

Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheesta ”Ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi toimista kaasunsaannin turvaamiseksi ja asetuksen (EU) 994/2010 kumoamisesta”

(COM(2016) 52 final – 2016/0030 (COD))

(2016/C 487/11)

Esittelijä: **Graham WATSON**

Lausuntopyyntö	Euroopan komissio, 16.9.2016 Euroopan parlamentti, 7.3.2016 Euroopan unionin neuvosto, 9.3.2016
Oikeusperusta	Euroopan unionista tehdyn sopimuksen (SEUT) 194 ja 304 artikla
Vastaava erityisjaosto	”liikenne, energia, perusrakenteet, tietoyhteiskunta”
Hyväksyminen erityisjaostossa	7.9.2016
Hyväksyminen täysistunnossa	22.9.2016
Täysistunnon nro	519
Äänestystulos	133/4/9
(puolesta/vastaan/pidättyi äänestämästä)	

1. Päätelmä ja suosituksia

1.1 Kaasun toimitusvarmuutta koskeva EU:n politiikka on onnistunut jossain määrin kannustamaan jäsenvaltioita pohtimaan asioita yhteisvastuun ja yhteisen turvallisuuden kannalta. Useimpia energiapoliittisia kysymyksiä käsitellään kuitenkin edelleen pääasiassa kansallisina etuina. Jotta eurooppalaisille voidaan taata heidän odottamansa varmuus, energiahuoltoa on käsiteltävä EU:n tasolla nykyistä johdonmukaisemmin.

1.2 EU:n laajuudessa sääntelyssä on otettava huomioon laajemmat yhteydet: toimet maailmanlaajuisen ilmastomuutoksen hillitsemiseksi ja Pariisin sopimuksessa asetetut kunnianhimoiset tavoitteet, joustavaa energiaunionia koskeva EU:n strategia ja tulevaisuuteen suuntautuva ilmastomuutospolitiikka sekä erilaiset geopoliittiset jännitteet Euroopassa ja muualla maailmassa, esimerkiksi pakolaisvirrat, Euroopan rajoilla meneillään olevat kriisit, kuten Ukrainan, Turkin, Libyan ja Georgian äskettäiset kriisit, ja regionalismin lisääntyminen, joka uhkaa EU:n yhdentymistä.

1.3 Kaasunsaannin varmistaminen Euroopassa edellyttää huomattavia investointeja. On tärkeää, että rahoitus löydetään ensisijaisesti yksityisistä lähteistä. Öljy- ja kaasuteollisuuden tuotot ovat sellaisia, että julkisen tuen tulisi olla tarpeeton. Ennakoitava ja luotettava poliittinen kehys on tarpeen, jotta voidaan varmistaa sijoittajien luottamus ja sen myötä vakaat ja luotettavat kaasutoimitukset.

1.4 Ehdotetun asetuksen tarkoituksena olisi välttää vuonna 2006 ja 2009 esiintyneiden kaltaiset kaasuntoimituskriisit. Suurin osa kaasun kysynnästä liittyy rakennusten lämmitykseen. Rakennusten energiatehokkuudesta annetun direktiivin (2010/31) ja energiatehokkuusdirektiivin (2012/27) mukainen laaja rakennusten energiatehokkuutta parantava jälkiasennusohjelma johtaisi erityisesti kaasulämmitteisiin rakennuksiin kohdennettuna kaasun kysynnän merkittävään alenemiseen etenkin talvikuukausina, joihin aiemmat kriisit osuivat.

1.5 Maakaasu on edelleen tärkeä väliaikainen energianlähde, joka auttaa merkittävästi vähentämään kasvihuonekaasupäästöjä, kemiallisia päästöjä ja vaarallisia myrkyllisten aineiden päästöjä (mm. pienhiukkaset PM₁₀ ja PM_{2,5}). Koska kaasun päästötasot ovat huomattavasti alhaisemmat kuin hiilen, maakaasun osuuden kasvattaminen jäsenvaltioiden energiayhdistelmässä on erityisen tärkeää ilmanlaadun ja sen myötä jäsenvaltioiden ja niiden naapurimaiden kansalaisten terveyden parantamiseksi. Siirtymistä vähähiiliseen talouteen on kuitenkin vauhditettava, ja tämä on otettava huomioon kaasunhankintapolitiikassa.

1.6 Kuluttajilla voi olla tärkeä rooli energiahuollon kehittämisessä ja hallinnassa. Olisi kehitettävä kuluttajia aktivoivia menetelmiä yhteistyössä kuluttajien itsensä kanssa tieto- ja viestintäteknikan innovatiivinen käyttö mukaan lukien. Energiaköyhyyttä tulisi käsitellä ensisijaisesti sosiaalipoliittisin toimenpitein. Näihin toimenpiteisiin olisi sisällyttävä kansallisia suunnitelmia, joilla vauhditetaan investointeja rakennusten kunnostamisohjelmiin energiatehokkuusdirektiivin (2012/27) 4 artiklan mukaisesti ja joissa asetetaan etusijalle polttoainepulasta kärsivät ja heikossa asemassa olevat kuluttajat ja edistetään työmarkkinaosapuolten välistä yhteistyötä.

1.7 Uusiutuvien energialähteiden käyttöönotto yhdistettynä sähköistämisen vauhdittamiseen voi hyvinkin vähentää EU:n kaasunkulutusta ja siten myös tuontia. Mitä nopeammin uusiutuvia energialähteitä otetaan käyttöön, sitä vähemmän merkitystä kaasun toimitusvarmuutta koskevalla EU:n ulkoisella politiikalla on. Komitea kehottaa komissiota arvioimaan sitä, kuinka tehokasta EU:n kaasunkulutussennusteiden, kaasunsaannin turvaamisen, uusiutuvien energialähteiden kehittämisen ja energiatehokkuuden parantamisen koordinointi eri aloilla on ollut.

2. Johdanto (Komission ehdotuksen pääsisältö)

2.1 Kaasuntoimitusten keskeytymisen aiheuttamien taloudellisten häiriöiden ja inhimillisten kärsimysten vuoksi Euroopan komissio pyrkii jatkamaan EU:n aiempaa työskentelyä varmistaakseen kaasuntoimitusinfrastruktuurin yhteensopivuuden ja jäsenvaltioiden keskinäisen yhteisvastuullisuuden jaettaessa keskeytysten aiheuttamaa taakkaa.

2.2 Asetusluonnoksella ajantasaistetaan tärkeää politiikkaa, jolla unioni pyrkii luomaan Euroopan energiaunionin (ks. COM(2015) 80 final). Energiaunionin on sovittava yhteen niiden EU:n sitoumusten kanssa, joilla pyritään pysäyttämään ihmisen aiheuttama ilmastonmuutos, joka johtuu fossiilisten polttoaineiden käytöstä – ja jos mahdollista, myös muuttamaan sen suuntaa.

2.3 Asetusluonnoksen tarkoituksena on varmistaa, että kaikki jäsenvaltiot ottavat käyttöön asianmukaisia välineitä, joilla varaudutaan toimitushäiriöistä tai poikkeuksellisen suuresta kysynnästä johtuvaan kaasupulaan.

2.4 Tämän tavoitteen saavuttamiseksi asetuseruonnoksessa ehdotetaan vahvempaa alueellista koordinaatiota, jota varten sovitaan tietyistä periaatteista ja standardeista EU:n tasolla. Ehdotetussa lähestymistavassa jäsenvaltioiden tulisi toimia läheisessä yhteistyössä alueillaan alueellisten riskinarviointien laatimiseksi. Alueellisissa riskinarvioinneissa määritettyjä riskejä käsitellään alueellisissa ennaltaehkäisy-suunnitelmissa ja hätäsuunnitelmissa, niistä tehdään vertaisarviointi, ja komissio hyväksyy ne.

2.5 Jotta voidaan varmistaa, että riskinarviointit ja suunnitelmat ovat kattavia ja keskenään yhdenmukaisia, asetuksessa esitetään pakolliset mallit. Niissä luetellaan näkökohdat, jotka on otettava huomioon, kun tehdään riskinarviointi ja laaditaan suunnitelmat.

2.6 Asetuksella myös parannetaan yhdenmukaistettujen toimitusnormien soveltamista suojattuihin asiakkaisiin (pääasiassa kotitalouksiin) ja infrastruktuurinormin soveltamista (mahdollisuus toimittaa kaasua, vaikka suurin infrastruktuuri ei ole käytettävissä). Asetus mahdollistaa pysyvän kahdensuuntaisen kapasiteetin. Lisäksi ehdotetaan avoimuutta koskevia lisätoimenpiteitä, jotka koskevat kaasuntoimitussopimuksia, koska nämä sopimukset voivat vaikuttaa toimitusvarmuuteen EU:ssa.

2.7 EU:n toimien tarve on perusteltu, koska kansalliset lähestymistavat eivät johda parhaimpiin mahdollisiin toimenpiteisiin ja ne pahentavat kriisin vaikutusta. Yhdessä maassa toteutetut toimet voivat aiheuttaa kaasuvajeen naapurimaissa.

2.8 Vaikka toimivat markkinat ovat ratkaisevan tärkeitä kaasuntoimitusten turvaamiseksi, jäsenvaltioiden koordinoitujen toimenpiteiden erityisesti hätätilanteissa voivat merkittävästi edistää kaasun toimitusvarmuutta. Tämä koskee paitsi kansallisten lieventävien toimenpiteiden parempaa yhteensovittamista myös kansallisia ennaltaehkäiseviä toimenpiteitä, kuten ehdotuksia kansallisten varastojen tai nesteytetyn maakaasun politiikkojen paremmaksi koordinoimiseksi (ks. COM (2016) 49 final), mikä voi olla strategisesti tärkeää tietyillä alueilla.

2.9 Energia-alan sääntelyviranomaisten yhteistyöviraston vuonna 2014 laatima seurantakertomus osoitti, että jäsenvaltioiden välinen yhteistyö aiheuttaa yhä vakavia huolenaiheita (niiden pääasiassa kansalliset toimet eivät sovellu hyvin kaasuntoimituksiin liittyviin ongelmiin). Lisäksi kesällä 2014 tehty stressitesti (ks. COM(2014) 654 final) osoitti, että idästä tulevien kaasutoimitusten vakavat häiriöt aiheuttaisivat edelleen huomattavia vaikutuksia kaikkialla Euroopassa.

3. Yleistä

3.1 Suurin ongelma tässä asetusehdotuksessa ei ole sen sisältö vaan asiayhteys. Vaikka joustavaa energiaunionia ja tulevaisuuteen suuntautuvaa ilmastomuutospolitiikkaa koskevassa unionin puitestrategiassa (ks. COM(2015) 80) käsitellään lähes messiaanisin sävyin tarvetta torjua ilmastomuutosta, tämä asetusehdotus ei ole täysin johdonmukainen puitestrategian tavoitteisiin nähden, vaikka se onkin kaasunsaannin turvaamista koskevien aiempien säännösten mukainen.

3.2 Monien ilmastotutkijoiden mukaan kasvihuonekaasupäästöjen määrää on alennettava lähelle nolaa vuoteen 2050 mennessä, jotta olisi olemassa kohtuulliset mahdollisuudet rajoittaa maapallon lämpötilan nousu kahteen celsiusasteeseen. Vain 1,5 celsiusasteen nousu edellyttäisi vielä nopeampaa toimintaa. Jotta voitaisiin poistaa ne noin 4 611 miljoonaa hiilidioksidiekvivalenttitonnia, jotka päästettiin ilmakehään esimerkiksi vuonna 2013, EU:n primäärienergian kysyntä (1 567 miljoonaa öljykvivalenttitonnia vuonna 2013) olisi katettava ympäristöä kuormittamattomalla energialla. Yli kaksi kolmannesta päästöistä on peräisin fossiilisista polttoaineista, jotka pyörittävät teollista yhteiskuntaa, ja nuo polttoaineet on korvattava.

3.3 Maakaasu on edelleen tärkeä väliaikainen polttoainelähde, ja se on auttanut EU:ta vähentämään kiinteistä polttoaineista aiheutuvia kasvihuonekaasupäästöjä etenkin maissa, missä hiilellä on hallitseva asema. Siirtymistä vähähiilisiin ja lopulta hiilettömiin energialähteisiin on kuitenkin vauhditettava. Tämä on edellytys sille, että voidaan täyttää Pariisin sopimukseen sisältyvä pitkän aikavälin tavoite maapallon keskilämpötilan nousun pitämisestä 1,5 celsiusasteessa, ja tämä on otettava huomioon kaasuntoimituspolitiikassa. Tämän tulisi näkyä myös riskiarvioinneissa, joita jäsenvaltioita on pyydetty tekemään. EU:n kaasuntoimituspolitiikka ja energiaunionin ulottuvuudet ja erityisesti täysin yhdyntyneet eurooppalaiset energiamarkkinat, energiatehokkuuden parantaminen ja siirtyminen vähähiiliseen talouteen on sovittava paremmin yhteen, jotta voidaan edistää tehokkaita investointeja ja luoda puitteet sietokykyiselle energijärjestelmälle.

3.4 Viisi vuotta asetuksen N:o 994/2010 antamisen jälkeen kaasun toimitusvarmuus on edelleen erittäin ajankohtainen kysymys, etenkin kun otetaan huomioon Ukrainan ja Venäjän väliset jännitteet. Kansallisella ja EU:n tasolla pyritään parantamaan kaasun toimitusvarmuutta talvea 2016–2017 ja sen jälkeistä aikaa varten. Vakavalla pyrkimyksellä varmistaa rakennusten energiatehokkuuden parantaminen eristyksen avulla niin, että kaasulämmitteiset rakennukset asetetaan etusijalle, olisi kuitenkin merkittävä vaikutus kaasun tarpeeseen.

3.5 Maakaasu on korvannut kiinteät polttoaineet EU:n toiseksi tärkeimpänä polttoaineena, ja sillä on tuotettu 23,8 prosenttia kaikesta vuonna 2013 käytetystä primäärienergiasta. Tämä on auttanut EU:ta vähentämään kasvihuonekaasupäästöjään. Uusiutuvista lähteistä tuotetun energian kasvu on kuitenkin merkittävä: vuonna 2013 saatiin uusiutuvista energialähteistä 15 prosenttia energian kokonaisloppukulutuksesta, kun vuonna 2004 tämä luku oli 8,3 prosenttia. Se tarkoittaa, että EU on saavuttamassa vuodelle 2020 asetetun tavoitteen, jonka mukaan uusiutuvien energialähteiden osuuden tulisi olla 20 prosenttia. Uusiutuvista energialähteistä saadun sähkön kokonaistuotanto yli kaksinkertaistui vuodesta 2000 vuoteen 2013, ja se kattoi yli neljänneksen kaikesta sähköstä vuonna 2013.

3.6 Uusiutuvien energialähteiden käyttöönotto yhdistettynä sähköistämisen vauhdittamiseen voi hyvinkin vähentää EU:n kaasunkulutusta ja siten myös tuontia. Mitä nopeammin otetaan käyttöön uusiutuvia energialähteitä, sitä vähemmän kaasun toimitusvarmuutta koskevalla EU:n ulkoisella politiikalla on merkitystä. Onkin erittäin tärkeää tehostaa EU:n kaasunkulutuksen nusteiden, kaasunsaannin turvaamisen, uusiutuvien energialähteiden kehittämisen ja energiatehokkuuden parantamisen koordinoitua eri aloilla.

3.7 EU-maiden toimien koordinoitua kaikentyyppisten polttoaineiden kuljetuksen ja toimituksen alalla on olennaisen tärkeää energiaunionin luomisen kannalta sekä politiikkojen että pitkän aikavälin strategioiden tasolla. Komission ehdotuksella pyritään jakamaan EU seitsemään alueeseen, missä politiikkaa koordinoitaisiin. Tämä on parhaimmillaankin väliaikainen ratkaisu, koska EU:n laajuisen politiikan koordinoitua on pian välttämätöntä, ja sitä olisi ihannetapauksessa laajennettava energiayhteisön sopimuspuoliin eli naapurimaihin, joiden kanssa EU:lla on energia-alan sopimuksia.

3.8 Koska kilpailu energiavaroista kiristyy ja toimituslähteitä on monipuolistettava, energian on pysyttävä tärkeänä osana EU:n ulkopoliittikkaa. Se olisi kuitenkin suunnattava yhä enemmän uusiutuvista energialähteistä saatavan energian turvaamiseen. Tämä koskee erityisesti huippuunsa kehitettyjä teknologioita, kuten aurinko- ja tuulienergiaa, jotta voidaan täydentää uusiutuvista energialähteistä saatavaa sisäistä tuotantoa.

3.9 Uudessa energiahallinnossa on varmistettava johdonmukaisuus energiahuollon eri näkökohtien ja EU-tason tavoitteiden saavuttamisen välillä. Eräs tärkeä näkökohta johdonmukaisuuden varmistamisessa on kansalaisyhteiskunnan ottaminen mukaan varhaisessa vaiheessa järjestelmällisellä ja johdonmukaisella tavalla, jotta voidaan varmistaa, että kansalaisyhteiskunnan organisaatiot ovat laajalti tietoisia energiaturvallisuuteen liittyvistä haasteista ja että – mikä on kaikkein tärkeintä – päättäjät kaikkialla Euroopassa ovat tietoisia kansalaisyhteiskunnan ja työmarkkinaosapuolten huolenaiheista, intresseistä, resursseista ja ratkaisuista näihin haasteisiin vastaamiseksi ja EU:n energiapolitiikan tavoitteiden saavuttamiseksi. Tätä varten ETSK on edistänyt aktiivisesti eurooppalaista energiavuoropuhelua, ja komissio on suhtautunut erittäin myönteisesti ETSK:n aloitteeseen.

3.10 Toisena uuden energiahallinnon tärkeänä piirteenä tulisi olla energiapolitiikan ulkoisen ja sisäisen ulottuvuuden keskinäinen vahvistaminen energiadiplomatiaa koskevan toimintasuunnitelman mukaisesti. ETSK on aiemmin kehottanut vahvistamaan EU:n ulkoisen energiapolitiikan suunnittelussa ja toteutuksessa nykyistä energiayhteistyötä ja -vuoropuhelua ja käynnistämään uutta yhteistyötä ja vuoropuhelua tärkeiden tuottajavaltioiden tai -alueiden, kauttakulkuvaltioiden tai -alueiden, naapurimaiden sekä keskeisten maailmanlaajuisten ja alueellisten strategisten kumppaneiden kanssa, jotta voidaan tukea EU:n energialähteiden, -toimitusten ja -reittien monipuolistamista.

3.11 EU:n ulkoisessa energiapolitiikassa, kaasunhankintapolitiikka mukaan lukien, on otettava huomioon laajat geopoliittiset yhteydet. ETSK on aiemmin korostanut, että hankkeen kaupalliset näkökohdat eivät saisi olla ainoa tekijä päätöksenteossa, etenkin kun otetaan huomioon Venäjän taipumus käyttää energiaa geopoliittisten pyrkimystensä välineenä. EU:n energiadiplomatiassa on otettava huomioon kaasuputken kauttakulkumaiden poliittinen vakaus ja niiden alttius ulkopoliittisille vaikutuksille, hankkeiden toteuttajien yhteiskuntahistoria ja ympäristönsuojelun taso sekä venäläisten yritysten osallistuminen hyödyntämiseen ja tuotantoon. Lisäksi uusien hankkeiden arvioinnissa on otettava huomioon niiden vaikutukset naapurimaiden energiaturvallisuuteen. Esimerkiksi Ukrainan tapauksessa on olemassa riski, että hankkeet, joiden myötä siirretään kaasun kauttakulku sen alueelta, vaikuttavat sen tuloihin, estävät investointeja verkkojen parantamiseen ja vievät siltä painostusmahdollisuuden suhteessa Venäjään.

4. Erityistä

4.1 ETSK suhtautuu myönteisesti komission ehdotukseen ”suojatun asiakkaan” yhteisestä määritelmästä.

4.2 ETSK asennoituu myönteisesti maakaasualan yritysten, jäsenvaltioiden ja EU:n välisen ”jaetun vastuun” ja ”kolmitasoisien lähestymistavan” käsitteisiin kaasuntoimitusten turvaamiseksi samoin kuin ehdotukseen, jonka mukaan komission olisi koordinoitava toimia tarvittaessa, kuten äskettäin annettussa ETSK:n lausunnossa kehoitetaan⁽¹⁾. Tämä lähestymistapa on erityisen tärkeä toimitus sopimusten läpinäkyvyyden varmistamiseksi.

Lisäksi komitea katsoo, että ehdotetun asetuksen 3 artiklassa tarkoitetut viranomaisten vastuut ja valtuudet on erotettava yksityisten yritysten ja organisaatioiden vastuista ja valtuuksista. Komitea ehdottaakin tekstiin uutta muotoilua, josta käy selvästi ilmi, että

— jäsenvaltioiden toimivaltaiset viranomaiset ja komissio huolehtivat kaasun toimitusvarmuudesta omien vastuualueidensa mukaisesti.

— maakaasuyhtiöiden ja kaasua käyttävien teollisuusasiakkaiden on tehtävä yhteistyötä ja toteutettava toimenpiteitä, joista toimivaltaiset viranomaiset ovat päättäneet.

⁽¹⁾ EUVL C 339, 14.12.2010, s. 49

- 4.3 ETSK panee merkille kriteerit, joiden perusteella seitsemän EU:n sisäistä aluetta muodostetaan. Vähintäänkin olisi pohdittava ratkaisua sellaisiin tapauksiin, joissa yksi jäsenvaltio voi samanaikaisesti olla useamman kuin yhden alueen jäsen.
- 4.4 ETSK toteaa, että ehdotettu infrastruktuurinormi on laajalti samanlainen kuin vuoden 2010 asetuksessa. Se suhtautuu myönteisesti ehdotukseen jäsenvaltioiden välisten yhdysputkien kaksisuuntaisesta kapasiteetista ("vastakkaisvirtaus").
- 4.5 ETSK toteaa, että myös ehdotettu toimitusnormi on laajalti samanlainen kuin vuoden 2010 asetuksessa. Se suhtautuu myönteisesti vaatimukseen vaikutusarvioinnin suorittamisesta ennen kuin otetaan käyttöön uusia muita kuin markkinatoimenpiteitä.
- 4.6 ETSK panee merkille ehdotuksen, jonka mukaan riskinarviointi tehtäisiin aluetasolla. Se suhtautuu tähän myönteisesti välivaiheena riskinarvioinnin tekemiseen EU-tasolla. Se kannattaa komission ehdottamaa mallia ja katsoo, että vertaisarviointiprosessi on tässä yhteydessä tärkeä.
- 4.7 ETSK suhtautuu myönteisesti hätäsuunnitelmia, kriisinhallintamenettelyjä ja hätätoimia koskeviin ehdotuksiin.
- 4.8 ETSK suhtautuu myönteisesti avoimuutta ja jäsenvaltioiden välistä yhteisvastuullisuutta koskeviin esityksiin, jotka perustuvat kesällä 2014 tehtyihin stressitesteihin, koska ne toimivat asianmukaisena suojausmekanismina. Komitea panee tyytyväisenä merkille erityisesti kesken Itä-Euroopan ja Kaakkois-Euroopan kaasuyhteenliitöntöjä käsittelevän korkean tason työryhmän sopimuksen ensisijaisten hankkeiden luettelosta, jonka toteuttaminen antaa alueen maille mahdollisuuden kaasun toimituksiin ainakin kolmesta eri lähteestä ja joka edistää näin toimitusten monipuolisuutta ja varmuutta.
- 4.9 ETSK suhtautuu myönteisesti ehdotukseen yhteistyöstä EU:n ulkopuolisten maiden kanssa, jotka ovat energiayhteisön sopimuskumppaneita.
- 4.10 ETSK toteaa, että ehdotus kaasun toimitusvarmuuteen liittyvien toimien jatkuvasta seurannasta on tärkeä ja kehottaa komissiota sisällyttämään tähän tarpeen lopettaa vähän kerrassaan maakaasun käyttö uusiutuvien energialähteiden yleistyessä.
- 4.11 ETSK panee merkille ehdotukset Maltaa ja Kyprosta koskeviksi poikkeuksiksi ja kannustaa molempia maita olemaan suosiollisen ilmastonsa vuoksi johtavia muutostoimijoita pyrittäessä kattamaan energiatarpeet uusiutuvista energialähteistä fossiilisten polttoaineiden sijaan.

Bryssel 22. syyskuuta 2016.

Euroopan talous- ja sosiaalikomitean
puheenjohtaja
Georges DASSIS
