmoittamiseen. Aurinkoenergiailaiteistolla tarkoitetaan laitteistoa, joka muuntaa auringon energiaa lämmöksi tai sähköksi.

Ehdotuksen mukaan uusiutuvaa energiaa tuottavien laitosten, verkkoliittymän ja asiaankuuluvan verkon sekä energiavarastojen suunnittelun, rakentamisen ja käyttämisen tulisi olettaa olevan erittäin tärkeän yleisen edun mukaista, palvelevan yleistä terveyttä ja turvallisuutta kun yksittäisessä tapauksessa punnitaan laillisia intressejä erityisesti sovellettaessa luontodirektiivin (92/43/ETY) 6(4) ja 16(1)(c) artikloita, vesipuidedirektiivin (2000/60/EY) 4(7) artiklaa sekä lintudirektiivin (2009/147/EY) 9(1)(a) artiklaa. Säännöstä sovelletaan vain uusiin lupamenettelyihin, jotka alkavat asetuksen soveltamisen aikana. Lisäksi jos hanke on ottanut käyttöön tarkoituksenmukaisia hillintäkeinoja, joilla pyritään välttämään törmäyksiä ja ehkäisemään häiritsemistä, ja jos näiden keinojen tehokkuutta seurataan ja tehdään tarvittaessa lisätoimia, jotta hanke ei aiheuttaisi kielteisiä vaikutuksia lajien populaatioon, ei luontodirektiivin 12(1) artiklan tai lintudirektiivin 5 artiklan nojalla suojeltujen lajien tappamisen tai häiritsemisen katsottaisi olevan tarkoituksellista.

Ehdotuksen mukaan aurinkoenergiailaiteistojen ja niiden yhteyteen asennettavien energiavarastojen lupamenettelyn tulisi kestää korkeintaan yhden kuukauden. Määräaikaa sovelletaan, jos aurinkoenergiailaiteisto rakennetaan olemassa oleville tai tuleville keinotekoisille rakenteille, joiden päätarkoitus ei ole aurinkoenergian tuotanto. Tällaiset aurinkoenergiահankkeet tulisi vapauttaa ympäristövaikutusten arviointimenettelyn (YVA-menettely) tarpeen arvioinnista tai YVA-menettelyn vaatimisesta. Lupa tulisi katsoa myönnettyksi itse tuotettua uusiutuvaa energiaa käyttävien kuluttajien teholtaan korkeintaan 50 kW laitteistojen osalta, jos asiaankuuluva viranomainen ei anna vastausta hakemukseen kuukauden kuluessa.

Uusiutuvaa energiaa tuottavien laitosten päivittämisen osalta lupamenettelyn ei tulisi kestää yli kuusi kuukautta, sisältäen tarvittavat ympäristöarvioinnit. Jos laitoksen päivittäminen ei nosta laitoksen tehoa yli 15 prosenttia ja ympäristöarvioinneille ei ole tarvetta, tulisi verkkoon liittyminen luvittaa yhden kuukauden kuluessa hakemuksesta paitsi jos perustellut turvallisuuteen liittyvät syyt tai järjestelmän komponenttien tekninen yhteensopimattomuus estävät tämän. Jos laitoksen päivittäminen tai siihen liittyvän verkkoinfrastruktuurin päivittäminen vaativat ympäristövaikutusten arviointia, tulee arvioinnissa käsitellä ainoastaan muutoksia alkuperäiseen hankkeeseen verrattuna. Aurinkoenergiailaitoksen päivittäminen pitäisi vapauttaa ympäristövaikutusten arvioinnin tarpeesta, jos päivitys ei vaadi lisätilaa ja soveltaa samoja ympäristövaikutusten hillintäkeinoja kuin alkuperäinen hanke.

Lämpöpumppujen asentamisen lupamenettelyn tulisi kestää enintään kolme kuukautta. Lämpöpumppujen vaatima verkkoliittymä tulisi luvittaa ilmoitusmenettelyllä tiettyjen ehtojen täytyessä jos lämpöpumppujen teho on korkeintaan 12 kW ja lämpöpumput on asentanut uusiutuvan energian direktiivin ((EU) 2018/2001) 2(14) artiklan mukainen itse tuotettua uusiutuvaa energiaa käyttävä kuluttaja paitsi jos perustellut turvallisuuteen liittyvät syyt tai järjestelmän komponenttien tekninen yhteensopimattomuus estävät tämän.

Asetus astuisi voimaan seuraavana päivänä sen julkaisemisesta Euroopan unionin virallisessa lehdessä.

Komissio tarkastelisi 1.7.2023 mennessä asetusta toimitusvarmuuden, energiahintojen sekä uusiutuvan energian käyttöönoton nopeuttamisen tarpeen kannalta ja raportoi tarkastelun tuloksista neuvostolle. Komissio voi tarkastelun perusteella ehdottaa asetuksen voimassaolon pidentämistä.

EU:n oikeuden mukainen oikeusperusta/päätöksentekomenettely

Oikeusperusta

Ehdotuksen oikeusperustana on Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen (SEUT) 122 artiklan 1 kohta, jonka mukaan 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. Neuvosto tekee päätöksensä määräenemmistöllä. Euroopan parlamentti ei osallistu SEUT 122 artiklan mukaiseen päätöksentekomenettelyyn.

Euroopan unionin neuvoston oikeuspalvelu on covid-19 –pandemiaan liittyneen elpymisvälineen osalta katsonut, että 122 artiklan 1 kohtaa on luettava yhdessä yhtenä kokonaisuutena artiklan 2 kohdan kanssa, joka viittaa odottamattomiin ja jäsenvaltioiden vaikutusmahdollisuuksien ulkopuolella oleviin tapahtumiin. Lisäksi oikeuspalvelun mukaan tilanteen, jossa 122 artiklaa sovelletaan, on oltava kiireellinen ja vaikeuksien vakavia. Toteutettavien toimenpiteiden on puolestaan oltava poikkeuksellisia, väliaikaisia ja oikeassa suhteessa tilanteen vakavuuteen. Lisäksi toimenpiteiden on oltava luonteeltaan taloudellisia, koska SEUT 122 artikla kuuluu talouspolitiikan alaan. Käsillä oleva komission asetusehdotus vastaa akuuttiin kriisiin energiamarkkinoilla, ja ehdotetut toimet ovat poikkeuksellisia ja väliaikaisia. Lisäksi toimien voidaan katsoa olevan oikeasuhtaisia energiamarkkinoiden kriisin vakavuuteen nähden.

Ehdotetulla asetuksella vastattaisiin energian hintojen huomattavaan nousuun ja energian toimitusvarmuuden vaarantumiseen, ja tältä osin toimet olisivat SEUT 122 artiklan mukaisia. On tunnistettu tarve koordinoituille toimille, jotka nopeuttavat sellaisten uusiutuvan energian hankkeiden lupamenettelyjä, jotka voivat vaikuttaa nykyiseen tilanteeseen välittömästi ja tehokkaasti.

SEUT 122 artikla edellyttää, että toimet tehdään jäsenvaltioiden yhteisvastuun hengessä, ja solidaarisuusperiaate on keskeinen oikeusperustan soveltuvuuden arvioinnissa. Esillä olevassa ehdotuksessa tämän ehdon katsotaan täyttyvän. Uusiutuvaa sähköä voidaan viedä jäsenvaltioihin, joissa uusiutuvan sähkön tuotanto on kalliimpaa. Uusiutuvan energian hankkeiden nopeampi edistyminen missä tahansa jäsenvaltiossa olisi näin ollen hyödyllistä myös muille jäsenvaltioille kun otetaan huomioon unionin energiamarkkinoiden integraation aste.

Valtioneuvosto katsoo ehdotuksen oikeusperustan olevan asianmukainen.

Suhteellisuus- ja toissijaisuusperiaate

Komissio katsoo, että esitetyt toimet ovat suhteellisuusperiaatteen mukaisia. Euroopan vihreän kehityksen ohjelman ja REPowerEU-tiedonannon tavoitteita ei voida saavuttaa vain jäsenvaltioiden omilla toimilla. Esitetyt toimet tarjoavat oikeita kannustimia jäsenvaltioille nopeuttaa koordinoitulla tavalla siirtymää fossiilisiin energialähteisiin perustuvista energiajärjestelmistä yhtenäisempiin ja energiatehokkaisiin järjestelmiin, jotka pohjautuvat uusiutuviin energialähteisiin. Uusiutuvan energian hankkeiden lupamenettelyjen kesto ja monimutkaisuus ovat komission näkemyksen mukaan yksi tärkeimmistä esteistä uusiutuvan energian hankkeisiin ja niihin liittyvään infrastruktuuriin kohdistuviin investointeihin. Lupamenettelyt vaihtelevat huomattavasti eri uusiutuvan energian teknologioiden ja jäsenvaltioiden välillä. Komissio katsoo, että EU-tason toimilla unionin ilmastotavoitteiden saavuttaminen on todennäköisempää kuin pelkästään kansallisilla toimilla.

Valtioneuvosto katsoo, että komission perustelut toissijaisuusperiaatteen osalta ovat hyväksyttävät ja ehdotusta voidaan pitää suhteellisuus- ja toissijaisuusperiaatteiden mukaisena.

Käsittely Euroopan parlamentissa

Oikeusperustan ollessa SEUT 122 artikla, Euroopan parlamentti ei osallistu päätöksentekomenettelyyn.

Kansallinen valmistelu

Energia- ja EURATOM-jaosto (EU21), 14.-15.11.2022 (kirjallinen menettely)

EU-ministerivaliokunta, 16.-17.11.2022 (kirjallinen menettely)

Eduskuntakäsittely

Suuri valiokunta 18.11.2022

Kansallinen lainsäädäntö, ml. Ahvenanmaan asema

Ahvenanmaan itsehallintolain (1144/1991) 18 §:n mukaan maakunnalla on lainsäädäntövalta asioissa, jotka koskevat luonnon- ja ympäristönsuojelua (10 kohta) ja elinkeinotoimintaa (22 kohta). Ehdotuksen katsotaan siten kuuluvan maakunnan lainsäädäntövaltaan.

Ehdotuksella voidaan tunnistaa olevan vaikutuksia kansallista ympäristölupamenettelyä sekä ympäristövaikutusten arviointimenettelyä koskevaan lainsäädäntöön. Vaikutukset kuitenkin rajoittuvat pääasiassa uusiutuvan energian hankkeiden päivittämistä koskeviin tilanteisiin. Asetuksen soveltamisalaan kuuluvat ehdotuksessa myös vesivoimalaitosten ja biomassaa käyttävien laitosten päivityshankkeet. Näiden laitostyyppien päivitysten ympäristövaikutukset voivat olla merkittäviä. Erityisesti vaikutukset vesiin voivat hidastaa vesipuitedirektiivin mukaisten ympäristötavoitteiden saavuttamista ja vesipuitedirektiivin 4(7) poikkeamaa sovelletaan vain uusiin merkittäviin hankkeisiin.

Taloudelliset vaikutukset

Ehdotetuista toimista ei ole tehty vaikutustenarviointia EU:n tasolla, johtuen toimenpiteiden väliaikaisuudesta ja asian kiireellisyydestä. Vaatimukset tiettyjen uusiutuvan energian hankkeiden lupamenettelyjen nopeuttamisesta voivat vaatia lisäresursseja lupamenettelyjen toimivaltaisille viranomaisille.

Mahdollisista lisäresursseista linjataan erikseen talousarvioprosessien ja julkisen talouden suunnitelman yhteydessä.

Talousarvioesitykseen 2023 ja julkisen talouden suunnitelmaan vuosille 2023-2026 sisältyy viranomaisille lisäresursseja liittyen hallituksen esitykseen, jossa annettaisiin etusija vihreän siirtymän hankkeille aluehallintovirastojen lupakäsittelyssä ja hallinto tuomioistuimissa.

Muut asian käsittelyyn vaikuttavat tekijät

-

Asiakirjat

COM(2022) 591 final

Laatijan ja muiden käsittelijöiden yhteystiedot

Outi Vilén, TEM, outi.vilen@gov.fi, +358 50 475 7725

Sari Rapinoja, YM, sari.rapinoja@gov.fi, +358 50 432 7320

Eero Karjalainen, VNK, eero.karjalainen@gov.fi, +358 50 501 7746

VAHVA-tunnus

EU/1448/2022