



Bryssel 9.4.2019
COM(2019) 177 final

**KOMISSION TIEDONANTO EUROOPAN PARLAMENTILLE, EUROOPPA-
NEUVOSTOLLE JA NEUVOSTOLLE**

**Tehokkaampi ja demokraattisempi päätöksenteko EU:n energia- ja ilmastopolitiikan
alalla**

1. Johdanto

Energiaunioni on yksi Euroopan unionin tärkeimmistä painopisteistä. Sen perimmäisenä tavoitteena on turvata eurooppalaisille kotitalouksille ja yrityksille varma, kestävä, kilpailukykyinen ja kohtuuhintainen energiansaanti. Energiaunionin perustana on integroitu, koko unionin laajuinen energiajärjestelmä, joka osaltaan tukee Euroopan strategista pitkän aikavälin visiota kukoistavasta, nykyaikaisesta, kilpailukykyisestä ja ilmastoneutraalista taloudesta¹.

Energiaunionin tavoitteiden saavuttamisessa on viime vuosina edistytty merkittävästi. Erityisen paljon niitä on vienyt eteenpäin energiavarmuuspaketin², ”Puhdasta energiaa kaikille eurooppalaisille” -paketin³ eli EU:n kaikkien aikojen suurimman energia-alan säädöspaketin, EU:n ilmastolainsäädännön⁴ sekä vuosien 2017–2018 kolmen liikkuvuuspaketin⁵ hyväksyminen. ”Puhdasta energiaa kaikille eurooppalaisille” -pakettiin kuuluu myös energiaunionin hallinnosta annettu asetus⁶, jolla helpotetaan energiaunionin kaikkien ulottuvuuksien toteuttamista EU:n ja sen jäsenvaltioiden välisen tiiviin yhteistyön pohjalta. Neljännessä energiaunionin tilaa koskevassa katsauksessa⁷ tarkastellaan, miten energiaunionin tavoitteiden saavuttamisessa on edistytty.

Tulevaisuuden energia- ja ilmastopolitiikkaa koskevassa työssä on osa-alueita, joilla tarvitaan vielä parannuksia, jotta politiikan kaikki tavoitteet saavutettaisiin. Eräs tarkastelua vaativa kohta on unionin päätöksenteko tällä alalla. Unionin tilaa koskevassa puheessaan vuonna 2017 puheenjohtaja Juncker totesi, että tärkeissä sisämarkkinakysymyksissä neuvostossa olisi tehtävä useammin päätöksiä määräenemmistöllä ja Euroopan parlamentin olisi osallistuttava päätöksentekoon tasavertaisena. Jälkimmäinen seikka on erityisen merkityksellinen silloin, kun kyse on ydinenergia-alan kysymyksistä, sillä Euratomin perustamissopimuksen nojalla tehtävissä päätöksissä Euroopan parlamentti ei ole mukana samalla tavalla kuin Lissabonin sopimuksen mukaisessa tavallisessa lainsäätämisyjärjestyksessä.

¹ COM(2018) 773 final, 28.11.2018 – Puhdas maapallo kaikille.

² Asetus (EU) 2017/1938 toimista kaasun toimitusvarmuuden turvaamiseksi; päätös (EU) 2017/684 energia-alalla tehtyjä jäsenvaltioiden ja kolmansien maiden välisiä hallitustenvälisiä sopimuksia ja ei-sitovia välineitä koskevan tietojenvaihtomekanismin perustamisesta; COM(2016) 49 final, 16.2.2016 – Nesteytettyä maakaasua ja kaasun varastointia koskeva EU:n strategia; COM(2016) 51 final, 16.2.2016 – Lämmitystä ja jäähdytystä koskeva EU:n strategia.

³ COM(2016) 860 final, 30.11.2016 – Puhdasta energiaa kaikille eurooppalaisille.

⁴ Direktiivi (EU) 2018/410 direktiivin 2003/87/EY muuttamisesta kustannustehokkaiden päästövähennysten ja vähähiilisyyttä edistävien investointien edistämiseksi sekä päätöksen (EU) 2015/1814 muuttamisesta; asetus (EU) 2018/842 sitovista vuotuisista kasvihuonekaasupäästöjen vähennyksistä jäsenvaltioissa vuosina 2021–2030, joilla edistetään ilmastotoimia Pariisin sopimuksen sitoumusten täyttämiseksi; asetus (EU) 2018/841 maankäytöstä, maankäytön muutoksesta ja metsätaloudesta aiheutuvien kasvihuonekaasujen päästöjen ja poistumisen sisällyttämisestä vuoteen 2030 ulottuviin ilmast- ja energiapolitiikan puitteisiin.

⁵ COM(2017) 283 final, 31.5.2017 – Puhdas, kilpailukykyinen ja verkotettu liikenne ja liikkuvuus kaikille sosiaalisesti oikeudenmukaisella tavalla; COM(2017) 675 final, 8.11.2017 – Vähäpäästöisen liikkuvuuden toteuttaminen; COM(2018) 293 final, 17.5.2018 – Kestävä liikkuvuus Euroopassa: turvallinen, verkottunut ja puhdas liikenne.

⁶ Asetus (EU) 2018/1999 energiaunionin ja ilmastotoimien hallinnosta.

⁷ COM(2019) 175, 3.4.2019 – Energiaunionin neljäs tilannekatsaus.

Ajan mittaan EU on siirtynyt yksimielisestä päätöksenteosta määräenemmistöpäätöksiin, joita ryhdyttiin soveltamaan useimpiin politiikanaloihin Euroopan yhtenäisasiakirjan⁸ myötä. Verotus on esimerkki alasta, jolla päätöksentekomenettely ei ole muuttunut. Perustelut yksimielisten päätösten korvaamiselle määräenemmistöpäätöksillä ovat yksinkertaisia ja vakuuttavia. Jäsenvaltiot ovat todenneet, että kun yksittäisellä politiikanalalla nostetaan kunnianhimo tarpeeksi korkealle, joudutaan pisteeseen, jossa yksimielisyysääntö alkaa jarruttaa edistystä. Se myös estää EU:ta sopeutumasta muuttuviin tilanteisiin ja antamasta eurooppalaisten käyttöön heidän etujensa puolustamisen kannalta kaikkein tarkoituksenmukaisimpia keinoja. Tässä mielessä jokainen askel kohti määräenemmistöpäätöksentekoa on ollut merkittävä edistysaskel EU:lle. Päätöksenteko määräenemmistöllä perustuu kompromissihenkeen. Se tarjoaa enemmän tilaa keskustelulle ja käytännönläheisille lopputuloksille, joissa kaikkien edut on otettu huomioon. Tällaisen joustavan, tehokkaan ja ripeän päätöksentekomallin ansiosta unionista on tullut maailmanlaajuinen vertailukohta ja esikuva useilla politiikanaloilla, kuten ympäristönsuojelussa ja kuluttajansuojassa, työoloja ja sosiaaliturvaa koskevissa normeissa, tietosuojassa sekä vapaan ja oikeudenmukaisen kaupankäynnin alalla⁹.

Siirtyminen yksimielisistä päätöksistä määräenemmistöpäätöksiin ei välttämättä edellytä perussopimuksen muuttamista, vaan se voidaan toteuttaa nykyisissä perussopimuksissa olevien siirtymälausekkeiden nojalla, jos neuvosto tai Eurooppa-neuvosto tämän hyväksyy.

Tässä tiedonannossa perustellaan, miksi tehokkaampi ja demokraattisempi päätöksenteko on tarpeen eräillä energiapolitiikan aloilla, esimerkiksi ydinenergiakysymyksissä. Siinä tarkastellaan mahdollisuuksia

- lisätä määräenemmistöäänestyksiä ja käyttää useammin tavallista lainsäätämisyjärjestystä Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen nojalla tiedonannossa ”Kohti tehokkaampaa ja demokraattisempaa päätöksentekoa EU:n veropolitiikan alalla” esitetyllä tavalla
- vahvistaa demokraattista vastuuvollisuutta Euratomin perustamissopimuksen nojalla.

2. Mahdollisuudet lisätä määräenemmistöäänestyksiä Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen nojalla

⁸ Euroopan yhtenäisasiakirja, EUVL L 169, 29.6.1987, s. 1–28.

⁹ Tämä on kolmas määräenemmistöpäätöksentekoa koskeva tiedonanto. Edelliset tiedonannot ovat COM(2019) 8 final, 15.1.2019 – Kohti tehokkaampaa ja demokraattisempaa päätöksentekoa EU:n veropolitiikan alalla ja COM(2018) 647 final, 12.9.2018 – Vahvempi maailmanlaajuinen toimija: päätöksenteon tehostaminen EU:n yhteisessä ulko- ja turvallisuuspolitiikassa.

Energiaunionin nykyisten institutionaalisten rakenteiden tarkastelussa yksi keskeisistä kysymyksistä on se, onko EU:n energia- ja ilmastotavoitteiden toteutuminen mahdollista EU:n nykyisellä päätöksentekomenettelyllä.

2.1 Energia- ja ilmastopolitiikan nykyinen päätöksentekomenettely

Lissabonin sopimuksessa määrätään, että unionin tavallinen päätöksentekomenettely on tavallinen lainsäätämismenettely, jossa komissio tekee lainsäädäntöehdotukset ja Euroopan parlamentti ja neuvosto hyväksyvät ne, jälkimmäinen määräenemmistöllä. Tätä periaatetta sovelletaan Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen (SEUT-sopimuksen) energiaa koskevaan osastoon.

SEUT-sopimuksessa¹⁰ nimenomaisesti määrätään, että määräenemmistöpäätöksiä käytetään energiapolitiisissa toimenpiteissä, joilla pyritään

- varmistamaan energiamarkkinoiden toimivuus;
- varmistamaan energian toimitusvarmuus unionissa;
- edistämään energiatehokkuutta ja energiansäästöä sekä uusiin ja uusiutuviin energialähteisiin perustuvien energiamuotojen kehittämistä;
- edistämään energiaverkkojen yhteenliittämistä.

Samassa yhteydessä SEUT-sopimuksessa tunnustetaan myös nimenomaisesti jäsenvaltioiden oikeus määrittellä energiavarojensa hyödyntämisen ehdot, niiden eri energialähteiden välillä tekemät valinnat sekä niiden energiahuollon yleinen rakenne¹¹.

SEUT-sopimuksessa edellytetään lisäksi, että energia-alalla neuvosto päättää yksimielisesti ja Euroopan parlamenttia kuultuaan niistä säädöksistä, jotka ovat etupäässä verotuksellisia¹².

SEUT-sopimuksessa edellytetään myös, että ympäristönsuojelun alalla neuvosto vahvistaa yksimielisesti i) säännökset, jotka ovat etupäässä verotuksellisia, ii) toimenpiteet, jotka vaikuttavat kaavoitukseen, vesivarojen hallintaan tai maankäyttöön, sekä iii) toimenpiteet, jotka vaikuttavat merkittävästi jäsenvaltion valintaan eri energialähteiden välillä ja jäsenvaltion energiahuollon yleiseen rakenteeseen¹³.

2.2 Verotusta koskevien päätöksentekomenettelyiden tehostamisen tarve

Unioni on sitoutunut saavuttamaan vuodelle 2030 asettamansa energia- ja ilmastotavoitteet sekä jatkamaan muutos- ja nykyaikaistamistoimia tulevaisuuden ilmastoneutraaliin talouteen siirtymistä silmällä pitäen. Perusvaatimukseen kuuluu, että energian ja ilmaston alalla

¹⁰ Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 194 artiklan 1 kohta.

¹¹ Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 194 artiklan 2 kohta.

¹² Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 194 artiklan 3 kohta.

¹³ Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 192 artiklan 2 kohta.

sääntely-, finanssi- ja verotoimenpiteiden on oltava kaikilta osin johdonmukaisia ja toisiaan tukevia.

Veropolitiikka on merkittävä väline, jolla varmistetaan energiaunionin tavoitteiden saavuttaminen sekä helpotetaan etenkin puhtaan energian käänteen toteutumista toissijaisuus- ja suhteellisuusperiaatteista tinkimättä.

Energian sisämarkkinoiden toteuttamisessa edistytään jatkuvasti, ja energiaverotuksella on tässä tärkeä tehtävä. Energian hinnasta huomattava osa on erilaisia veroja ja maksuja, ja eräissä maissa niiden osuus sähkön kaltaisten keskeisten tuotteiden hinnasta on ollut kasvussa¹⁴. Tämän myötä verotuskehys on entistä tärkeämpi sisämarkkinoiden toiminnalle ja sen kasvun tuomille hyödyille.

Voimassa oleva energiaverotuskehys¹⁵ perustuu SEUT-sopimuksen 113 artiklaan, jossa määrätään, että neuvoston päätöksenteko tapahtuu yksimielisesti ja erityisessä lainsäätämisyjärjestyksessä. Tämä lainsäädäntökehys ei vastaa unionin energia- ja ilmastotavoitteiden tasoa. Sillä ei kyetä varmistamaan johdonmukaisuutta verotuskehyksen sekä energia- ja ilmastopolitiikan ja niitä koskevien tavoitteiden välillä. Nykyinen veropolitiikka kuvastaa jäsenvaltioiden verotusmalleja, joissa lähtökohtana on suurelta osin tarve kerätä tuloja. Nykyisellä veropolitiikalla ei kuitenkaan kyetä ottamaan järjestelmällisesti huomioon vaikutuksia, joita polttoaineen ja sähkön kulutuksella on EU:n energia- ja ilmastotavoitteiden sekä terveys- ja ympäristötavoitteiden saavuttamiseen. Komissio onkin tästä syystä ehdottanut eri yhteyksissä fossiilisiin polttoaineisiin kohdistuvaa veroa, jonka suuruus määräytyisi niiden käytöstä aiheutuvien hiilidioksidipäästöjen perusteella. Jäsenvaltiot eivät päässeet yksimielisyyteen näiden ehdotusten sisällöstä. Yksimielisyyttä edellyttäisi myös eräiden jäsenvaltioiden hiljattain esittämä vaatimus rajalla tehtävien hiiliveromukautusten hyödyntämisestä.

2.3 Nykytilanne ja energiaverotuksen tulevaisuus

Voimassa olevaa eurooppalaista energiaverotuskehystä ei ole muutettu sitten vuoden 2003, ja se on jäänyt ajastaan jälkeen. Sillä ei sanottavammin edistetä keskeisiä tavoitteita, esimerkiksi energialähteiden ja energiankantajien monipuolistamista tai energiatehokkuuden parantamista tuotannossa ja kulutuksessa, sillä verojen perustana ei ole energiasisältö, vaan kulutettujen energiatuotteiden tilavuus tai paino.

Vähimmäisverokantoja ei ole korotettu EU:n tasolla yli vuosikymmeneen, mikä on heikentänyt verotukseen perustuvaa hintasignaalia, jonka tarkoituksena oli lisätä investointeja energiatehokkaisiin teknologioihin ja toimintatapoihin. Kun eräät jäsenvaltiot ovat lisäksi sittemmin nostaneet kansallista verotasoaan, kun taas toiset eivät, vaarana on kilpailun paheneva vääristyminen sisämarkkinoilla sekä veropohjan rapautuminen korkean verotuksen

¹⁴ Komission kertomuksen ”Energian hinnat ja kustannukset Euroopassa” (COM(2019) 1, 9.1.2019) mukaan kotitalouksien maksamasta sähkön lopullisesta hinnasta 40 prosenttia muodostuu veroista.

¹⁵ Neuvoston direktiivi 2003/96/EY, annettu 27 päivänä lokakuuta 2003, energiatuotteiden ja sähkön verotusta koskevan yhteisön kehyksen uudistamisesta.

maissa. Tämä koskee etenkin liikennepolttonesteitä, joiden kuljettaminen rajojen yli on helppoa ja laillista. Verotuksen painopisteen muuttamista on vaadittu toistuvasti, mutta ympäristöveroista kertyvien verotulojen kokonaisuus EU:ssa on tästä huolimatta pysynyt lähes samana viime vuosikymmenen aikana¹⁶.

Lisäksi se, että erityisesti ilma-, meri- ja maanteitse kuljetettavassa tavaraliikenteessä, maatalous- ja kalastusalalla sekä energiaintensiivisessä teollisuudessa on käytössä alakohtaisia vapautuksia ja huojennuksia energiaveroista, heikentää yleisesti ottaen merkittävästi näiden alojen kannustimia investoida energiatehokkaampaan pääomakantaan tai energiatehokkaampiin tuotantomenetelmiin. Verovapautukset ja veronhuojennukset kuormittavat muita aloja ja/tai kotitalouksia, joiden on korvattava niistä aiheutuvat tulovajeet. Ne voivat myös vääristää eri teollisuudenalojen välistä kilpailua sekä kannustaa tehottomien ja saastuttavien liikennemuotojen käyttöön¹⁷.

Polttoaineiden verotus tilavuuden perusteella energiasisällön sijasta asettaa uusiutuvat polttoaineet perinteisiä polttoaineita ja etenkin dieseliä huonompaan asemaan. Tämä on ristiriidassa sellaisen energiapolitiikan kanssa, jossa päämääränä on fossiilisten polttoaineiden korvaaminen uusiutuvilla ja muilla puhtailla energialähteillä. Tilavuuteen perustuvalla verotuksella ei myöskään edistetä dieselin kysynnän ja tarjonnan välisen tasapainon palauttamista Euroopan polttoainemarkkinoilla.

Komission vuonna 2011 tekemässä ehdotuksessa energiatuotteiden verotusta koskevan yhteisön kehyksen uudistamisesta annetun direktiivin 2003/96/EY muuttamisesta¹⁸ esitettiin hiilidioksidiperusteisen osion lisäämistä EU:n energiaverokehykseen. Hiilidioksidiperusteista verotusta oli määrä soveltaa aloilla, jotka eivät kuulu EU:n päästökauppajärjestelmän piiriin, jolloin EU:ssa annettaisiin johdonmukainen koko talouden kattava hiilen hintasignaali. Lisäksi esitettiin energiasisältöön perustuvaa verotusta energiatuotteille ja veronhuojennusten ja verovapautusten järjestelmän yksinkertaistamista. Jäsenvaltioiden oli kuitenkin mahdotonta päästä yksimielisyyteen ehdotuksen keskeisistä kohdista, etenkin hiilidioksidiperusteisen osion lisäämisestä verotukseen. Tämän johdosta komissio päätti vuonna 2015 peruuttaa ehdotuksensa. Näin ollen vuodelta 2003 peräisin oleva vanhentunut kehys on edelleen voimassa.

Komissio arvioi parhaillaan, onko energiaverodirektiiviä tarpeen tarkistaa. Arvioinnissa tarkastellaan direktiivin eri säännösten täytäntöönpanoa, pohditaan direktiivin toimivuutta, selkeyttä ja tavoitteiden täyttymistä sekä selvitetään mahdollisia puutteita. Siinä tarkastellaan myös direktiivin johdonmukaisuutta EU:n muun politiikan, aloitteiden ja toimenpiteiden kanssa esimerkiksi energian, ympäristön, kilpailun ja liikenteen aloilla.

¹⁶ Lähde: Eurostat – Environmental taxes in the EU: countries compared.

<https://ec.europa.eu/eurostat/web/products-eurostat-news/-/DDN-20190212-1>.

¹⁷ Eräät mainituista toimialoista, etenkin energiaintensiivinen teollisuus sekä EU:n sisäinen lentoliikenne, ovat kuitenkin päästökauppajärjestelmän piirissä. Näin ollen myös hiilen hintasignaali koskee niitä.

¹⁸ KOM(2011) 169 lopullinen, 13.4.2011 – Ehdotus: Neuvoston direktiivi energiatuotteiden verotusta koskevan yhteisön kehyksen uudistamisesta annetun neuvoston direktiivin 2003/96/EY muuttamisesta.

Tulevaisuuden energiaverotusjärjestelmän olisi täydennettävä ja vahvistettava EU:n energialainsäädäntöä sekä sitä toteuttavaa (rahoituksellista/teknologista/sosiaalista) kehystä niin jäsenvaltioiden kuin koko EU:n tasolla. Tältä osin komissio katsoo keskeisiksi jäljempänä esitetyt kolme seikkaa.

Energiaverotuksella olisi tuettava puhtaan energian käännettä

Energiaverot olisi suunniteltava siten, että ne kannustavat tarkoituksenmukaisella tavalla päästöjen vähentämiseen ajan myötä ja resurssitehokkuuden parantamiseen. Tämä voidaan saavuttaa muun muassa soveltamalla ympäristön kannalta johdonmukaisia verokantoja eri energiankantajiin ja polttoaineisiin. Energiaveroilla voidaan myös ohjata käyttäytymistä siten, että myös puhtaan energian käänteeseen ja ilmastomuutokseen liittyvät tarpeet ja tavoitteet täyttyvät.

Verotusjärjestelmällä olisi paitsi kannustettava puhtaiden energialähteiden käyttöön, siinä olisi myös otettava paremmin huomioon tavaroiden ja palveluiden kaikki ulkoiset kustannukset etenkin saastuttaja maksaa -periaatteen johdonmukaisen soveltamisen kautta. Tätä tavoitetta ei ole vielä saavutettu. Energian hintoja ja kustannuksia Euroopassa vuonna 2018 käsittelevästä raportista¹⁹ käy ilmi, että etenkin veronhuojennusten tai verovapautusten muodossa maksettavia fossiilisten polttoaineiden tukia käytetään edelleen, vaikka energiaunionistrategian tavoitteeksi on asetettu vähittäinen luopuminen ympäristön kannalta haitallisista tuista. Eräs keino päästä tähän tavoitteeseen voisi olla hiiliveron käyttöönotto. Sillä voidaan muuttaa kulutuksen ja tuotannon rakenteita vähemmän hiili- ja energiantensiiviseen suuntaan, mikä taas pienentää kasvihuonekaasupäästöjä ja energiankulutusta yleensä. Hiiliverolla kannustetaan myös investoimaan energiatehokkuuden parantamiseen ja vähähiiliseen teknologiaan.

Näin energiaverotuksessa otettaisiin huomioon sekä vaikutus kestäväan kasvuun ja puhtaan teknologian mahdolliseen kehitykseen että kunkin polttoaineen ja sen käytön tuottamat ulkoiset haitat. Energiaveroja käytettäisiin tässä tapauksessa luomaan markkinatilanne, jossa ekologista jalanjälkeämme ja ympäristön pilaantumista vähentävät ratkaisut ovat myös kevyimminkin verotettuja. Tässä yhteydessä on keskeistä huolehtia voimassa olevan kehityksen johdonmukaisuudesta niin liikenteen kuin lämmityspolttoaineiden osalta.

Energiaverotuksella olisi edistettävä kestävää ja sosiaalisesti oikeudenmukaista kasvua

Verotus on keino, jolla muiden markkinaperusteisten ohjauskeinojen (esimerkiksi erilaisten maksujen tai päästökiintiöiden) ohella voidaan vastata tiettyihin ympäristöhaasteisiin ja samanaikaisesti edistää investointeja, kasvua ja työllisyyttä. Kansantaloustieteellisistä tutkimuksista käy ilmi, että esimerkiksi työhön ja tuloihin kohdistuvilla veroilla on muita enemmän vääristäviä vaikutuksia, kun taas kulutukseen ja ympäristöön kohdistuvilla veroilla on muita vähemmän kasvua haittaavia vaikutuksia.

¹⁹ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FI/TXT/PDF/?uri=CELEX:52019DC0001&from=FI>.

Energiaverojen ja muiden markkinaperusteisten ohjauskeinojen olisi oltava johdonmukaisia tulevaisuuden investointitarpeiden kanssa. Niillä olisi esimerkiksi helpotettava puhtaan energian käänteen eturintamassa olevan, vähähiilistä kasvua tukevan keskeisen teknologian yleistymistä.

Energiaverotuksella vaikutetaan myös energian sisämarkkinoiden moitteettomaan toimintaan. Energiamarkkinat esimerkiksi sähkön, kaasun ja öljyn osalta ovat nykyään suurelta osin yhdentyneet EU:n tasolla, ja energia kulkee vapaasti jäsenvaltiosta toiseen. Tämä näkyy muun muassa siinä, että kansalliset hinnat lähestyvät vähitellen toisiaan. Esimerkiksi erot sähkön hinnassa ovat kuluneen vuosikymmenen aikana kaventuneet 21 prosentilla²⁰. EU:n energian sisämarkkinoiden toteuttaminen edellytti vahvaa lainsäädäntöä, jolla poistettiin lukuisia kaupan ja muita esteitä. EU:n sääntelykehys mahdollisti yhtenäismarkkinoiden vaiheittaisen toteutumisen. Energiaverotusta koskeva politiikka ei sen sijaan ole kehittynyt siinä tahdissa, jota energian sisämarkkinoiden paremman ja laajemman integraation tukeminen edellyttäisi. Toisin sanoen kansallisten toimenpiteiden tukemiseen liittyvät kustannukset ja veroinstrumentit, jotka poikkeavat eri jäsenvaltioissa toisistaan, vaikuttavat edelleen merkittävästi sähkön, kaasun ja moottoripolttoaineiden hintoihin.

Energiaverojärjestelmässä olisi myös päästävä mahdollisimman pitkälti eroon vääristymistä, joiden syynä ovat keskenään kilpailevien polttoaineiden erilaiset verokannat. Kaikkia energialähteitä olisi kohdeltava yhdenvertaisesti ja kunkin energialähteen vaikutus energiaunionin yleisiin tavoitteisiin olisi otettava huomioon. Esimerkiksi johdonmukaisuuteen eri energialähteiden ja käyttäjäryhmien osalta pyrkimällä olisi varmistettava, ettei verojärjestelmällä tarpeettomasti kannusteta kuluttajia valitsemaan fossiilisiin polttoaineisiin perustuvia ratkaisuja (jollainen on esimerkiksi lämmityksessä käytettävä hiili, joka on lämmityspolttoaineista paitsi usein keveimmin verotettu, myös saastuttavin vaihtoehto).

Energiaverouudistuksessa olisi otettava huomioon myös sosiaalinen oikeudenmukaisuus

Energiaverotusta koskevalla politiikalla saatetaan heikentää taloudellisesti heikossa asemassa olevien kuluttajien ostovoimaa, ellei verojärjestelmän sosiaalisia vaikutuksia oteta huomioon. Liikenteen tai lämmityksen alalla fossiilisten polttoaineiden veronkorotuksilla voidaan ohjata vahvasti kulutuskäyttäytymistä, mutta lyhyellä aikavälillä kuluttajien voi olla vaikea muuttaa tottumuksiaan, jos tästä koituu heille merkittäviä kustannuksia.

Huolellisesti suunnitelluilla rinnakkaistoimenpiteillä on siksi varmistettava, että energia- ja ilmastopolitiikan tavoitteiden mukaiset verotuksen painopisteen muutokset ovat kaikkien kansalaisten kannalta myös yhteiskunnallisesti hyväksyttäviä. Sosiaaliin kysymyksiin on puututtava sosiaalipolitiikalla ja hyvinvointijärjestelmillä, joiden rahoittamiseen voidaan vaikuttaa kierrättämällä tuloja ja siirtämällä verotuksen painopistettä. Tämä voidaan toteuttaa paitsi tukemalla muita heikommassa asemassa olevia kuluttajia sosiaalipoliittisilla toimilla, myös käyttämällä energia- ja ympäristöverotuloja siten, että tuetaan talouden alojen ja/tai

²⁰ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FI/TXT/PDF/?uri=CELEX:52019DC0001&from=FI>.

maantieteellisten alueiden ympäristömyötäisyyttä sekä kevennetään työn verotusta sitä mukaa, kun ympäristöverotulot kasvavat.

2.4 Siirtymälausekkeet päätöksentekomenettelyn muuttamisen välineenä

Perussopimuksissa eli Euroopan unionista tehdyn sopimuksen (SEU-sopimuksen) 48 artiklan 7 kohdan yleisessä määräyksessä ja SEUT-sopimuksen erityismääräyksissä määrätään mahdollisuudesta siirtyä niillä politiikanaloilla, joilla sovelletaan yksimielisyysvaatimusta, määräenemmistöpäätöksiin. Kyseessä ovat niin sanotut ”siirtymälausekkeet”, joiden nojalla voidaan siirtyä yksimielisesti tehtävistä päätöksistä määräenemmistöpäätöksentekoon.

SEUT-sopimuksen ympäristöasioita koskevassa osastossa on erityinen siirtymälauseke²¹, jonka nojalla neuvostolla on toimivalta päättää, että luonteeltaan verotuksellisia ympäristötoimenpiteitä voidaan hyväksyä määräenemmistöllä tavallista lainsäätämisyjärjestystä noudattaen. Toimivaltaa käyttääkseen neuvoston on tehtävä yksimielinen päätös komission esityksen pohjalta Euroopan parlamenttia, talous- ja sosiaalikomiteaa ja alueiden komiteaa kuultuaan.

SEUT-sopimuksen ympäristöasioita koskevassa osastossa olevaa siirtymälauseketta voitaisiin käyttää energiaverotusta koskevissa toimenpiteissä, jotka liittyvät etupäässä ympäristöön. Tämä voisi olla perusteltua sellaisten ympäristöverotusta koskevien toimenpiteiden osalta, joilla pyritään vaikuttamaan EU:n energiaunionistrategian ja Pariisin sopimuksen keskeisiin painopisteisiin eli vähentämään hiilidioksidipäästöjä ja muita ympäristöä pilaavia päästöjä tai parantamaan energiatehokkuutta. Energiantuotannon ja -kulutuksen osuus kaikista hiilidioksidipäästöistä on yli kolme neljäsosaa, minkä vuoksi hiilidioksidipäästöihin kohdistuvilla ympäristöveroilla voidaan päästä tavoitteisiin vain, jos nämä verot kattavat sekä energian tuotannon että sen kulutuksen. Vastaavasti SEUT-sopimuksen ympäristöasioita koskevassa osastossa olevaa siirtymälauseketta olisi sovellettava energia-alan hiilidioksidiverotusta koskeviin toimenpiteisiin.

Siirtymälausekkeen soveltaminen ei vaikuttaisi suoraan jäsenvaltioiden nykyiseen toimivaltaan verotuksen alalla, vaan sillä muutettaisiin vain tapaa, jolla kyseistä toimivaltaa käytetään. Tällaisella lähestymistavalla lähinnä edistettäisiin verotuksen yleisen institutionaalisen kehyksen vahvistamiseen tähtäviä pyrkimyksiä. Siirtymälausekkeen käyttämisen johdosta noudatettaisiin myös tavallista lainsäätämisyjärjestystä, jossa Euroopan parlamentti ja neuvosto lainsäätäjinä edustavat yhdenvertaiselta pohjalta erilaisten etujen laajaa kirjoa. Määräenemmistöpäätöksenteko ilmentää kompromisseihin perustuvan yhdenmukaisen toiminnan perusideaa. Tämä perustelu pätee suurimpaan osaan energia- ja ilmastopolitiikan alalla tehtävistä päätöksistä, minkä vuoksi määräenemmistöön perustuvan päätöksenteon etuja on mahdollista kartoittaa tarkemmin myös ympäristöverotuksen alalla.

²¹ Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 192 artiklan 2 kohta.

Esitetty muutos olisi osa siirtymälausekkeiden käytössä noudatettavaa laajempaa käytäntöä, joka esitetään alakohtaiseen tiedonantoon ”Kohti tehokkaampaa ja demokraattisempaa päätöksentekoa EU:n veropolitiikan alalla”²² sisältyvässä etenemissuunnitelmassa. Etenemissuunnitelman toisessa vaiheessa esitetään, että tavallisen lainsäätämisyjärjestyksen olisi katettava neuvoston määränemistöpäätösten ja Euroopan parlamentin yhteispäätösvaltuuksien perusteella toimenpiteitä, jotka ovat luonteeltaan etupäässä verotuksellisia ja joilla tuetaan muita poliittisia tavoitteita, esimerkiksi ilmastonmuutoksen torjuntaa. Toisen vaiheen osalta komissio on kehottanut EU:n johtajia tekemään nopeita päätöksiä.

Tiedonannossaan komissio korosti myös, että jos verotukseen liittyvät päätökset tehtäisiin näillä aloilla tehokkaammin, olisi mahdollista panna täytäntöön ympäristöystävällinen energiapolitiikka, jolla tuettaisiin esimerkiksi ilmastonmuutoksen torjumista koskevia EU:n kunnianhimoisia tavoitteita. SEUT-sopimuksen 192 artiklan 2 kohdan erityinen ympäristöasioita koskeva siirtymälauseke, joka kattaa etenkin luonteeltaan etupäässä verotukselliset säädökset, tarjoaa keinon siirtyä erityisestä lainsäätämisyjärjestyksestä tavalliseen lainsäätämisyjärjestykseen ja näin tehdä energiapolitiikasta ympäristön kannalta suotuisampaa. Vaihtoehtoisesti SEU-sopimuksen 48 artiklan 7 kohdan yleistä siirtymälauseketta käyttämällä voitaisiin päättää määränemistöllä verotoimenpiteistä, joilla tähdätään pääasiassa energiatavoitteisiin.

3. Päätöksenteko Euratomin perustamissopimuksen nojalla

Ydinvoima kuuluu Euroopan nykyiseen energiapalettiin. Jäsenvaltioista puolet käyttää ydinvoimaa sähköntuotannossa, ja sen osuus koko EU:n sähköntuotannosta on 27 prosenttia.

Kun Euratomin perustamissopimus allekirjoitettiin vuonna 1957, ydinenergiaa pidettiin yhtenä Euroopan taloudellista kehitystä tukevana energioresurssina. Euratomin perustamissopimuksessa määrätään laajasta ylikansallisesta toimivallasta yhteisön tasolla. Käytännössä tämän toimivallan käyttäminen on kuitenkin ollut valikoivaa ja muuttunut ajan myötä. Alun perin Euratomin ensisijainen tarkoitus oli edistää ydinenergian kehittämistä ja käyttöä, mutta nykyään sen toiminta liittyy turvallisuuteen, toimitusvarmuuteen, suojakeinoihin, jätehuoltoon, säteilysuojeluun, tutkimustoimintaan ja lääketieteellisiin käyttökohteisiin. Euratomilla on ollut tärkeä merkitys ydinturvallisuuden vahvistamisessa uusissa jäsenvaltioissa ja EU:n lähialueilla. Ydinturvallisuuskysymysten mahdolliset rajat ylittävät vaikutukset edellyttävät nykyään ja jatkossa yhä useammin oikeudellista kehystä, jonka soveltamisala ulottuu jäsenvaltioiden rajoja kauemmas. Tätä kehystä on vahvistettu Fukushima onnettomuuden jälkeen annetulla sekundäärilainsäädännöllä. Kun voimalaitokset eri puolilla EU:ta ikääntyvät, esiin nousee myös kysymyksiä käyttöiän pidentämisestä, oikea-aikaisesta asteittaisesta ja täydellisestä käytöstä poistamisesta, jätehuollosta ja näihin liittyvistä investoinneista. Näiden seikkojen merkitys kasvaa lähivuosina entisestään.

²² COM(2019) 8 final, 15.1.2019.

Selkeä yksimielisyys vallitsee siitä, että ydinenergian käyttö on nyt ja jatkossa kunkin jäsenvaltion oma kansallinen valinta. Euratomin perustamissopimus muodostaa maailman edistyneimmän oikeudellisen kehyksen ydinturvallisuuden, jätehuollon ja säteilysuojelun alalla. EU:n vahvistuessa ja sen yhtenäisyyden ja demokraattisuuden lisääntyessä olisi kuitenkin kehitettävä myös Euratomin perustamissopimusta. Tämä ilmenee viiden jäsenvaltion Lissabonin sopimukseen liittämästä julistuksesta²³, jonka mukaan Euroopan atomienergiayhteisön perustamissopimuksen keskeisiä määräyksiä ei ole merkittävästi muutettu sen tultua voimaan ja että ne on saatettava ajan tasalle.

Keskeisiä näkökohtia tässä yhteydessä ovat Euratomin demokraattinen vastuuvollisuus sekä etenkin Euroopan parlamentin ja kansallisten parlamenttien osallisuus. Tavallisen lainsäätämisyjärjestuksen soveltamisalaa laajennettiin Lissabonin sopimuksella koskemaan lähes kaikkia politiikanaloja, joissa Euroopan parlamentin rooli oli aiemmin vain neuvoa-antava. Tavallista lainsäätämisyjärjestystä sovelletaan yleisesti myös Euratomin perustamissopimukseen²⁴, mutta käytännössä tätä ei mainita säädösten hyväksymistä koskevissa perustamissopimuksen määräyksissä, joiden mukaan Euroopan parlamenttia ainoastaan kuullaan. Lissabonin sopimuksella vahvistettiin vastaavasti Euroopan parlamentin asemaa myös kansainvälisiä sopimuksia tehtäessä ja tehtiin Euroopan parlamentin hyväksynnästä useissa tapauksissa sopimuksen solmimisen edellytys²⁵. Näin ei kuitenkaan ole Euratomin perustamissopimuksen nojalla, sillä sen mukaan Euroopan parlamenttia ei kuulla kansainvälisten sopimusten tekemisen yhteydessä. Tästä syystä voisi olla hyödyllistä tarkastella, miten voitaisiin vahvistaa Euroopan parlamentin asemaa ja parantaa Euratomin perustamissopimuksen nojalla tehtävien päätösten demokraattista legitimitettiä.

Kansallisten parlamenttien rooli on toinen osa-alue, jolla Euratomin perustamissopimus ei kuvasta EU:n perussopimusten vaiheittaisilla uudistuksilla aikaansaatuja parannuksia avoimuuden ja demokratiakehityksen suhteen. Kansallisten parlamenttien asemaa Euroopan unionissa koskeva pöytäkirja 1 kuuluu Euratomin perustamissopimuksen kehykseen, mutta Euratomin perustamissopimuksessa ei ole vastinetta SEU-sopimuksen 12 artiklalle, jossa määrätään kansallisten parlamenttien asemasta. Näistä lähtökohdista voi olla hyödyllistä pohtia, onko kansallisten parlamenttien asemaa Euratomin perustamissopimuksen puitteissa mahdollista vahvistaa entisestään.

Komission olisi myös tehtävä aloitteita, joilla lisätään kansalaisyhteiskunnan osallistumista ydinpolitiikkaa koskevaan päätöksentekoon ja nostetaan esiin koko EU:n edun mukaisia kysymyksiä asiaa käsittelevillä foorumeilla. Joissakin ydinvoima-asioissa, etenkin ydinturvallisuuden alalla, tietojen saatavuutta voidaan ymmärrettävistä syistä rajoittaa. Sen

²³ Saksan liittotasavallan, Irlannin, Unkarin tasavallan, Itävallan tasavallan ja Ruotsin kuningaskunnan julistus 54 Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimukseen.

²⁴ Euratomin perustamissopimuksen 106 A artiklassa luetellaan Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen ja Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen määräykset, joita sovelletaan myös Euratomin perustamissopimukseen. Näihin sisältyvät myös Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 288–299 artiklat, joita sovelletaan unionin säädöksiin sekä säädösten ja muiden määräysten hyväksymismenettelyihin.

²⁵ Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 207 ja 218 artikla.

sijaan ydinturvallisuuden, radioaktiivisen jätteen käsittelyn ja pelastussuunnittelun kaltaisista kysymyksistä on voitava edelleenkin keskustella mahdollisimman avoimesti voimassa olevien sääntöjen mukaisesti.

Nämä ovat kansalaisten mielestä tärkeitä kysymyksiä. Ensimmäiseksi olisi pantava johdonmukaisesti täytäntöön viime aikoina hyväksytty lainsäädäntö. Käytetyn ydinpolttoaineen ja radioaktiivisen jätteen vastuullisen ja turvallisen käsittelyn osalta on äärimmäisen tärkeää, että jäsenvaltiot laativat edelleen ydinjätteen käsittelyä koskevia kattavia suunnitelmia ja toteuttavat ne. Kun kyse on vaikutuksista, jotka eivät pysähdy valtioiden rajoille, on tuettava jäsenvaltioiden välisiä rajatylittäviä neuvotteluja sekä Euroopan ydinturvallisuusviranomaisten ryhmän (ENSREG) laajempaa osallistumista. EU:n ja jäsenvaltioiden kollektiivista valmiutta reagoida ydinonnettomuuksiin olisi vahvistettava etenkin selkeyttämällä taloudellista vastuuta ja varmistamalla riittävä rahoitus tällä alalla.

Euratomin perustamissopimuksessa ei määrätä yksinkertaistetusta menettelystä perustamissopimuksen tarkistamista varten SEU-sopimuksen 48 artiklan 7 kohdassa tarkoitetulla tavalla. EU:n perussopimusten siirtymälausekkeita ei myöskään sovelleta Euratomin perustamissopimukseen. Jos perustamissopimusta siis haluttaisiin tarkistaa siten, että tavallinen lainsäätämisyhteistyö ulotettaisiin koskemaan myös Euratomin perustamissopimusta, olisi noudatettava SEU-sopimuksen 48 artiklan mukaista tavanomaista perussopimusten tarkistusmenettelyä.

Euratomin perustamissopimukseen tehtävän muutoksen, jolla laajennettaisiin tavallisen lainsäätämisyhteistyön käyttöalaa, olisi näin ollen oltava osa laajempaa perustamissopimuksen uudistamisprosessia, jossa käytetään SEU-sopimuksen 48 artiklan mukaista tavanomaista perussopimusten tarkistusmenettelyä ja jota olisi tarkasteltava vuoden 2025 jälkeiseen aikaan ulottuvassa pitkän aikavälin perspektiivissä. Euroopan komissio perustaa lähikuukausina korkean tason asiantuntijaryhmän, jonka tehtävänä on arvioida Euratomin perustamissopimuksen nykytilannetta ja raportoida siitä komissiolle, jotta voidaan pohtia, miten demokraattista vastuuvastuuta voitaisiin parantaa nykyisen perustamissopimuksen pohjalta.

4. Päätelmät

Tiedonannossaan ”Puhdasta energiaa kaikille” komissio on äskettäin painottanut, että energiakäännöksen edellyttää perinpohjaista taloudellista ja yhteiskunnallista muutosta, jossa ovat mukana kaikki talouden ja yhteiskunnan osa-alueet, jotta voidaan saavuttaa ilmaston neutraaliuden ja kestävyys tavoite vuoteen 2050 mennessä.

Tämän tavoitteen saavuttaminen edellyttää määrätietoista toimenpiteitä kaikilla politiikanaloilla. On olennaisen tärkeää, että EU:lla on käytössään välineet, joilla tarvittavat päätökset voidaan tehdä tehokkaasti ja demokraattisesti.

Energiaunionin poliittisen kehityksen valmistumisen myötä tässä asiassa onkin edistytty merkittävästi viime vuosina. Lainsäädäntötyön osalta edistys on kiinteästi yhteydessä

tavallisen lainsäätämisyjärjestyksen käyttämiseen. Euroopan parlamentin ja neuvoston täysimääräisellä osallistumisella on ollut myönteinen vaikutus sekä prosessin demokraattisuuteen että monissa tärkeissä asiakokonaisuuksissa saavutettuun kunnianhimoiseen lopputulokseen.

Tässä tiedonannossa on nostettu esiin kaksi osa-aluetta, joilla päätöksentekoa voitaisiin edelleen tehostaa, jotta energiaunionin tavoitteet saavutetaan.

Komissio kehottaa EU:n johtajia

- aiemman kehotuksensa mukaisesti²⁶ noudattaen komissio kehottaa tekemään nopeasti päätöksen SEU-sopimuksen 48 artiklan 7 kohdan mukaisen yleisen siirtymälausekkeen käytöstä, jotta voidaan siirtyä tavalliseen lainsäätämisyjärjestykseen sekä määräenemmistöpäätöksiin. Eurooppa-neuvostoa pyydetään ilmoittamaan kansallisille parlamenteille aloitteistaan ja pyytämään Euroopan parlamentin hyväksyntää. SEUT-sopimuksen 192 artiklan 2 kohdan erityinen siirtymälauseke tarjoaa lisäksi ilmeisen tavan siirtyä tavalliseen lainsäätämisyjärjestykseen ympäristöalan verotusta koskevissa asioissa;
- osallistumaan aktiivisesti yhdessä Euroopan parlamentin, neuvoston ja muiden sidosryhmien kanssa korkean tason asiantuntijaryhmän työhön. Komissio pyytää asiantuntijaryhmää arvioimaan, kuinka demokraattista vastuuvollisuutta ja avoimuutta voidaan parhaiten lisätä Euratomin perustamissopimuksen puitteissa.

²⁶ COM(2019) 8 final, 15.1.2019 – Kohti tehokkaampaa ja demokraattisempaa päätöksentekoa EU:n veropolitiikan alalla.