

Valtioneuvoston kirjelmä eduskunnalle komission ehdotuksesta Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi asetuksen (EU) 2021/241 muuttamisesta elpymis- ja palautumissuunnitelmien REPowerEU-lukujen osalta sekä asetusten 2021/1060, 2021/2115, direktiivin 2003/87/EY ja päätöksen KOM(2022) 231 muuttamisesta (*REPowerEU:n rahoitus*)

Perustuslain 96 §:n 2 momentin perusteella lähetetään eduskunnalle muistio Euroopan komission ehdotuksesta Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi asetuksen (EU) 2021/241 muuttamisesta elpymis- ja palautumissuunnitelmien REPowerEU-lukujen osalta sekä asetusten 2021/1060, 2021/2115, direktiivin 2003/87/EY ja päätöksen – KOM(2022) 231 muuttamisesta.

Asian pikaisen etenemisen EU-tasolla ja eduskunnan asianmukaisen kannanmuodostuksen turvaamiseksi asiasta on annettu ensin valtioneuvoston selvitys (E 76/2022 vp).

Helsingissä 18.8.2022

Valtiovarainministeri Annika Saarikko

Finanssiasiantuntija Hanna Oraheimo

VALTIOVARAINMINISTERIÖ

MUISTIO
11.8.2022

EU/2022/0613

EHDOTUS EUROOPAN PARLAMENTIN JA NEUVOSTON ASETUKSEKSI ASETUKSEN (EU) 2021/241 MUUTTAMISESTA ELPYMIS- JA PALAUTUMISSUUNNITELMIEN REPOWEREU-LUKUJEN OSALTA SEKÄ ASETUSTEN 2021/1060, 2021/2115, DIREKTIIVIN 2003/87/EY JA PÄÄTÖKSEN KOM(2022) 231 MUUTTAMISESTA

1 Tausta ja tavoitteet

Euroopan komissio antoi 18 päivänä toukokuuta 2022 tiedonannon niin kutsutusta REPowerEU-suunnitelmasta ("REPowerEU Plan"), jonka tavoitteena on katkaista mahdollisimman pian riippuvuus fossiilisten polttoaineiden tuonnista Venäjältä sekä vauhdittaa siirtymää puhtaaseen energiaan.

Suunnitelma sisältää voimassa olevan sääntelyn muutosehdotuksia sekä suosituksia, strategioita ja tiedonantoja. Lisäksi pakettiin sisältyy komission tiedonanto: REPowerEU-suunnitelma. Tiedonannossa komissio esittelee suunnitelman keskeiset elementit.

Suunnitelman osana komissio on antanut asetusehdotuksen, jolla esitetään muutoksia elpymis- ja palautumistukivälinettä (RRF-väline) koskevaan asetukseen ((EU) 2021/241), CPR-yleisasetukseen ((EU) 2021/1060), CAP-strategiasuunnitelma-asetuksen ((EU) 2021/2115), päästökauppadirektiiviin (2003/87/EY) ja markkinavakaussuunnitelman päätökseen ((EU) 2015/1814). REPowerEU:n rahoitus kanavoitaisiin RRF-välineen kautta. Muutetun asetuksen voimaantulon jälkeen komissiolle toimitettujen uusien tai päivitettyjen kansallisten elpymis- ja palautumissuunnitelmien (RRP) olisi sisällettävä erillinen REPowerEU-luku.

Toukokuun ylimääräinen Eurooppa-neuvosto kehotti neuvostoa tarkastelemaan pikaisesti komission ehdotuksia REPowerEU-tavoitteiden saavuttamiseksi. Ehdotuksen käsittely on jo alkanut finanssineuvosten työryhmässä.

2 Ehdotuksen pääasiallinen sisältö

REPowerEU-suunnitelma (COM(2022)230) koostuu esityksistä, joiden tavoitteena on katkaista mahdollisimman pian riippuvuus fossiilisten polttoaineiden tuonnista Venäjältä sekä vauhdittaa siirtymää puhtaaseen energiaan. Esitykset sisältävät toimia energiansäästämiseksi, energian hankintalähteiden monipuolistamiseksi ja fossiilisten polttoaineiden ripeäksi korvaamiseksi. Lisäksi suunnitelma sisältää toimenpiteitä rahoitukseen liittyen.

RRF-asetuksen ja eräiden muiden säädösten muuttamista ja REPowerEU-luvun sisältöä koskevassa asetusehdotuksessa (COM/2022/231 final) käsitellään REPowerEU-paketin rahoitusta ja elpymis- ja palautumissuunnitelmien muuttamista uuden REPowerEU-luvun osalta.

Rahoitus

Markkinavakaussuunnitelman (MSR) päästöoikeuksien myymisestä saadut tulot

Komission ehdotuksen mukaan RRF-välineen REPowerEU-hankkeiden rahoitus kanavoitaisiin eri rahoituslähteistä. REPowerEU-hankkeiden avustusmuotoinen rahoitus koostuisi uudesta 20 mrd. rahoituksesta, joka siirrettäisiin päästökaupan markkinavakaussuunnitelman päästöoikeuksien

myymisestä saaduista tuloista. Komission ehdotuksen mukaan päästökauppadirektiiviä (2003/87/EY) ja markkinavakausvarantopäätöstä ((EU) 2015/1814) muutettaisiin siten, että markkinavakausvarannon päästöoikeuksia huutokaupattaisiin, 31.12.2026 mennessä kunnes 20 miljardia on saatu tuloutettua. Huutokauppatulot siirrettäisiin EU:n talousarvioon käyttötarkoitukseensa sidottuina tuloina ja käytettäisiin RRP-rahoitukseen. Ehdotusta perustellaan kiireellä saada uusia tuloja, eikä ehdotuksesta käy ilmi paljonko päästöoikeuksia arvioidaan tarvittavan summan saamiseksi. Markkinavakausvarannon sisäänottoprosentti ehdotetaan pidettävän 24 %:ssa vuoteen 2030 asti, mikä vastaa komission osana 55-valmiuspakettia tekemää ehdotusta. Komission ehdotuksen mukaan ehdotetun toimen avulla saadut huutokauppatulot jaettaisiin jäsenmaille RRF-jakoavaimen mukaisesti.

Komissio on REPowerEU -ehdotuksen antamisen jälkeen työryhmäkäsittelyn yhteydessä tarkentanut perustelujaan ehdotukselle päästökauppadirektiivin ja markkinavakausvarantopäätöksen muuttamiseksi. Komissio on korostanut, että REPowerEU-ehdotuksen tavoitteena on vauhdittaa vihreää siirtymää, edistää päästövähennyksien saavuttamista ja rahoittaa investointeja, jotka edistävät irtautumista Venäjän kaasusta, myös ETS sektoreiden osalta. Siten komission mukaan keskipitkällä aikavälillä ETS sektorin päästöt pysyisivät lähellä, tai jopa alle 55-valmiuspaketin vaikutustenarviossa esitettyjen arvioiden, mikä olisi mahdollista, mikäli REPowerEU paketti onnistuneesti edistäisi uusiutuva energian käyttöä samalla kun teollisuus pyrkii vahvasti eroon Venäjän tuontikaasusta ja lisää energiatehokkuustoimia.

Komission mukaan em. rahoitustarpeita varten on mahdollista kerätä 20 mrd. € siirtämällä MSR:stä huutokaupattavaksi jo aiemmin markkinoilta poistettuja päästöoikeuksia.

Siten ehdotus ei komission mukaan vaaranna vuodelle 2030 sovitun vähintään 55%:n ilmastotavoitteen saavuttamista, sillä MSR:n normaalin toiminnan mukaisesti ylimääräiset päästöoikeudet palautuisivat markkinoilta markkinavakausvarantoon vuoteen 2030 mennessä. Se, millä aikataululla ylimääräiset päästöoikeudet tarkemmin poistuisivat MSR toiminnan kautta markkinoilta, riippuu tosiasiallisesta päästökehityksestä. Ehdotus ei komission mukaan myöskään siten vaarantaisi 55-valmiuspaketissa päästökaupalle ehdotetun -61%:n päästövähennystason saavuttamista.

Komission mukaan REPowerEU ehdotuksen pohjalta MSR:stä markkinoille siirrettävät päästöoikeudet huutokaupattaisiin päästökaupan normaalien toimintaperiaatteiden mukaisesti ja olisivat lisäerä normaalisti huutokaupattavaan päästöoikeuksien määrään. Komission mukaan päästöoikeuden keskihinnalla 80 €/tCO₂ olisi huutokaupattava noin 250 miljoonaa päästöoikeutta, jotta REPowerEU:n rahoitustarpeisiin tarvittava 20 miljardia euroa saataisiin kokoon. 20 miljardin euron kokoamiseksi tarvittava huutokaupattavien päästöoikeuksien määrä riippuu kuitenkin päästöoikeuden hinnasta. Mikäli hinta on em. alhaisempi, tulisi päästöoikeuksia huutokaupata enemmän, mikä lisäisi ehdotuksen aiheuttamia markkinavaikutuksia myös komission arvion mukaan. Komissio on myös todennut, että lisäerien tuominen MSR:stä markkinoille voi tilapäisesti laskea päästöoikeuden hintaa.

Tarvittavat päästöoikeuksien lisäerät tuotaisiin komission mukaan markkinoille MSR:stä useampana vuotena vuosien 2023–2026 välillä, mikä pienentäisi markkina- ja hintavaikutusta. Komissio ei ole kuitenkaan tarkentanut tuotaisiinko lisäerät eri vuosille jaettuina tasamäärinä. Mikäli näin tehtäisiin, tarkoittaisi tämä vuosille 2023–2026 jaettuna vuosittain 63 miljoonan päästöoikeuden lisäerän siirtämistä huutokaupattavaksi. Vuonna 2021 huutokaupattiin yhteensä lähes 600 miljoonaa päästöoikeutta.

Muutokset CPR-yleisasetukseen (EU) 2021/1060¹

Komissio esittää rakennerahastovarojen käyttösääntöihin uutta vapaaehtoista mahdollisuutta siirtää elpymis- ja palautumistukivälineen RePowerEU-lukuun 7,5 %:n määräosuus Euroopan aluekehitysrahaston (EAKR) ja Euroopan sosiaalirahasto plussan (ESR+) kansallisista määrärahoista. Voimassaolevan CPR-yleisasetuksen 26 artiklan mukaisesta enintään 5 %:n siirtovaltuudesta kunkin rahaston alkuperäisistä kansallisista määrärahoista mihin tahansa muuhun suoraan tai välillisesti hallinnoituun rahastoon sovittiin osana EU:n monivuotisen rahoituskehityksen neuvotteluratkaisua 2020. Jotta jäsenvaltio voisi esittää nyt ehdotettuja lisäsiirtoja, on sen käytettävä ensin voimassaolevan asetuksen mukainen siirtomahdollisuus, joka edellyttää ensivaiheessa ohjelman seurantakomitean hyväksyntää. Tämän jälkeiset lisäsiirrot edellyttävät komission ehdotuksen mukaan ainoastaan seurantakomitean kuulemista. Ehdotetun CPR-yleisasetusmuutoksen jälkeen jäsenvaltioilla olisi mahdollisuus siirtää yhteensä enintään 12,5 prosenttia koheesipolitiikan määrärahoistaan RRF-välineeseen. Varat voitaisiin käyttää asianomaisen jäsenvaltion hyväksi ilman maantieteellisiä rajoituksia riippumatta siitä, mistä alueluokasta ne siirretään. Ohjelmavarojen siirto muuttaisi alueellista jakoa eikä RRF-välineeseen liity NUTS3- tai NUTS2-tason tarkastelua maakunta- tai suuraluetasolla.

CPR-yleisasetuksen toimeenpano Suomessa

Komission ehdotus koskee kansallisia määrärahoja, jotka on Manner-Suomessa varattu maakunnan liittojen, ELY-keskusten ja Ruokaviraston käyttöön osana 5.5.2022 hyväksyttyä Uudistuva ja osaava Suomi 2021–2027 alue- ja rakennepolitiikan ohjelmaa. Ohjelma tukee irtautumista fossiilisista polttoaineista ja EAKR-varoista 35 % suunnataan ilmastotavoitteisiin.

Euroopan aluekehitysrahaston kansallisista määrärahoista 2 %:a on siirretty kansallisella päätöksellä InvestEU-ohjelmaan. Suomessa on siten Manner-Suomen ohjelmassa käytössään vielä 3 %:n siirtomahdollisuus EAKR:stä ja 5 %:n siirtomahdollisuus ESR+:sta ilman nyt ehdotettuja lisäjoustojakin.

Siirrot maaseudun kehittämisrahastosta

Komissio esittää myös vapaaehtoista mahdollisuutta siirtää maaseudun kehittämisrahaston jäsenmaakohtaista rahoitusta RRF-välineen REPower-lukuun. Maaseudun kehittämisrahaston (Pilari II) kansallisista saannoista esitetään mahdollisuutta siirtää 12,5 prosenttia RRF-välineen REPowerEU-toimiin. Siirrettyyn rahoitukseen ei edellytettäisi kansallista osa-rahoitusta, vaan nämä investoinnit olisivat kokonaan EU-rahoitteisia. Siirto ei vaikuttaisi CAPin ympäristöpanostuksen minimitason (35 % II pilarin rahoituksesta) laskentaan.

RRF-lainat

Asetusehdotuksella pyritään myös vauhdittamaan RRF-välineen käyttämättä olevan lainamuo-toisen tuen (n. 225 mrd. euroa) käyttöä. REPowerEU:n toimiin olisi tiedonannon mukaan tällöin

¹ Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) 2021/1060, annettu 24 päivänä kesäkuuta 2021, Euroopan aluekehitysrahastoa, Euroopan sosiaalirahasto plussaa, koheesiorahastoa, oikeudenmukaisen siirtymän rahastoa ja Euroopan meri-, kalatalous- ja vesiviljelyrahastoa koskevista yhteisistä säännöksistä ja varainhoitosäännöistä sekä turvapaikka-, maahanmuutto- ja kotouttamisrahastoa, sisäisen turvallisuuden rahastoa ja rajaturvallisuuden ja viisumipolitiikan rahoitusvälinettä koskevista varainhoitosäännöistä (EUVL L 231, 30.6.2021, s. 159).

kohdennettavana yhteensä melkein 300 mrd. euroa. Jäsenvaltioiden olisi ilmoitettava aikomuksesta hakea lainaa 30 päivän kuluessa muutetun asetuksen voimaantulosta. Ilmoitus ei sitoisi jäsenvaltiota ja alkuperäisen RRF-asetuksen mahdollisuus lainan hakemiseen elokuuhun 2023 asti säilyisi, tosin tämä on sidottu saatavilla olevien varojen riittävyyteen. Asetusehdotus sisältää myös tarkennuksia jäsenvaltion mahdollisuuksiin saada lainaa yli RRF-asetuksessa säädetyn enimmäismäärän, joka on 6,8 prosenttia BKT:stä vuonna 2019 käypinä hintoina (n. 16,3 mrd. Suomelle). Tästä enimmäismäärästä voitaisiin poiketa poikkeuksellisissa olosuhteissa huomioiden lainaa hakevan jäsenvaltion tarpeet ja muiden jäsenvaltioiden lainahakemukset sekä soveltaen yhdenvertaisen kohtelun ja solidaarisuuden periaatteita, suhteellisuusperiaatetta ja avoimuutta.

REPowerEU-luvun laatimista ohjaavat periaatteet

RRF-väline toimisi kehikkona REPowerEU-hankkeiden toimeenpanolle ja rahoituksen kanavoimiselle. RePowerEU-tiedoksiannon yhteydessä komissio antoi asetusehdotuksen elpymis- ja palautumistukivälineestä annetun asetuksen (asetus (EU) 2021/241, RRF-asetus) sekä useiden muiden asetusten muuttamiseksi. Asetusehdotuksen mukaan kaikkien muutetun asetuksen hyväksymisen jälkeen jätettyjen uusien tai päivitettyjen elpymis- ja palautumissuunnitelmien (RRP) olisi sisällettävä erillinen REPowerEU-luku. REPowerEU-lukuun sisältyisi uudistuksia ja investointeja, joilla monipuolistetaan energian toimituslähteitä unionissa tai vähennetään riippuvuutta fossiilisista polttoaineista ennen vuotta 2030.

REPowerEU-luvussa olisi kuvattava uudistukset ja investoinnit, sekä niihin liittyvät tavoitteet ja välitavoitteet. Asetusehdotuksen 21c artiklassa luetellaan REPowerEU-lukuun soveltuvat toimenpidetyypit. REPowerEU-lukuun voidaan sisällyttää mm. energiainfrastruktuurin ja energialaitoksiin liittyviä uudistuksia ja investointeja, joilla edistetään öljyn ja maakaasun välitöntä toimitusvarmuutta toimituslähteitä monipuolistamalla. Komissio ei nosta esille ydinpolttoaineiden toimituslähteiden monipuolistamista. 18.5.2022 annetussa REPowerEU -tiedonannossa komissio kuitenkin kiinnittää huomioita siihen, että ydinpolttoaineiden toimituslähteiden monipuolistaminen on tärkeää toimitusvarmuuden kannalta. Toimenpiteet voivat liittyä myös mm. rakennusten energiatehokkuuteen, teollisuuden fossiilisista polttoaineista irtautumiseen, kestävä biometaanin ja uusiutuvan ja fossiilittoman vedyn tuotannon ja käytön edistämiseen ja uusiutuvan energian lisäämiseen. Lisäksi rahoitusta voidaan myöntää energiansiirtojärjestelmien pullonkaulojen vähentämiseen ja koulutuksellisiin toimenpiteisiin.

Komissio antoi 23.5. julkaistuissa vuoden 2022 maakohtaisissa suosituksissa jokaiselle jäsenvaltiolle energiapolitiikkaan liittyviä suosituksia, jotka ohjaavat päivitettyjen suunnitelmien ja REPowerEU-luvun laadintaa. RePowerEU-luvun uudistuksien ja investointien olisi lähtökohdaisesti oltava uusia, ei aikaisempaan RRP:hen sisältyneitä toimenpiteitä. Jäsenvaltioiden olisi lisäksi kuvattava muista lähteistä rahoitettavat 1.2.2022–31.12.2026 välisenä ajanjaksona tehdyt toimenpiteet ja jo hyväksyttyyn RRP:hen sisältyvät toimenpiteet, jotka liittyvät REPowerEU-tavoitteisiin sekä esitettävä perustelut sille, että toimenpiteiden kokonaisuus on johdonmukainen, tehokas ja vastaa REPowerEU-tavoitteisiin. REPowerEU-tavoitteita koskisi erillinen arviointikriteeri, josta jäsenvaltion olisi saatava komission arvioinnissa paras A-luokitus, jotta RRP voidaan hyväksyä. Komissio ehdottaa REPowerEU-investoinneille ja uudistuksille rajattua poikkeusta 'ei merkittävää haittaa' -periaatteen soveltamisesta. Poikkeus koskisi energiainfrastruktuurin ja energialaitoksiin liittyviä uudistuksia ja investointeja, joilla edistetään öljyn ja maakaasun välitöntä toimitusvarmuutta toimituslähteitä monipuolistamalla. Lisäksi REPowerEU-luvun toimenpiteitä ei otettaisi huomioon laskettaessa 20 %:n digitalisaatorahoitusta koskevaa osuutta.

REPowerEU ja RRP:n päivitys

RePowerEU-tiedoksiannon yhteydessä komissio antoi lisäksi ohjeistuksen elpymis- ja palautus suunnitelmista REPowerEU:n yhteydessä. Ohjeistuksen ensimmäisessä osassa kuvataan RRP:n muuttamisen oikeudellista perustaa RRF-asetuksen mukaisesti. RRP:n päivitys voi perustua enimmäisrahoitusosuuden kasvamiseen, tai supistumiseen, lainan hakemiseen, objektiivisiin olosuhteisiin, joiden vuoksi jäsenvaltio ei enää pysty saavuttamaan suunnitelman tavoitteita tai välitavoitteita, siirtoihin koheesio- tai maaseudun kehittämisrahastoista tai uuden REPowerEU-rahoituksen käyttöön. Myös siinä tapauksessa, että saanto supistuu, jäsenvaltioita kannustetaan jatkamaan RRP:n toimeenpanoa eikä saannon supistuminen oikeuta uudistusten poistamista suunnitelmista. Saannon supistumisen kompensoimiseksi jäsenvaltiot voivat kansalliseen rahoitukseen turvautumisen lisäksi hakea RRF-lainaa tai siirtää varoja koheesiorahoituksesta RRF:ään. Lisäksi jäsenvaltiot voivat siirtää RRP-investointejaan koheesio-ohjelmiin.

Ohjeistuksen toinen osa sisältää yksityiskohtaiset ohjeet REPowerEU-lukujen laatimiseksi. Ohjeistuksessa on eritelty tilanteet, joissa uudistukset ja investoinnit rahoitetaan RRF:stä tai muista rahoituslähteistä. REPowerEU-luvun tulisi sisältää myös muilla kuin RRF-varoilla rahoitetut toimenpiteet, jotka edistävät REPowerEU:n tavoitteiden saavuttamista. Näitä toimenpiteitä ei kuitenkaan oteta huomioon määritettäessä RRP:n mukaista käytettävissä olevaa rahoitusta eikä toimenpiteisiin sovelleta myöskään RRF-asetuksen tarkastus- ja valvontavaatimuksia.

3 Ehdotuksen oikeusperusta ja suhde suhteellisuus- ja toissijaisuusperiaatteisiin

Ehdotuksen oikeusperustana ovat SEUT 175 artiklan kolmas kohta, 177 artiklan ensimmäinen kohta, 192 artiklan 1 kohta, 194 artiklan 2 kohta ja 322 artiklan 1 kohta.

Koheesiopolitiikkaa koskeva SEUT 175 artiklan kolmas kohta on voimassa olevan RRF-asetuksen oikeusperusta. Alustavan arvion mukaan ehdotuksella ei tehtäisi RRF-asetukseen sellaisia muutoksia, jotka vaikuttaisivat koheesio-oikeusperustan asianmukaisuuteen.

Koska asetusehdotuksella lisättäisiin mahdollisuuksia siirtää varoja koheesiorahastoista ja vaikutettaisiin näin rakennerahastojen toimintaan, komissio esittää kyseisten muutosten perustaksi rakennerahastoja koskevaa SEUT 177 artiklan ensimmäistä kohtaa.

Komission asetusehdotus sisältää myös unionin talousarvion täytäntöönpanoon liittyviä sääntöjä, minkä vuoksi komissio ehdottaa yhdeksi oikeusperustaksi SEUT 322 artiklaa.

Komissio esittää päästökauppadirektiiviin ja markkinavakausvarantoon tehtävien muutosten oikeusperustaksi Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen (SEUT) 192 artiklan 1 kohtaa (ympäristö) sekä 194 artiklan 2 kohtaa (energia). 55-valmiuspaketin yhteydessä annettujen päästökauppadirektiiviä ja markkinavakausvarantoa koskevien muutosehdotusten oikeusperusta on ainoastaan SEUT 192 artiklan 1 kohta. Nyt komissio esittää kahta oikeusperustaa, jotka yhdessä mahdollistaisivat komission mukaan päästökauppajärjestelmään muutokset, joiden tavoitteena on varmistaa energian toimitusvarmuus EU:ssa. Ehdotettujen oikeusperustojen yhdistäminen on sinänsä mahdollista, sillä ne ovat keskenään yhteensopivat. Molempien mukaan säädös on käsiteltävä tavallisessa lainsäätämisyjärjestyksessä ja hyväksyttävä neuvostossa määräenemmistöllä.

EU-tuomioistuin on kuitenkin vakiintuneesti katsonut, että lainsäätäjän on pyrittävä käyttämään vain yhtä oikeusperustaa. Vaikka säädöksellä olisi kaksi eri tarkoitusta tai siihen sisältyisi useampia eri tekijöitä, on tuomioistuimen mukaan silti pyrittävä yksilöimään jokaisen toimen pääasiallinen tai määräävä tarkoitus tai tekijä, jonka perusteella ainoa käytettävä oikeusperusta määräytyy.

Jokaisen toimen ja ehdotuksen oikeusperusta on määritettävä sen oman tarkoituksen ja sisällön perusteella. Ratkaisevaa merkitystä ei tule antaa sille, mitä oikeusperustaa on aiemmin käytetty toteutettaessa samalla alalla muita unionin toimia, joilla on samankaltaisia piirteitä, tai sille, onko kyse tietyn oikeusperustan nojalla jo aikanaan annetun säädöksen muuttamisesta tai kumoamisesta.

Tarkoitusta ja sisältöä on arvioitava etenkin ehdotuksen artiklojen ja perustelukappaleiden valossa. Valtioneuvosto kiinnittää huomioita siihen, että ehdotuksen perusteluina ei tässä yhteydessä juurikaan käytetä ilmastotavoitteita ja vihreää siirtymää. Sen sijaan ehdotuksen perustelukappaleiden mukaan taustalla näyttäisivät olevan geopolittiset ja etenkin taloudelliset syyt. Esitystä perustellaan lisäksi kiireellä.

Perustelukappaleiden mukaan muutokset päästökauppajärjestelmään tehtäisiin geopolittiseen ja sosioekonomiseen tilanteeseen vastaamiseksi ja energian toimitusvarmuuden turvaamiseksi. Ehdotuksella näytetään ensisijaisesti pyrittävän energiaturvallisuuteen ja vähentämään riippuvuutta fossiilisesta venäläisestä energiasta. Perustelukappaleissa viitataan energiahuollon monipuolistamiseen ja strategiseen riippumattomuuteen, energian toimitusvarmuuteen, energiatehokkuuteen, monipuoliseen energiatarjontaan ja kestäviin energiayhteyksiin jäsenvaltioiden välillä. Kantavana ajatuksen näyttäisi olevan luoda lisärahoituslähteitä uusien RePowerEU -tavoitteiden, uudistusten ja investointien rahoittamiseksi.

Komission ehdotus ei sisällä lainkaan vaikutusten arviointia. Tätä perustellaan asian kiireellisyydellä. Unionilla näyttäisi olevan toimivalta ehdotettujen muutosten hyväksymiseen, mutta valtioneuvosto arvioi oikeusperustan asianmukaisuutta tarkemmin vielä jatkokäsittelyn yhteydessä. Tässä arvioinnissa otetaan huomioon myös se, voidaanko edellä kuvatut tavoitteet saavuttaa nyt ehdotetuilla toimilla sekä mitkä mahdolliset asetetun tavoitteen kannalta haitalliset vaikutukset voivat seurata komission ehdotuksesta.

4 Ehdotuksen vaikutukset

4.1 Taloudelliset vaikutukset

Komission ehdotuksella ei olisi vaikutusta Suomen avustus- tai lainamuotoiseen saantoon EU:n elpymisvälineestä (NGEU).

Komissio ehdottaa, että markkinavakausvarannosta vapautettavien päästöoikeuksien huutokauppaamisesta saatujen tulojen jakamiseen sovellettaisiin RRF-asetuksen allokatioavainta, mikä poikkeaisi nykyisestä päästökauppadirektiivin mukaisesta tavasta jakaa huutokauppatulot jäsenmaiden kesken. Suomi voisi saada lisärahoituksesta n. 100 miljoonan rahoitusta REPowerEU-tavoitteita tukeviin toimenpiteisiin.

REPowerEU-ehdotuksen mukainen päästöoikeusmäärän lisääminen markkinoille normaalin huutokauppamäärän päälle todennäköisesti laskisi päästöoikeuden hintaa ainakin väliaikaisesti, mikä vastaavasti laskisi niiden huutokauppatulojen määrää, jonka Suomi saisi ilman REPower-ehdotuksen toteuttamista ja joita voidaan käyttää myös ilmastotoimien tukemiseen. Tämän vuoksi on myös kyseenalaista, saavutettaisiinko REPowerEU:n ETS- ja MSR-ehdotuksilla komission esittämä tavoite vihreän siirtymän kiihdyttämisestä, sillä päästöoikeuden hinnan laskeminen voi hidastaa vihreiden investointien tekemistä ETS-sektoreilla ja siten hidastaa päästövähennyksien aikaansaamista. Vähintään REPowerEU-ehdotus lisää epävarmuutta markkinoille, mikä osaltaan todennäköisesti hidastaa toimijoiden investointihalukkuutta.

Komission ehdotuksen vaikutusta voi suhteuttaa tarkastelemalla sitä suhteessa päästökaupan huutokauppatuloihin. Komission ehdottama 20 mrd. €:n kokonaissumma vastaisi noin neljäsosaa 55-valmiuspaketin ehdotusten mukaisesti uudistetun ja laajennetun päästökaupan (ml. uusi tieliikenteen ja rakennusten päästökauppa) vuosien 2026–2030 vuosittaisista, noin 77 mrd. euron huutokauppatuloista päästöoikeuden keskiarvohinnalla 55€/t/CO₂.

CPR-yleisasetuksen taloudelliset vaikutukset riippuvat siitä, missä määrin jäsenvaltiot päättäsivät hyödyntää vapaaehtoista mahdollisuutta siirtää Euroopan aluekehitysrahasto ja Euroopan sosiaalirahaston määrärahojaan RRF-välineeseen. Kannustin siirtoihin muodostuu siitä, että RRF-toimet eivät edellytä kansallista vastinrahoitusta (100 % EU-tuki) ja REPowerEU-luvussa ei ole vastaavanlaisia ilmastovelvoitteita kuin koheesiopolitiikan ohjelmissa.

Komission ehdotus on ristiriidassa markkinavakausvarannon toimintaperiaatteiden kanssa. Markkinavakausvaranto on toiminut osana EU:n päästökauppajärjestelmää vuodesta 2019 lähtien. Markkinavakausvarannon tarkoituksena on varmistaa päästökaupamarkkinan vakautta, poistamalla ylimääräisiä päästöoikeuksia tai tietyissä tilanteissa vapauttaa näitä ennalta sovittujen sääntöjen puitteissa. Markkinavakausvarantoa ei ole luotu huutokauppatulojen keräämiseksi. Päästökauppadirektiivissä säädetään huutokauppatulojen käytöstä ml. päästökauppadirektiiviin liittyvien rahastoiden rahoittamisesta. 55-valmiuspaketin yhteydessä käytävissä neuvotteluissa tehdään muutoksia päästökauppadirektiiviin ml. liittyen huutokauppatulojen käyttöön rahastoissa sekä jäsenmaille ohjautuvien huutokauppatulojen käyttämisestä vihreää siirtymää ohjaaviin hankkeisiin. Komissio on perustellut REPowerEU-paketin päästökauppadirektiivin ja markkinavakausvarantopäätöksen muutosehdotuksia kiireellä hankkia uusia tuloja. 55-valmiuspaketissa annettu päästökauppadirektiivin uudistus on kuitenkin tavoitteena saattaa voimaan jo vuoden 2024 alusta. Siten komission REPowerEU-ehdotus tulisi aikaisintaan voimaan todennäköisesti vain noin vuotta ennen 55-valmiuspaketin kautta neuvoteltavien muutosten voimaantuloa ja jossa sovitaan myös rahoituksesta vihreän siirtymän tukemiseksi.

4.2 Vaikutukset Suomen lainsäädäntöön, ml. Ahvenanmaahan

Asetusmuutokset olisivat voimaan tullessaan Suomessa suoraan sovellettavaa oikeutta. Suomen kansallisen elpymis- ja palautumissuunnitelman toimeenpanoa, hallintoa ja valvontaa varten on valmisteltu kansallinen toimeenpanolaki, joka tuli voimaan 4.7.2022. REPowerEU:sta seuraavat muutokset RRF-asetuksessa eivät tämänhetkisen arvion mukaan vaikuttaisi kohdistuvan hallinto- ja valvontajärjestelmään, eikä siitä seuraisi näin ollen muutostarpeita kansalliseen lakiin.

CPR-yleisasetukseen (EU) 2021/1060 ehdotetuilla muutoksilla ei ole välittömiä vaikutuksia kansalliseen lainsäädäntöön. Kansalliset ohjelmavarat Suomessa on osoitettu maakunnan liiton, ELY-keskusten ja Ruokaviraston käyttöön osana 5.5.2022 hyväksyttyä Uudistuva ja osaava Suomi 2021–2027 alue- ja rakennepolitiikan ohjelmaa, jota toteutetaan alueiden kehittämisestä ja EU:n alue- ja rakennepolitiikan hankkeiden rahoittamisesta annetun lainsäädäntökokonaisuuden nojalla (756–758/2021). Ahvenanmaan maakunta laatii omat ohjelmat, joita se hallinnoi.

Päästökauppadirektiivi on toimeenpantu kansallisesti päästökauppalailla (311/2011). Komission ehdotuksella hyödyntää markkinavakausvarannon päästöoikeuksien huutokauppatuloja ei ole vaikutuksia kansalliseen lainsäädäntöön.

Maakunnan itsehallintolain (1144/1991) 18 §:n mukaan maakunnalla on lainsäädäntövalta asioissa, jotka koskevat luonnon- ja ympäristönsuojelua (10 kohta) ja elinkeinotoimintaa (22

kohta). Päästökauppadirektiiviä ja markkinavakausvarantopäätöstä koskevat ehdotukset katsotaan siten kuuluvan maakunnan lainsäädäntövaltaan. Komission ehdotuksella ei kuitenkaan arvioida olevan tarvetta kansalliselle toimeenpanolle.

5 Ehdotuksen käsittely Euroopan unionin toimielimissä

Toukokuun Eurooppa-neuvosto 30.–31.5. kehotti neuvostoa tarkastelemaan pikaisesti komission ehdotuksia REPowerEU-tavoitteiden saavuttamiseksi (EUCO 21/22, kohta 28).

Odottaa ensimmäistä lukemista Euroopan parlamentissa. Mietinnön antava vastuuvaliokunta on BUDG. REGI-valiokunta tulee antamaan lausunnon.

6 Ehdotuksen kansallinen käsittely

EU1, EU4 ja EU21-jaostot, kirjallinen menettely 8.6.2022–13.6.2022.

EU-ministerivaliokunta 16.6.2022

Kansallisten, jo toteutettujen toimien osalta valtioneuvosto asetti yleisistunnossaan 10.3.2022 varautumisen ministerityöryhmän, joka on energian hintojen nousuun liittyen linjannut akuuttien toimien kokonaisuudesta, joilla varmistetaan kohtuuhintaisen energian tuotanto ja saataavuus. Lisäksi ministerityöryhmä on linjannut energiaomavaraisuuden ja huoltovarmuuden vahvistamisen toimenpidekokonaisuudesta, vihreän siirtymän vauhdittamisesta sekä polttoaineen jakeluvetoisuuden väliaikaisesta alentamisesta. Tämän lisäksi on aiemmin päätetty myös maatalouden vihreän siirtymän paketista sekä logistiikkayritysten vihreän siirtymän paketista. Varautumisen ministerityöryhmä on päätöksillään allokoitunut vihreään siirtymään yhteensä noin 800 miljoonaa euroa.

7 Valtioneuvoston kanta

REPowerEU-suunnitelmasta on tehty valtioneuvoston selvitys E 68/2022 vp.

Suomi tukee komission tiedonannossa asettamaa tavoitetta katkaista mahdollisimman pian riippuvuus fossiilisten polttoaineiden tuonnista Venäjältä ja pitää hyvänä, että EU reagoi nopeasti yhdessä akuuttiin tilanteeseen.

Venäläisestä tuontienergiasta luopuminen tulisi tehdä mahdollisimman nopeasti pääasiassa vihreän siirtymän keinoja käyttäen, niin että EU:n 55-valmiuspaketin tavoitteita ja ilmastotavoitteita ei vaaranneta.

Suomi tukee komission esittämää lähtökohtaa, jonka mukaan REPowerEU:n toimiin hyödynnettäisiin pääosin olemassa olevaa EU-rahoitusta.

Suomi suhtautuu erittäin varauksellisesti komission ehdotukseen markkinavakausvarannon päästöoikeuksien huutokauppaamisesta uusien tulojen hankkimista varten. Markkinavakausvarannon päästöoikeuksien käyttö fiskaalisiin tarkoituksiin on ristiriidassa markkinavakausvarannon toimintaperiaatteiden kanssa, heikentää päästökauppajärjestelmän ilmastovaikuttavuutta ja saattaa alentaa merkittävästi päästöoikeuden hintaa sekä aiheuttaa markkinahäiriön. Suomi korostaa, että jo nyt jäsenmaat voivat käyttää päästökaupan huutokauppatuloja ilmastotoimiin sekä vihreän siirtymän tukemiseen. Suomi pitää tärkeänä lisäarvioiden saamista ehdotuksen vaikutuksia päästökauppamarkkinaa sekä Eurooppa-neuvostossa sovittujen EU:n ilmastotavoitteiden viivästyksittömään saavuttamiseen.

Suomi voi tarkastella ehdotettuun uuteen rahoitukseen sovellettavan allokatioavaimen muuttamista suhteessa voimassa olevassa RRF-asetuksessa esitettyyn allokatioavaimeen.

Suomi voi hyväksyä komission ehdotuksen mukaiset koheesiovarojen rajoitetut lisäjoustop EU-tasolla osana Venäjän tuontien energiariippuvuuden nopeaksi vähentämiseksi tarvittavia välttämättömiä toimia. Valtioneuvosto korostaa, että kansallisiin EU:n alue- ja rakennepolitiikan ohjelmiin 2021–2027 varattujen määrärahojen vapaaehtoisten siirtojen tulee olla jäsenvaltioiden harkintavallassa komission ehdottamalla tavalla. Olennaista on, että jäsenvaltioilla säilyy päätösvalta muutosten tarpeellisuuden arviointiin kansallisista ja alueellisista lähtökohdista. Suomen näkökulmasta tulisi korostaa myös 100 % EU-tukimahdollisuuksien lisäämisen poikkeuksellisuutta.

Ohjelman toteutusaikataulun tulisi mahdollistaa joustoja investointien käynnistymisen ja loppuunsaattamisen aikataulun osalta.

Suomi suhtautuu avoimesti myös RRF-välineen käyttämättä olevan lainamuotoisen rahoituksen hyödyntämiseen REPowerEU:n toimissa. Suomi voi hyväksyä komission ehdotuksen, jonka mukaan jäsenvaltioiden olisi ilmoitettava aikomuksestaan lainarahan käyttöön nopeutetussa aikataulussa.

Suomi voi hyväksyä REPowerEU-luvun toimenpiteiden jättämisen RRF-välineen digitalisatiotavoitteen ulkopuolelle.

Suomi tukee komission näkemystä siitä, että ”Ei merkittävää haittaa” -periaatteen soveltaminen on olennaisen tärkeää sen varmistamiseksi, että pandemiasta elpymiseen liittyvät investoinnit ja uudistukset toteutetaan kestäväällä tavalla. Kun otetaan huomioon 2(11) tavoite monipuolistaa energiapalettia pois venäläisistä toimittajista, Suomi voi hyväksyä ajallisesti ja sisällöllisesti rajatun sekä kohdennetun poikkeuksen REPowerEU -lukujen uudistuksiin, jotka koskevat investointeja energiainfrastruktuuriin ja -laitoksiin öljyn ja kaasun toimitusvarmuuteen liittyvien välittömien tarpeiden täyttämiseksi. Suomi kiinnittää huomiota siihen, että myös ydinpolttoaineiden toimituslähteiden monipuolistaminen tulisi olla mahdollista osana REPowerEU-tavoitteita.