

Jyväskylän yliopisto

Marika Jokinen

Euroopan unioni tiellä kohti energiasisämarkkinoita
- sisämarkkinahanke energiapolitiittisten tavoitteiden valossa

Yhteiskuntatieteellinen tiedekunta
Yhteiskuntatieteiden ja filosofian laitos
Maaliskuu 2000

Jyväskylän yliopisto
Yhteiskuntatieteiden ja filosofian laitos

MARIKA JOKINEN:

Euroopan unioni tiellä kohti energiasisämarkkinoita -sisämarkkinahanke energiapoliittisten tavoitteiden valossa

Pro gradu - tutkielma, 101 s., liitteet 1 s.
Yhteiskuntapolitiikka
Maaliskuu 2000

Tiivistelmä

Euroopan unioni elää murroskautta. Integraation syvenemisen ja laajenemisen aiheuttamat vaatimukset haastavat niin unionin poliittisen toimintakulttuurin, päätöksentekorakenteet kuin olemassaolon edellytyksetkin. Sisämarkkinaohjelman ulottaminen energiapolitiikkaan on osa tätä muutosprosessia. Perinteisesti kansallisesti hyvin pitkälle säännellyllä ja monopolisoituneella energiasektorilla on sisämarkkinahankkeen myötä alkanut uusi vapaampi ja kilpailullisempi aikakausi. Energiasisämarkkinoiden luominen edellyttää kuitenkin valtaisia muutoksia jäsenmaiden energia-alan käytännöissä, muun muassa tuotannollisissa tekijöissä, rahoitus- ja tukijärjestelmissä, verotuskäytännöissä sekä omistussuhteita koskevissa kysymyksissä. Energian luonne julkisena palveluhyödykkeenä muuttuu. Vastakkainasetelma taloudellisten ja energiapoliittisten (ja ympäristöpoliittisten) tavoitteiden välillä on väistämätön. Esimerkiksi energian saannin turvaaminen ja ympäristönäkökulma asettuvat kyseenalaiseen asemaan kilpailullisilla markkinoilla, joissa talouspoliittisin argumentein preferoidaan voiton ja hyödyn lyhytnäköistä maksimointia. Energiapolitiikkaa harjoitetaan unionissa, vaikka perustamisasiakirjoissa (Rooman sopimus, Maastrichtin sopimus) energiapolitiikalle ei virallista, täysimääräistä sektoripolitiikan asemaa annetakaan. Vaikuttaminen onnistuu tehokkaimmin muiden (kuten ympäristöpolitiikka) politiikkalohkojen kautta. Tulevaisuus näyttää, millaiseksi energiapolitiikan asema unionissa muotoutuu. Siihen vaikuttavat unionin sisäisten muutosten ohella ulkoiset paineet, kuten laajentuminen ja kauppapoliittiset kysymykset.

Asiasanoja: Euroopan unioni, energiapolitiikka, sisämarkkinat, regulaatio, deregulaatio, re-regulaatio, Valkoinen kirja, Vihreä kirja

SISÄLLYSLUETTELO

1. JOHDANTO	4
2. TUTKIMUSONGELMA	6
3. TUTKIMUKSELLISISTA VALINNOISTA	8
3.1 Taustaa	8
3.2 Aineiston ja menetelmän esittely	9
3.3 Käsitteiden viidakossa	12
3.4 Teoreettisen viitekehyksen hahmottelua	15
4. KATSAUS AIKAISEMPIIN TUTKIMUKSIIN	20
4.1 Taustaa tutkimustraditiolle	20
4.2 Haaviin jääneet	22
4.2.1 Janne Haaland-Matláry	23
4.2.2 Kari Karjalainen	25
4.2.3 Francis McGowan	26
4.2.4 Paul K Lyons	28
5. COMMON MARKET - SINGLE MARKET - INTERNAL MARKET	30
5.1 Yhteismarkkinoista sisämarkkinoihin	30
5.2 Valkoinen kirja	31
5.2.1 Fyysiset esteet ja niiden poistaminen	33
5.2.2 Tekniset esteet ja niiden poistaminen	34
5.2.3 Verotukselliset esteet ja niiden harmonisointi	35
5.2.4 Maastrichtin sopimus ja sisämarkkinat	35
5.3 Subsidiariteettiperiaate	37
6. EUROOPAN UNIONIN ENERGIAPOLIITTISET EDISTYSASKELEET	38
6.1 Energiapolitiikkaa historian lehdillä	38
6.2 Sisämarkkinahanke	41
6.2.1 Kilpailun vapauttaminen	42
6.2.2 Kilpailulait ja energia	43
6.2.3 Sähkön ja maakaasun sisämarkkinat - lähtölaukaus	47

6.2.4 Direktiivi sähkön sisämarkkinoista	52
6.2.5 Direktiivi maakaasun sisämarkkinoista	55
6.2.6 Muita tavoitteita ja säädettyjä direktiivejä	57
<i>Standardisointi</i>	60
<i>Transparensi</i>	60
6.3 Yhteenveto sisämarkkinahankkeesta	61
7. ENERGIAPOLITIIKAN NYKYKEHITYS UNIONISSA	66
7.1 Silmäys sisämarkkinoiden nykytilaan	66
7.2 Deregulaatiosta re-regulaatioonko?	69
7.3 Vihreä kirja	72
7.4 Valkoinen kirja	74
7.4.1 Energian saannin turvaaminen	75
7.4.2 Kilpailukyky	77
7.4.3 Ympäristönsuojelu	78
7.4.4 EHTY:n neuvoa-antavan komitean päätöslauselma Valkoisesta kirjasta	79
7.5 Tavoitteista keinoihin	79
7.6 Energiapolitiikka on myös ympäristöpolitiikkaa	81
8. KESKUSTELUA	85
LÄHDELUETTELO	92

1. Johdanto

Euroopan unioni on uuden vuosituhannen vastaanotettuaan suurten haasteiden ja kipeiden kysymysten edessä. Unionin on sekä sisäisten että ulkoisten paineiden vuoksi muututtava ja uudistuttava. Sen on sopeutettava poliittinen kulttuurinsa uusiin toimintakehyksiin, jotka raamittuvat toisaalta yhä syvemmästä integraatioasteesta sekä yhteisöllisestä sitoutumisesta nykyisten jäsenmaiden kesken, mutta toisaalta myös laajentumisen synnyttämistä vaatimuksista ja ehdoista koskien uusia hakijamaita. Samanaikaisesti on nähtävissä kahden varsin ongelmalliselta ja jopa vastakkaiselta vaikuttavan kehityskulun toteutuminen unionissa: integraation *syveneminen* ja unionin *laajentuminen*. Unioni on ajautumassa perimmäisten kysymysten ääreen muutosten hyökyaallokossa, josta sen on itse osattava pelastaa itsensä kyetäkseen säilyttämään toimintakykynsä ja legitimitettinsä myös tulevaisuudessa. Hukkumisen mahdollisuus on silti olemassa.

Tässä tutkielmassa perehdytään unionin yhteen taloudellisen yhdentymisen kulmakivistä -sisämarkkinahankkeeseen- kuitenkin etupäässä muusta kuin puhtaasta taloudellisesta näkökulmasta tarkasteltuna. Kyse on ennen kaikkea integraatiota syventävästä kehityksestä etenkin, kun sisämarkkinoilla tarkoitetaan tässä *energiasisämarkkinoiden* luomista. Sisämarkkinoita perinteisessä mielessä eli talouspoliittisena projektina tarkastellaan ainoastaan johdatuksenomaisesti ja ikään kuin perustaksi ja raamiksi sisämarkkinoiden energiapoliittiselle tarkastelulle. Euroopan komission julkaisemassa Valkoisessa kirjassa esitetyt kilpailun vapauttamisen ja vapaan kaupan esteiden purkamisen tavoitteet loivat perustan myöhemmin julkaistulle energiasisämarkkinoita luotsaavalle ohjelmalle, jossa ensimmäisen vaiheen tavoitteeksi asetettiin kilpailullisten sähkö- ja maakaasumarkkinoiden luominen unionin alueelle. Millaisten muutosten eteen on jäsenmaiden perinteisesti varsin pitkälle kansallisesti säännelty energiasektori joutunut kohdatessaan sisämarkkinaohjelman kilpailullisine tavoitteineen ja vaatimuksineen?

Energiasisämarkkinahanke on takkuisella tiellään saanut tuta ei ainoastaan jäsenmaiden välisiä intressiristiriitoja vaan myöskin yhteentörmäyksiä, jotka ovat syntyneet komission ajamasta johdonmukaisesta ja hyvin aloitteellisesta linjasta energiapolitiikassa ja toisaalta jäsenmaiden nihkeästä suhtautumisesta näihin yhtenäistämisyrittämyksiin. Vaikeudet energiapolitiittisten käytäntöjen yhtenäistämiseksi jäsenmaiden välillä ovat liittyneet suvereniteettikysymyksen ohella energiapolitiikan epäviralliseen asemaan unionissa. Koska unionilla ei ole energiapolitiikan täysimittaiseksi harjoittamiseksi perustamisasiakirjojen perusteella toimivaltaa, se ei ole oikeutettu puuttumaan jäsenmaiden kansallisiin energiapolitiittisiin käytäntöihin samaan tapaan kuin toimivaltaisten sektoripolitiikkojen kohdalla. Tosin yritystä ei ole puuttunut.

Energiapolitiikkaa harjoitetaan unionitasolla kaikesta huolimatta. Hyvin pitkälle kyse on lopulta energiapolitiikkaan vaikuttamisesta välillisesti muiden politiikan sektoreiden kautta. Sisämarkkinahankkeessakin tavoitellaan pääasiassa taloudellista hyötyä, kasvua ja kilpailukykyä. Juuri taloudellisin argumentein energiasisämarkkinaohjelma alunperin käynnistettiin unionissa. Itseisarvoisesta energiapolitiikan harjoittamisesta voi tuskin sisämarkkinahankkeen yhteydessä puhua. Siitä huolimatta vaikutukset jäsenmaiden energiasektoreilla ovat valtavat johtuen energian erityisluonteesta ja alan käytäntöjen heterogeenisyydestä. Sääntelyn purkaminen kansallisella tasolla ja kilpailun lisääminen unionitasolla ei näyttäisi ainakaan vielä kasvattavan unionin valtaa jäsenmaiden vallan kevennettyä. Eurooppalaisten markkinoiden avautuminen on tosin vasta tulossa. Joissakin jäsenmaissa sähkömarkkinat ovat jo alkaneet voimakkaasti kuumentua ja vanhat rakenteet sortua, kuten tapahtuu tällä hetkellä esimerkiksi Saksassa. Useimmissa jäsenmaissa kehitys on vasta aluillaan. Suomen sähkömarkkinoiden vapautuminen tapahtui samana vuonna kuin Suomi otettiin jäseneksi Euroopan unioniin eli vuonna 1995, mikä nosti maamme tuolloin varsin poikkeukselliseen asemaan verrattuna muihin jäsenmaihin avoimen ja kilpailullisen energiapolitiikan pioneerina.

Sääntelystä täysin vapaata energiamaarkkina-aluetta on tuskin mahdollista tai edes toivottavaa rakentaa, sillä yhä markkinaorientoituneemmalla energia-alalla on syytä pitää jatkossakin kiinni jonkinasteisesta sääntelystä, tapahtuu se sitten kansallisin tai ylikansallisin välinein, jottei markkinoiden epävarmuustekijät liiaksi uhkaa energiapoliittista tasapainoa. Itseisarvoista energiapolitiikkaa unionin voi sanoa tavoittelevan yleisissä energiapoliittisissa tavoitteenasetteluissa, jotka siis eivät ole ainakaan vielä jäsenmaita velvoittavia ainoastaan periaatteellisesti jäsenmaiden hyväksymiä. Tulevaisuus näyttää, millaisen sijan energiapolitiikka tulee unionissa saamaan ja millaiset edellytykset energiapoliittiselle toiminnalle ollaan valmiita luomaan. Kestävä energiapolitiikka edellyttää joka tapauksessa johdonmukaista sitoutumispolitiikkaa. Riittävätkö Euroopan unionin resurssit?

2. Tutkimusongelma

Vuonna 1992 solmittu Maastrichtin sopimus lujitti merkittävästi Euroopan Yhteisön kahdentoista jäsenmaan taloudellista liittoutumista toisiinsa ja päätti samalla kylmän sodan jalkoihin perustetun Hiili- ja teräsyhteisön vuosikymmeniä kestäneen taipaleen. Maastrichtin sopimuksella luotiin perusta jäsenmaiden taloudelliselle yhdentymiselle. Sopimukseen sisällytettiin selkeät ja johdonmukaiset tavoitteet taloudellisesta integraatiosta, mikä tarkoitti käytännössä vaiheittaista etenemistä kohti kilpailulle vapaata talousaluetta, jossa niin ihmisten, tavaroiden, palveluiden kuin valuutankin vapaa liikkuminen oli keskeisenä tavoitteena. Taloudellisen integraation täydellistyminen kirjattiin sopimukseen toteutuvaksi vuonna 2002, kun yhteinen valuutta unionin jäsenmaiden välillä Ruotsia, Englantia ja Tanskaa lukuunottamatta otettaisiin käyttöön. (ks. Maastrichtin sopimus)

Euroopan Yhteisön sen paremmin kuin unioninkaan perustamisasiakirjoista on turha etsiä otsikkoa *energiapolitiikka*. Tästä syystä energiapolitiikasta ei voida mielestäni puhua *sektoripoliittikkana*, vaikka joissakin yhteyksissä näin tehdäänkin. Energiapolitiikkaa silti harjoitetaan unionitasolla. Energiasisämarkkinoiden voimaansaattaminen on unionin keskeisimpiä energiapoliittisia hankkeita, samoin

esimerkiksi ympäristöpolitiikassa ja kilpailupolitiikassa tuotetaan välillisesti myös energiapoliittisia päätöksiä. Sama pätee myös kääntäen: energiapoliittikka voidaan harjoittaa myös muilla poliittisilla areenoilla käyttäen hyväksi siellä olemassa olevia poliittisia välineitä, erityisesti ympäristöpolitiikassa.

Energiapoliittikka on hyvin kiistanalainen ja tulenarka aihe poliittisella agendalla. Perinteisesti pitkälle kansallisesti säännelty, ohjattu ja tuettu energiapoliittikka on jäsenmaissa osa kunkin valtion merkittävää suvereniteettia, jota ei haluta luovuttaa unionille. Tästä huolimatta komissio on jatkuvasti rohkeasti ja päättäväisesti tuonut energiapoliittisia kysymyksiä poliittiselle agendalle ja pyrkinyt ehdotuksia tehtailemalla tunnustelemaan mielipideilmastoa sekä näin koordinoimaan jäsenmaiden toisistaan poikkeavia energiapoliittisia käytäntöjä. Energiapoliittikka saa unionitasolla kiistanalaisuudestaan huolimatta konkreettisen ilmauksensa eräänlaisissa yhteisöllistä energiapoliittikkaa hahmottelevissa yleisissä linjauksissa, joita komissio on jo vuosien ajan jäsenmaille esittänyt. Komissio on pyrkinyt luomaan yhteisölliselle energiapoliittikalle yleiset tavoitteet ja toimintalinjat. Nämä linjaukset ovat kuitenkin puhtaasti teoreettisia vailla velvoitteita jäsenmailta. Sisämarkkinaohjelman myötä energiapoliittikka on alkanut kuitenkin tapahtua. Energiapoliittikan liittäminen osaksi sisämarkkinahanketta käynnisti jäsenmaissa valtavan muutosten aallon, kun kilpailullisten markkinoiden ideologia tuli sopeuttaa kansallisiin energiapoliittisiin kuvioihin.

Tutkimusongelmani pohjautuu edellä esittämiini taustahavaintoihin Euroopan unionista ja energiapoliittikasta. Näkökulmani on yleinen siinä mielessä, että tarkastelen energiapoliittikan ilmenemistä ja energiapoliittista toimintaa, unionitasolla unionin 'itsensä' harjoittamana, toisin sanoen tarkastelunäkökulma nojaa *unionin* intressejä ajavan ja aloitteita tehtailevan komission sekä päätöksiä tekevän neuvoston linjauksiin ja tavoitteisiin. En ole kiinnostunut jäsenvaltioiden kansallisista energiapoliittisista käytännöistä tai intresseistä, vaikka niihin satunnaisesti viittaankin tekstissä. Oletuksenani on edelleen, että yksittäiset jäsenvaltiot edustavat unionissa yhdessä rintamassa yhtä kansallista energiapoliittista linjaa. Kansallisen tason mieltäkuohuttavien ristiriitojen ja intressikiistojen tutkiskeluun ei tämän tutkielman

puitteissa olisi edes mahdollista ryhtyä. Väitän, että Euroopan unionissa ei ole olemassa energiapolitiikkaa, jota voisi kutsua sektoripolitiikaksi ja jota ajettaisi sen itsensä vuoksi ja että energiapolitiikalle on vaikea ellei mahdotonta löytää olemassaolon edellytyksiä tulla sellaiseksi, koska unionin ensisijaisena tavoitteena on integroitua taloudellisesti jäsenmaiden kesken.

Euroopan unionin olemassaoloa määrittävät siten vahvat talouspoliittiset elementit. Peruste olemassaololle löytyy ensisijaisesti taloudellisista aineksista. Onko talouspolitiikassa tai talouspolitiikan rinnalla sijaa energiapolitiikan harjoittamiselle ja jos on, mihin se perustuu ja miten se ilmenee unionissa? Onko unionilla energiapolitiikkaa ja jos sitä on, mitä sillä tarkoitetaan käytännössä? Tämä tutkielma pyrkii etsimään vastauksia näihin kysymyksiin. Hypoteesini kuuluu siis näin: perinteiset energiapoliittiset tavoitteet (energian saannin turvaaminen, energiansäästäminen...) ovat ristiriidassa energiasämarkkinaohjelmaan kirjattujen tavoitteiden (vapaa kilpailu, halvat energiahinnat...) kanssa. Tavoitteiden yhteensovittaminen sellaisenaan on tuskin mahdollista, mistä aiheutuu jatkuvia kiistoja jäsenmaiden välille. Lisäksi tutkielmassa on tavoitteena hahmotella ohut tulevaisuudenskenaario siitä, mitä seurauksia harjoitetulla energiapolitiikalla saattaa olla ja mihin se saattaa johtaa.

3. Tutkimuksellisista valinnoista

3.1 Taustaa

Ajatuksellisesti tämä tutkimustyö sai alkunsa kolme vuotta sitten, kun osallistuin Saksassa opiskelijavaihtovuoteni aikana Euroopan unionia käsittelevään seminaariin. Jatkoa aiheen työstämiseen sai pro gradu – tutkielman kirjoittamisen tultua ajankohtaiseksi kaksi vuotta sitten. Tutkimuskohteena Euroopan unioni kiinnosti minua alusta alkaen. Se vaikutti Suomen näkökulmasta varsin uudelta ja tarpeeksi merkittävältä aiheelta. Haasteelliseksi tutkimusaiheen tekee mielestäni se, että se on samanaikaisesti ajankohtainen, tuore ja tutkimaton. Unionitason energiapolitiikka

osoittautui juuri sellaiseksi. Tutkimusaineistoa oli saatavilla mutta ei riittävästi. Energiapolitiikka oli aiheena hyvin laaja ja monisäikeinen. Aluksi aiheen rajaaminen oli työlästä, koska en osannut aavistaa, miten laajaksi jokin mielestäni kapea alue voi työstämisen aikana paisua. Mitä enemmän tutustuin alan kirjallisuuteen sitä kapeammaksi muuttui se ala, johon halusin lopulta syventyä tai johon käytettävissä olevien resurssien puolesta oli edes mahdollista paneutua.

Aiheen lopulliseen rajaukseen päädyin pitkällisten pohdintojen jälkeen. Ensiksi kiinnostuin Saksan energiapolitiikasta ja sen suhteesta Euroopan unionin ajamiin energiapoliittisiin tavoitteisiin. Materiaalia olisi ollut hyvinkin saatavilla mutta ajatus vieraan maan energiapoliittiseen järjestelmään tutustumisesta ei saanut minua tarpeeksi syttymään. Kansallisia energiapolitiikkoja vertailevan tutkimusehdotuksen hylkäsin seuraavaksi syystä, että aineiston saaminen olisi ollut hyvin vaivalloista ellei peräti mahdotonta. Lopulta valitsin näkökulmakseni energiapolitiikan ilmenemisen ja ilmenemismuotojen tarkastelun unionin keskeisimpien energiapoliittisten tavoitteiden valossa, mikä osoittautui tutkimuksellisesti varsin sopivaksi aiheeksi.

Näkökulma on siis *tavoitelähtöinen*. Aineiston on tarkoitus ilmentää Euroopan unionin tavoitteenasetteluja energiapolitiikan alueella: millaisille tavoitteille yhteisöllisen energiapolitiikan harjoittaminen perustuu, miten tavoitteet määrittyvät ja mitä tavoitteiden saavuttamiseksi tulee tehdä. Pyrkimyksenä on myös tarkastella näiden tavoitelauselmien yhteensopivuutta kansallisen tason tavoitteisiin.

3.2 Aineiston ja menetelmän esittely

Tutkimusongelmaan tai tutkimukselliseen näkökulmaan ei suoraan sisälly aineksia Euroopan unionia koskevan integraatiokehityksen tai yleisten integraatioteorioiden perinteestä, mutta institutionaalisen ja tavoitelähtöisen näkökulman tarkentamiseksi lyhyt integraatiotutkimuksen tarkastelu sopinee johdatukseksi varsinaisen aineiston esittelylle ja taustoitukseksi metodisille valinnoille.

Viime vuosina Euroopan unionissa tapahtuneiden rakenteellisten muutosten myötä tutkimuksellinen kiinnostus integraatiota kohtaan on kasvanut. Vuosikymmenien ajan integraatiotutkimusta hallinneet *uusfunktionalismi* (neofunctionalism) ja *hallitustenvälisyys* (intergovernmentalism) eivät integraation syventymisen jälkeisessä uudessa tilanteessa ole enää selitysvoimaisia. Uusfunktionalismi etsii syitä sille, mikä saa kansallisvaltiot luovuttamaan osan suvereniteettiaan rajojensa ulkopuolelle. Integraatiokehitykseen vaikuttavat uusfunktionalismin mukaan ennen kaikkea kansainväliset ja monikansalliset toimijat. Ulkoinen paine siis kulloinkin määrittää integraatiota. Hallitustenvälisyydessä jäsenvaltioiden kansalliset intressit ja hallitusten väliset neuvottelut puolestaan ratkaisevat integraatiokehityksen suunnan. Sisäiset voimasuhteet määrittävät integraatioasteen. (Rehn 1997, 132-134)

Rehnin (1997) mukaan kahta integraatiotutkimuksen pääsuuntausta, uusfunktionalismia ja hallitustenvälisyyttä, yhdistää tutkimuksellisen mielenkiinnon kohdistuminen *integraatioprosessiin*¹. Tämä piirre on tehnyt perinteisistä suuntauksista tutkimuksellisesti riittämättömiä selittämään Euroopan unionin nykyistä päätöksentekoa. Erityisesti Yhtenäisasiakirjalla ja Maastrichtin sopimuksella unionin asemaa parannettiin ja valtaa kasvatettiin merkittävästi suhteessa jäsenvaltioihin. Tällä oli vaikutusta myös unionin institutionaalisiin rakenteisiin ja päätöksentekoon. Unionia onkin Rehnin mukaan syytä tarkastella integraationäkökulman sijaan *poliittisena järjestelmänä*, johon liittyy niin päätöksenteko, institutionaaliset rakenteet ja verkostot kuin lainsäädäntökin. (Rehn 1997, 132-133).

Tässä tutkielmassa Euroopan unionia on tarkoitus tarkastella poliittisena järjestelmänä, joka toimii tiettyjen institutionaalisten kehysten puitteissa, ajaa yhteisöllisesti sovittuja tavoitteita unionitasolla toteutettaviksi sekä luo toiminnalleen oikeudellista perustaa lainsäädännöllisin keinoin. Energiasisämarkkinahankkeen tarkasteluun näyttää sisältyvän elementtejä kaikista edellä mainituista seikoista.

¹ Vrt. esimerkiksi Karjalaisen (1997) tutkimuksellisiin lähtökohtiin.

Tutkielman aineisto pohjautuu asiakirjoihin. Aineisto käsittää Euroopan unionin komission ja neuvoston julkaisemista asiakirjoista sekä unionin voimassa olevasta lainsäädännöstä tärkeimmät energian sisämarkkinahankkeen kehittämistä ja toteuttamista koskevat sekä keskeisimmät energiapoliittisia tavoitteita käsittelevät osat. Kyse on pääasiassa komission tekemistä aloitteista ja aloitteiden pohjalta julkaistuista asiakirjoista sekä voimassa olevan lainsäädännön osalta neuvoston hyväksymistä direktiiveistä eli harmonisointisäännöistä.

Aineisto on lukumääräisesti suppea mutta sisällöllisesti varsin laaja. Yksittäinen direktiivi kätkee sisäänsä runsaasti informaatiota muun muassa periaatteiden, tavoitteiden ja yksityiskohtaisten kunkin direktiivin toimialaa koskevien määrittelyjen muodossa. Huomattavaa on myös se, että direktiivin säätämistä edeltävä valmistelutyö useine väliraportteineen ja ehdotuksineen on usein suunnaton ja pitkälinen prosessi, jonka aikana alkuperäiseen aloitteeseen tehdään muutoksia eri päätöksentekoeleimissä ja joka saattaa huolellisesta valmistelu- ja suunnittelutyöstä huolimatta kaatua jäsenmaiden erimielisyyksiin tai vastustukseen (ks. Rehn 1997, 143). Vain murto-osasta aloitteista saadaan aikaan jäsenmaita sitova päätös. Näin ollen varsinainen aineisto on kapea otos kokonaisuudesta, mutta tarkoituksena tässä työssä onkin virallisen lainsäädännön ohella kertoa tarinaa energiapolitiikan kiistanalaisesta luonteesta tuomalla esille myös vastoinkäymisiä ja kariutuneita hankkeita sekä välittää lukijalle hyväksytyjen hankkeiden taustoja, ei pelkkiä faktatietoja.

Perinteisestä manuaalisesta aineistonkeruusta poiketen, joskin tälle ajalle tyypilliseen tapaan, aineisto poimittiin sähköisen viestimen välityksellä, internetistä. Internet osoittautui varsin monipuoliseksi ja kattavaksi tietolähteeksi, josta oli mahdollisuus löytää ajankohtaista Euroopan unionia koskevaa yleistä informaatiota virallisista toimielimistä, tavoitteista, toiminnasta ja rakenteesta sekä yksityiskohtaisempaa informaatiota virallisista sopimusteksteistä, perustamisasiakirjoista, päätöksistä ja lainsäädännöstä. Tässä työssä käytettävä aineisto on siis poimittu Euroopan unionin

voimassa olevaa lainsäädäntöä käsittelevästä tietokannasta² sekä lisäksi alaa käsittelevästä kirjallisuudesta ja tutkimuksista.

Metodisesti tämä tutkielma ei noudattele mitään jo olemassa olevaa ideaalityyppiä. Tutkielma etenee aineistosta itsestään nousevien ja jo olemassa olevien tulkintojen viitoittamana mielenkiintoiseen vastakkainasetelmaan taloudellisten ja energiapolitiittisten tavoitteiden välillä. Jännite on tarkoitus purkaa tarkastelemalla tavoitelauselmaa suhteessa toisiinsa.

3.3 Käsitteiden viidakossa

Energiapolitiikkaa harjoitetaan toimintaympäristössä, jossa on yhteensovitettava avoimessa markkinataloudessa tapahtuva taloudellinen kasvu ja tehokkuusvaatimukset, luonnon ehdoilla tapahtuva kestävä kehitys sekä energian saannin jatkuva turvaaminen (esim. KTM-julkaisuja 1997, 3). Energiapolitiikka on mitä ilmeisimmin talouspolitiikkaa, kilpailupolitiikkaa, ympäristöpolitiikkaa, teollisuuspolitiikkaa jne. Energialla on huomattavaa talouspoliittista merkitystä niin yhteiskunnallisella kuin yritysmaailmankin tasolla. Erityisesti suurteollisuuden ja talouselämän jatkuvuuden kannalta energialla on perinteisesti ollut merkittävä asema yhteiskunnassa taloudellisen hyvinvoinnin takaajana ja kansainvälisen kilpailukyvyyn ylläpitäjänä. Energiataloudessa on omaksuttu energiankulutuksen kasvuun tähtäävä ideologia, jonka myötä taloudellinen kasvu on tullut mahdolliseksi (Sairinen 1999, 123). Tämän päivän globalisoituneessa markkinataloudessa kasvun ideologia asetetaan kyseenalaiseksi, kun luonnon kantokyky ja kestävä kehityksen periaatteet sisällytetään tai pyritään sisällyttämään yhä vahvemmin talouspolitiikan toimintaehtoihin. Näyttää siltä, että energiapolitiikasta tulee yhä enemmän ympäristöpolitiikkaa ja yhä vähemmän talouspolitiikkaa³. Näin ainakin teoriassa.

² Euroopan unionin voimassa oleva lainsäädäntö löytyy internetistä Eur-lex -nimisestä tietokannasta osoitteesta <http://europa.eu.int/eur-lex/fi/index.html>.

³ Vrt. esimerkiksi Collier 1994, 28-29.

Tässä työssä energiapolitiikalla tarkoitetaan ei yksinomaan varsinaista energiapoliittista toimintaa vaan myöskin muilla, kuten kauppaa-, kilpailu- ja ympäristöpolitiikan lohkoilla ilmenevää energiapoliittista liikehdintää, joka aiheutunee sisämarkkinaohjelman edellyttämistä muutoksista. Näin ollen energiapolitiikka rajoittuu tässä työssä koskemaan ensisijaisesti energiasisämarkkinahanketta ja niitä yleisiä energiapoliittisia linjauksia ja tavoitteita, joita unioni on esittänyt perustaksi yhteisölliselle energiapolitiikalle. Pääpaino on luonnollisesti kuitenkin niissä energiapolitiikan harjoittamisen reunaehdoissa, joiden puitteissa energiapoliittiset tavoitteet, päämäärät ja toimenpiteiden valmistelut tehdään. Tässä tapauksessa kyse on unionitason energialle raivatuista poliittisista areenasta. Collierin (1994) esittämä malli politiikan (policy) rakentumisesta sopii varsin hyvin kuvaamaan myös edellä hahmottelemani unionitason energiapolitiikan rakentumista. Prosessi etenee Collierin mallissa kaksivaiheisesti siten, että ensin politiikalle luodaan hahmo tavoitteiden muodossa (policy formulation), ja sen jälkeen luodaan keinot tavoitteisiin pääsemiseksi (policy implementation) (Collier 1994, 13-14, 43-46). Hahmo unionitason energiapolitiikalle on olemassa mutta tavoitteiden toteuttamiseksi keinoista ei olla vielä päästy yksiselitteisesti yksimielisyyteen, mistä syystä energiapolitiikasta ei voida puhua unioniin integroituna politiikan sektorina. Energiapoliittisten kysymysten läpiviemiseksi Euroopan neuvoston tulee saavuttaa äänestystilanteessa yksimielinen kanta jäsenmaiden kesken, poikkeuksena sisämarkkinoita koskevat päätökset, joihin sovelletaan määräenemmistöäkäytäntöä (Haaland-Matláry 1996, 261)⁴.

Euroopan unionissa virallisista toimivaltaisiksi luokiteltavista politiikkalohkoista käytetään nimitystä *sektoripolitiikka*. Myös muista politiikoista käytetään toisinaan nimitystä sektoripolitiikka, vaikka perustamisasiakirjoista ei kyseistä politiikan lohkoa löytyisikään. Näin tapahtuu esimerkiksi energiapolitiikan kohdalla. Yhtenäistä käytäntöä siitä, mikä määrittää sen, onko kyse sektoripolitiikasta vai jostain muusta, ei näyttäisi olevan. Tässä työssä energiapolitiikkaa ei käsitellä sektoripolitiikkana, koska Rooman sopimus ei energiapolitiikkaa tunnusta

⁴ Ks. myös Häckel 1995/96, 170 ja Mäkelä 1994, 20.

viralliseksi unionin toimivaltaiseksi politiikaksi (ks. liite 1) ja koska unionin ei voida sanoa harjoittavan johdonmukaisesti itseisarvoista energiapolitiikkaa.

Sektoripolitiikalle ominaisiksi piirteiksi katsottavien institutionaalisten rakenteiden syntyminen *pääosastojen* (Directorate General = DG) muodossa myös muille kuin varsinaisille toimivaltaisille politiikan alueille on kuitenkin muodostunut unionissa eräänlaiseksi epäviralliseksi keinoksi lujittaa ja laajentaa unionin valtaa suhteessa jäsenvaltioihin. Näin on käynyt myös energiapolitiikassa. Pääosasto *Energia XVII* toimii kaikkein vahvimmin energiapoliittisissa kysymyksissä, mutta myös seuraavilla pääosastoilla voidaan välillisesti vaikuttaa energiapoliittisiin hankkeisiin: *Kilpailu, Tulliliitto ja välillinen verotus, Ympäristö, Tiede ja tutkimus* sekä *Sisämarkkimarkkinat*. (Haaland-Matláry 1997, 107)

Sekaantumisten välttämiseksi on syytä lyhyesti määritellä myös käsitteet *yhteisö* ja *unioni*. Kirjallisuudessa voi edelleen törmätä molempiin käsitteisiin varsin sekaisin ja epäjohdonmukaisesti käytettyinä. Itse pyrin ainakin jossain määrin olemaan johdonmukainen seuraavalla tavalla. Pääsääntöisesti käytän *Euroopan Yhteisö* -käsitettä tai lyhennettä *EY* palatessani tekstissä aikaan ennen vuotta 1992 ja silloin, kun esittämäni lainsäädännölliset tekstit pohjautuvat Euroopan Yhteisön aikaan eli niissä esiintyy lyhenne EY. Näissä kohdin EY-lyhenteen esiintyminen on myös merkki siitä, että lainsäädännölliset muutokset on tehty Euroopan Yhteisön (Yhteisöjen) perustamisasiakirjaan Rooman sopimukseen. *Euroopan unioni* -käsitettä tai pelkkää *unioni* -käsitettä käytän kaikilta muilta osin eli käsitellessäni aikaa Maastrichtin sopimuksen solmimisen vuoden 1992 jälkeen. Poikkean kuitenkin joissain kohdin tästä selkeästä jaosta ensisijaisesti välttääkseni liiallista toistoa. Se tapahtuu silloin, kun *yhteisö* -käsite esiintyy *unionin* synonyyminä esimerkiksi seuraavasti: yhteisöllisen energiapolitiikan ajaminen on unionissa kiistanalainen asia. En luonnollisestikaan viittaa yhteisöllisyydellä EY-aikaan, vaan yhteisöllisesti ajettavaan energiapolitiikkaan.

Eri päätöksentekomuotojen läpikäyminen tässä yhteydessä on niin ikään paikallaan. Päätöksentekomuotojen käsitteiden määrittelyminen on edellytys unionin lainsäädäntöä käsittelevien kohtien omaksumiselle jatkossa. Euroopan unionin päätöksentekuelimet tuottavat jatkuvasti jäsenmaita täysin tai osittain velvoittavia tai vain suosituksenomaisia sopimus- ja asiakirjoja⁵. Euroopan neuvosto ja parlamentti yhdessä sekä neuvosto ja komissio antavat asetuksia ja direktiivejä, tekevät päätöksiä, antavat suosituksia, lausuntoja ja tiedonantoja (Mäkelä 1994, 21). Päätöksentekomuodot eroavat toisistaan siinä, että niiden sitovuuden ja velvoittavuuden aste vaihtelee. *Asetukset* (regulation) ovat kaikilta osin velvoittavia ja niitä sovelletaan säädetyissä muodoissaan jäsenmaissa. Luonteeltaan asetukset ovat ylikansallista lainsäädäntöä. *Päätökset* (decision) velvoittavat kaikilta osiltaan niitä, joille ne on suunnattu. *Ohjesäännöt* eli *direktiivit* (directive), joita tässä työssä on päätöksentekomuodoista pääasiassa käsitelty, velvoittavat niin ikään jokaista jäsenvaltiota, jolle ne on suunnattu. Erotuksena edellisiin direktiivit eivät sisällä valmiita toimenpide-ehdotuksia, jotka olisivat suoraan jäsenmaita velvoittavia, vaan kansalliset viranomaiset määrittelevät tahoillaan kansallisiin olosuhteisiin parhaiten soveltuvat keinot ja muodot, joiden avulla sääntö toteutetaan. Luonteeltaan direktiivit ovat harmonisointinormeja ja niiden voimaantulo edellyttää kansallisen lainsäädännön sopeuttamista. *Suosituks* (recommendation) ja *lausunn*ot (opinion) eivät ole jäsenmaita sitovia. *Päätöslausemien* (resolution) ja *tiedonant*ojen (communication) juridinen merkitys on edelleen vähäisempi kuin edellisten. (Emt., Moussis 1995, 26)

3.4 Teoreettisen viitekehyksen hahmottelua

Läntisissä teollisuusmaissa alkoi toisen maailmansodan jälkeen voimakas valtiollistumisprosessi, johon liittyi kiinteästi julkisen sektorin huomattava kasvu. Eurooppaan alkoi kehittyä valtiollisesti vahvojen sääntelymekanismien järjestelmä,

⁵ Mann (1994, 110-116) on mielenkiintoisella tavalla pureutunut artikkelissaan ”Euroopan Yhteisö ja maailman kansallisvaltiot” Euroopan unionin kehitykseen kansallisvaltioiden aseman ja merkityksen heikkenemisen valossa ja niihin kansallista suvereniteettiä kaventaviin rakenteisiin, joita unionitasolla

joka oikeutti valtion interventionistisen politiikan harjoittamisen ja laajan osallistuvuuden (Lehtinen 1995, 8). Sääntely (regulaatio) perustui virallisiin kansallisesti johdettuihin keinoihin, mikä ehkäisi epävirallisten ja riippumattomien sääntelymekanismien syntymisen. 1970-luvulta lähtien eurooppalainen regulaatiopolitiikka ajautui kuitenkin vastatuuleen, kun sen nähtiin uhkaavan vapaiden markkinatalousyhteiskuntien kehitystä. Liberalistisiin talousoppeihin nojaten valtion rooli asetettiin kriittisissä näkemyksissä kyseenalaiseksi (emt. 9-10). Amerikassa markkinaorientoituneisuus oli omaksuttu jo tälle vuosisadalle tultaessa. Sääntelylle oli muodostunut omanlaisensa liberalistinen perinne, joka poikkesi eurooppalaisesta valtiokeskeisyydestä (Majone 1990, 1-3).

Regulaatio-käsitteelle⁶ on muodostunut Atlantin molemmin puolin omat teoria- ja merkityserinteensä (emt.). Eurooppalaisessa perinteessä regulaatiolla on viitattu laajasti koko lainsäädännön, hallinnon ja sosiaalisen kontrollin piirissä tapahtuvaan sääntelyyn, kun taas amerikkalaisessa perinteessä regulaatio on saanut viitekehýksensä suppeammasta ja rajatummasta piiristä ulottuen ainoastaan toimintaan, joka on yleisesti toivottavaa yhteiskunnassa (Selznick 1985, 363-364). Regulaatiota ei ole Atlantin tuolla puolen toteutettu ainoastaan lakeja säätämällä, vaan lainvoimaisuuden lisäksi on tarvittu asintuntemusta ja tietämystä säänneltävästä alasta. Ideologiselta ja institutionaaliselta perustaltaan eurooppalainen ja amerikkalainen perinne eroavat merkittävällä tavalla toisistaan: edellisessä on opeteltu markkinaideologian aakkosia vasta jonkin aikaa, kun jälkimmäisellä luottamus markkinoiden sääntelemättömään toimintakykyyn on saavutettu siis jo vuosisata sitten. Majone huomauttaa myös, että amerikkalaisessa poliittisessa elämässä regulaatiolla on ollut varsin merkittävä asema, mikä on näkynyt muun muassa vahvana teoriaperinteenä ja runsaana aihekirjallisuutena. Euroopassa puolestaan regulaation tieteellinen kiinnostavuus on jäänyt varsin vähäiseksi.

on havaittavissa. Tähän liittyy kiinteästi myös unionin päätöksentekorakenteiden ja -menetelmien tarkastelu.

⁶ Regulaatio-käsitteellä on vahvat juuret Michel Agliettan talusteoreettisissa tarkasteluissa (ks. esimerkiksi Aglietta 1979), jotka palautuvat amerikkalaisen modernin kapitalismin teoriaperinteisiin. Raskaasta teoreettisesta tyylistään johtuen hänen ajattelunsa tarkempi tarkasteleminen on tässä työssä jätetty pois.

Nykyisellään Euroopassa ja erityisesti Euroopan unionissa käynnissä oleva deregulaatiokeskustelu ja -kehitys on poikinnut runsaammin tieteellisiä tutkimuksia kuin regulaatio koskaan. (Majone 1990, 1-2)

Perinteiset regulaatorakenteet ovat kuitenkin nyt murentumassa Euroopassa. voimakkaat ideologiset, teknologiset ja taloudelliset muutokset ovat alkaneet horjuttaa valtiollisen sääntelyn peruseriaatteita. Regulaatio on muuttumassa *deregulaatioksi*. Deregulaatiossa peruslähtökohtana on kansallisen sääntelyn keventäminen ja purkaminen. Unionissa tämä tarkoittaa sitä, että käytäntöjä yhtenäistetään niiltä osin kuin ne hidastavat tai vääristävät kilpailullisten markkinoiden syntymistä ja taloudellista toimintaa jäsenmaiden välillä. Deregulaatiolla ei tarkoiteta kuitenkaan regulaation täydellistä poistamista, kuten Majonen (1990) mukaan usein virheellisesti väitetään. Kyse on pikemminkin vähemmän rajoittavasta ja vähemmän jäykästä regulaatiosta: totaalisen deregulaation sijaan voidaan puhua deregulaation ja regulaation kombinaatiosta. Majone käyttää tästä (vapaasti käännettynä) nimitystä '*uudistuva sääntely*' ("regulation reform"). Uudistuva sääntely on näkynyt unionissa viimeisen 25 vuoden aikana hänen mukaansa siten, että pääasiallisena pyrkimyksenä on ollut *harmonisoida* jäsenmaiden käytäntöjä ei niinkään yhdenmukaistaa niitä. (Majone 1990, 3-5). Direktiivit ovat oivallinen esimerkki harmonisoivasta politiikasta, mikä tulee myös tässä työssä myöhemmin esille.

Eurooppalaisessa regulaatioperinteessä sääntelyllä on luotu kestävä perusta kansalliselle talouselämälle, kasvulle ja kilpailukyvyille. Talouden jatkuvuus on taattu kansallisiin intresseihin palautuvilla teollisuuden tuki- ja rahoitusjärjestelmillä, hinta- ja lupapolitiikalla sekä alaa määrittävillä yleisillä käytännöillä ja tuotannollisiin tekijöihin sovellettavilla kansallisilla säännöstöillä (emt.). Ruostetsaari on väitöskirjassaan "*Energiapolitiikan määräytyminen*" (Ruostetsaari 1989) tutkinut Suomen energiasektorilla tapahtuvia rakenteellisia muutoksia, joiden myötä perinteinen valtiojohtainen energiapolitiikka on kohdannut uudenlaisia haasteita. Hänen mukaansa energiasektorilla ollaan siirtymässä säännöstelytaloudesta

kilpailutalouteen, mikä näkyy myös Euroopan unionin pyrkimyksissä. Liberalistisen ideologian työntyminen energiapolitiikan alueelle ei miellytä Ruostetsaarta. Hänen mukaansa ilmeistä on, että viranomaisten vaikutusmahdollisuudet energiapolitiikan määräytymiseen vähenevät ja markkinavoimat vahvistavat voimiaan. Yhdentyvässä Euroopassa globaalisten tekijöiden merkitys energiahuollossa korostuu, kansainvälinen riippuvuus lisääntyy, kaupan vapautumisesta ja kilpailun lisääntymisestä aiheutuvat verotuksellisten käytäntöjen yhtenäistämispyrkimykset unionitasolla supistavat kansallista päätöksentekoaalaa ja vähentävät energiapolitiikan riippumattomuutta.

Sisämarkkinahanke on ensisijaisesti synnyttänyt deregulaatiokehityksen jäsenmaissa. Knieps (1990, 72-73) nimeää myös globalistuvien maailmanmarkkinoiden synnyttävän unionin jäsenmaissa tarpeen vapauttaa markkinoita kilpailulle Yhdysvaltojen ja Japanin esimerkin mukaisesti pysyäkseen kansainvälisesti kilpailukykyisinä. Samoin Britanniassa thatcherismin kaudella alkanut yksityistämis- ja deregulaatiokehitys on ollut omiaan jouduttamaan kehitystä samaan suuntaan myös muissa unionin jäsenmaissa. Neljänneksi Knieps mainitsee deregulaatiokeskusteluissa voimistuneen talouspoliittisten argumenttien läsnäolon vauhdittaneen deregulaatiokehitystä. Esimerkiksi energiasisämarkkinahankkeessa talouspoliittinen argumentointi on ollut voimakkaasti läsnä alusta saakka.

Deregulaatiokehitys näkyy unionitasolla selvimmin kaupan vapautumisena, kilpailun lisääntymisenä ja yksityistämiskehityksenä. Se herättää taloudellisten hyötynäköhtien ohella huolen siitä, mihin regulatiivisten rakenteiden ja käytäntöjen purkaminen johtaa. Miten pitkälle on turvallista sallia toimijoiden toimia vapailla markkinoilla ilman regulatiivisia toimenpiteitä? Ympäristöpoliitikot ovat unionissa huolissaan deregulaatiokehityksen ympäristölle aiheuttamista kasvavista paineista. Esimerkiksi kuljetussektorilla deregulaation myötä hinnat laskevat, mikä johtaa eittämättä liikenteen kasvuun ja päästöjen lisääntymiseen (von Weizsäcker 1990, 200-201). Joergeksen (1990, 176) mukaan sisämarkkinoita edistävä deregulaatiopolitiikka synnyttää unionitasolle jatkuvasti regulatiivisia kuiluja, joiden poistamiseksi unionin

on ennemmin tai myöhemmin luotava keinoja. Myös Majone ennustaa Joergeksen tavoin regulatiivisten institutionaalisten rakenteiden tulevan välttämättömiksi unionissa (Majone 1990, 5). Esimerkkinä hän mainitsee *Euroopan ympäristöviraston* (European Environmental Agency), joka perustettiin vuonna 1989 silloisen komission puheenjohtajan Jacques Delorsin aloitteesta helpottamaan jäsenmaita niiden pyrkimyksissä täyttää yhteisötason sääntelytavoitteita. Ylikansallisen sääntelyn vahvistaminen on eräs keino hallita vapaita markkinoita.

Deregulaatiokehitystä seuraava re-regulaatio tuo unionipolitiikkaan eittämättä uudenlaisia haasteita. *Re-regulaatio*lla tarkoitetaan sääntelyn vahvistumista. Euroopan unionissa sillä tarkoitetaan ylikansallista eli unionitasolla tapahtuvaa sääntelyä. Energiahuollon ympäristöpolitiikan kautta tapahtuva hallinnollinen ja verotuksellinen ohjaus on jo omaksuttu yhdenlaiseksi keinoksi vahvistaa re-regulaatiokehitystä unionitasolla. Energia-/hiilidioksidiverohanke, jota tarkastellaan tuonnempana, on esimerkki yhteisötason re-regulatiivisesta toiminnasta. Ympäristönäkökulmasta tarkasteltuna re-regulatiivisella kehityksellä näyttäisi olevan myönteisiä vaikutuksia.

Regulaatio- ja deregulaatiokehitykseen liittyy etäisesti myös *yksityistämisen* käsite. Yksityistämisen rinnalla näyttäisi usein myös deregulatiivinen kehitys voimistuvan, kuten on tapahtunut juuri Britanniassa 1980-luvulta lähtien. Julkisen sektorin supistamiseen ja yksityisen sektorin laajentamiseen kulminoituva yksityistämiskehitys näyttää sisältävän 'ideologisia' elementtejä myös regulaatiosta ja deregulaatiosta. Asetelma on kuitenkin ohut mutta mielenkiintoinen. Yksityistämisellä on julkisessa keskustelussa viitattu tavallisimmin julkisen ja yksityisen sektorin toimintojen uudelleen määrittelyyn sekä niiden välisten työnjaollisten rajojen muuttamiseen (Lehtinen 1995, 16). Unionikehityksessä kyse on yksinkertaisuudessaan lopulta kansallisen ja unionitason regulatiivisten rajojen uudelleen määrittelystä: kansallinen regulaatio korvautuu osittain deregulaatiolla ja johtaa mahdollisesti re-regulaatioon eli unionitason sääntelyyn.

Lehtinen (1995) on tutkinut yksityistämisen käsitettä varsin perusteellisesti tarkastellessaan asuntopolitiikan yksityistämiskehitystä. Yksityistäminen on käsitteenä hyvin ongelmallinen ja vaikeasti määriteltävissä. Sen sisältö näyttää Lehtisen mukaan vaihtelevan käyttötarkoituksen ja kohteen mukaan. Yleisimmän ja laajimman merkityksensä yksityistämiskäsite saa silloin, kun sillä viitataan samanaikaisesti muun muassa sääntelyn purkamiseen (deregulaatio), kaupallistamiseen ja liberalisointiin. Lehtinen ei kannata kuitenkaan näiden niin sanottujen käsitteen 'alalajien' sisällyttämistä varsinaiseen käsitteeseen, koska yksityistämisen erityisyys katoaa (Lehtinen 1995, 14-15). Pikemminkin kyse on siitä, että yksityistämiskehityksen rinnalla on nähtävissä edellä mainitun kaltaisia kehityssuuntia, joilla on kullakin oma erityisyytensä. Kay&Colin&Thompson (1986, 2) puolestaan kannattavat yksityistämisen laajaa määritelmää. Heidän omaksumassaan määritelmässä yksityistäminen ilmentää varsin samanlaisia aineksia kuin on nähtävissä deregulaatiokehityksessäkin: kansallistamisen ja sääntelyn purkaminen sekä ostopalveluiden hankkiminen yksityisiltä kilpailullisilta yrityksiltä.

Deregulaatio- ja re-regulaatiokehitykseen palataan sisämarkkinahankkeen yhteydessä vielä lyhyesti uudestaan. Käsitteitä tarkastellaan myös energiapolitiikan nykykehitystä kuvailevassa luvussa.

4. Katsaus aikaisempiin tutkimuksiin

4.1 Taustaa tutkimustraditiolle

Energiapolitiikka ei ole uusi asia Euroopan unionissa. Jo vuosikymmenien ajan energiapolitiikasta on keskusteltu unionissa ja komissio on pitänyt huolen siitä, että energiapolitiikka on tavalla tai toisella näkynyt poliittisella agendalla. Öljykriisien aiheuttamasta hälystä 1970-luvun alussa syntyi silloisessa Euroopan Yhteisössä kuten muuallakin maailmassa tarve tutkia vaihtoehtoisia energialähteitä ja kehittää energian saannin turvaamiseksi strategioita epäjatkuvuustilanteista selviytymiseksi. Melu laantui kuitenkin verrattain pian, eikä se synnyttänyt yhteisöllistä energiapoliittista

tutkimustraditiota, yksittäisiä tutkimusraportteja korkeintaan. (Haaland-Matláry 1997).

Sekä unioni- että kansallisella⁷ tasolla on tehty vuosittain selvityksiä ja tutkimuksia unionin energiankulutuksesta ja energianlähteistä samoin kuin on maalailtu tulevaisuuden skenaarioita maapallon ehtyvistä energiaresursseista tai siitä, miten energiahuolto tulee tulevaisuudessa järjestää, jotta se voi rakentua kestäväälle pohjalle. Erityisesti Euroopan komissio⁸ ja *International Energy Agency (IEA)*, jonka tehtävänä on muun muassa kehittää energian kriisinhallintamenetelmiä (Karjalainen 1997, 58), ovat julkaisseet tämältyyppisiä selvityksiä samoin kuin *Eurostatin*⁹ kaltaiset tilastollista tutkimusta tekevät tahot. Näille tutkimuksille tai pikemminkin raporteille yhteistä näyttäisi olevan se, että energiapolitiikkaa tarkastellaan varsin konkreettisesta näkökulmasta: energiapolitiikka on *energiaa*, ei politiikkaa, toisin sanoen energia on väline tai tuote, jonka avulla voidaan pyörittää raskasta teollisuutta ja lämmittää asuintiloja. Sitähän energiapolitiikka osittain onkin - energiaa - mutta lisäksi siihen liittyy mielestäni kiinteästi laajempi yhteiskuntapoliittinen näkökulma useine siihen vaikuttavine politiikkasektoreineen, jolloin energiapolitiikan kokonaisvaltainen merkitys ja vaikutukset voidaan huomattavasti paremmin havaita etenkin talouden, teollisuuden ja ympäristösektoreilla. Energiapolitiikan ilmenemistä erityisesti ympäristöpolitiikan alueella tarkastellaan tässä työssä tuonnempana.

Euroopan unionin energiapolitiikkaa käsitteleviä tutkimuksia ei ollut vaikea löytää. Vartenotettavat tutkimukset löytyivät välittömästi, mutta löydökset jäivät kaikesta huolimatta harvalukuisiksi. Se viesti siitä, että tilaa uusille tutkimuksille, näkökulmille ja havainnoille on runsaasti vielä olemassa. Olin onnistunut valitsemaan aiheen, joka oli liian tuore voidakseen olla tieteen maailman läpikotaisin katsastama. Pian alkoi näyttää myös siltä, että energiapolitiikka oli vasta tulossa. Se

⁷ Esimerkiksi Kauppa- ja teollisuusministeriön julkaisemat energiaa koskevat tutkimus- ja seurantaraportit ilmestyvät useita kertoja vuodessa.

⁸ Esimerkiksi Vihreän ja myöhemmin ilmestyneen Valkoisen kirjan lähtökohdista muovattu asiakirja yhteisöä koskevista energiaskenaarioista vuoteen 2020 saakka: "European Energy to 2020. A Scenario Approach. Energy in Europe. European Commission 1996.

⁹ Eurostat on Euroopan unionin tilastolliseen tutkimukseen erikoistunut keskus.

oli tulevaisuuden aihe niin unionin kannalta kuin tutkimuksellisestikin. Miksi tutkia jotakin sellaista, mitä ei itse asiassa ole edes olemassa? Runsaammin kirjallisuutta energiapolitiikasta alkoi löytyä unionia käsittelevistä yleisteoksista ja tutkimuksista, joissa energiapolitiikkaa esiteltiin osana unionipolitiikkaa. Unionitason energiapoliittisessa tutkimuksessa energiapolitiikan tarkastelu irrallaan muista politiikkalohkoista lienee myös paikallaan, sillä energiapolitiikalla ei ole ensinnäkään virallista asemaa unionissa, jossa keskeisenä tavoitteena on edelleen taloudellinen integroituminen ja toisekseen unionille ei ole vielä muodostunut selkeää yhteisöllistä *yhteiskuntanäkemystä*, joka yksiselitteisesti määrittelisi eri politiikkalohkojen kehityssuunnan unionissa (Karjalainen 1986).

4.2 Haaviin jääneet

Alan kirjallisuuteen perehtyessä törmää välittömästi kahteen ulkomaiseen energiapolitiikan tutkijaan, jotka ovat molemmat ainakin osittain erikoistuneet Euroopan unionin energiapolitiikan tutkimukseen. Ensimmäinen heistä on *Janne Haaland-Matláry* ja toinen *Francis McGowan*. Mainituksi ansaitsee tulla myös *Paul K Lyons*, joka on ansioitunut energia-asioissa lähinnä journalistina ja energiaa käsittelevien lehtien ja julkaisujen editoijana. Euroopan unionia koskevaan laajempaan yhteiskuntatieteelliseen tutkimukseen ovat erikoistuneet puolestaan *Helen Wallace&William Wallace*. Heillä ei ole kuitenkaan energiapoliittista taustaa tai asiantuntemusta. Kotimaisista tutkijoista puolestaan erityisesti Imatran Voiman (IVO) hankkeissa ja Tampereen yliopiston yhteiskuntatieteiden tutkimuslaitoksessa vaikuttanut *Kari Karjalainen* on perehtynyt kansallisen tason energiapolitiikan tutkimuksen ohella myös unionitason energiapolitiikkaan. Samoin kuin *Ilkka Ruostetsaari*, jolla on yhteiskuntatieteellistä kokemusta energiapolitiikasta jo vuosien takaa.

Edellä mainitsemistani tutkijoista ainoastaan Haaland-Matlárylta, Lyonsilta ja Karjalaiselta löytyi varsinaisesti yksi Euroopan unionin energiapolitiikkaa käsittelevä tutkimus. McGowanin kohdalla kyse ei ole itsenäisestä tutkimuksesta, vaan usean

kirjoittajan muodostamasta tutkimusprojektista, joka käsittelee unionin energiapolitiikkaa lähtien liikkeelle kansallisista energiapolitiikoista. Näyttää siltä, että useissa tapauksissa energiapolitiikkaa sivutaan pintapuolisesti Euroopan unionia käsittelevissä tutkimuksissa antamatta sille kuitenkaan täyttä edustusarvoa tai asemaa.

4.2.1 Janne Haaland-Matláry

Haaland-Matláryn tutkimus *"Energy Policy in the European Union"* (1997) on perusteellinen tutkimus unionin energiapolitiikasta Hiili- ja teräsyhteisön ajoista Maastrichtin jälkeiseen aikaan. Hän syväluotaa energiapolitiikan kehittymistä ensin Yhteisössä ja myöhemmin unionissa ja piirtää yhteisöllistä energiapoliittista kehikkoa yksityiskohtaisilla ja valaisevilla kuvauksilla kulloisistakin energiapoliittisista "kuumista perunoista". Sekä edistysaskelten että vastoinkäymisten, joita siis molempia mahtuu energiapolitiikan kulkuun unionissa, historiallinen tarkastelu antaa toivottua perspektiiviä siitä, miten kiistanalaisesta ja herkästä alueesta on todellakin kysymys. Varsin pian voi myös havaita sen, että vastakkainasettelu jäsenmaiden hallitusten ja unionin, eritoten komission intressien välillä toistuu useissa kohdin tutkimusta, millä Haaland-Matláry on niinikään uskoakseni tietoisesti halunnut korostaa energiapolitiikan ongelmallista luonnetta. Se on mielestäni yksi Haaland-Matláryn ansioista tässä tutkimuksessa.

Tutkimuksen teoreettinen viitekehys liittyy juuri edellä mainitsemaani intressikamppailuun kansallisten hallitusten ja komission välillä. Haaland-Matláry on kuin kokeeksi valinnut Robert Putnamin (1988) *"two-level games"* -teorian osoittaakseen, että hallituskeskeinen strategia on riittämätön selittämään intressiristiriitoja. Komissiolla on aloitteentekijänä varsin huomattava valta säädellä poliittisen agendan sisältöä ja intressien muotoutumista. "Kahden tason peli" perustuu seuraaville oletuksille: 1) vain ja ainoastaan kansalliset hallitukset ovat merkittäviä poliittisia toimijoita energiapolitiikan alueella ja että 2) kansalliset hallitukset pyrkivät edistämään kussakin tilanteessa vain omien intressiensä toteutumista ja että kaikki poliittiset saavutukset ovat lähtöisin kansallisista

intresseistä, joiden oletetaan olevan luonteeltaan instrumentaalisia. Tässä asetelmassa hallitukset pystyvät siten pelaamaan kahdella tasolla eli toimimaan sekä kansallisella että unionin tasolla tavoitteenaan molemmissa lujittaa kansallisia intressejään. (Haaland-Matláry 1997, 2-6)

Intressien muotoutumista koskevien tutkimusten valossa oletus kansallisten intressien muotoutumisesta erillään unionitasosta on kestämaton (Sandholz 1993). Intressit syntyvät molemmilla tasoilla vuorovaikutusprosessissa sen lisäksi, että intressien on osoitettu voivan olla luonteeltaan myös muunlaisia kuin vain instrumentaalisia. Haaland-Matláryn kritiikkiin on helppo yhtyä. Euroopan unioni olisi tuskin missään olosuhteissa edes mahdollinen, jos tukeuduttaisiin *pelkästään* Putnamin ajatteluun. Jos unioni perustuisi ainoastaan kansallisille intresseille, olisi integroitumiselle vaikea löytää rationaalisia perusteita. Yhdentymisen tulee kuitenkin jossain määrin perustua jatkuvuudelle, jota ”kahden tason pelin” - ideologia ei näytä tunnustavan.

Toinen keskeinen teema Haaland-Matláryn tutkimuksessa koskee niin kansallisen kuin unionitasonkin energiapoliittisia toimijoita. Unionin virallisten elinten komission, neuvoston, parlamentin ja tuomioistuimen lisäksi energiapoliittisia toimijoita ovat luonnollisesti jäsenvaltioiden hallitukset ja erilaiset intressiryhmät, kuten energia-alan, teollisuuden ja yritysmaailman intressiryhmät sekä ympäristö- ja kuluttajaryhmät. Jokaisella energiamuodolla on esimerkiksi oma lobbausjärjestönsä: öljyllä *Eurotopia*, maakaasulla *Eurogas*, ydinvoimalla *Foratom*, kivihiiilellä *CEPCEO* ja sähköllä *Eurelectric* (Haaland-Matláry 1997, 95-97).

Energiapoliittisten toimijoiden nimeäminen on erityisen tärkeää, jotta kulloinkin käsiteltävissä olevien ehdotusten takaa on mahdollista löytää toimijat, joiden intresseistä on viime kädessä kysymys. Tehtävä on hyvin vaikea, eikä aina varmasti edes ole mahdollista saada selville todellisia toimijoita, kun monien tahojen intressit ovat kietoutuneina toisiinsa. Haaland-Matláry korostaa komission roolia energiapolitiikan aktiivisena toimijana: komissio on poliittinen areena, jossa syntyvät

aloitteet ja jossa poliittinen agenda saa muotonsa. Näin ollen komissio vaikuttaa suoraan myös intressien muotoutumiseen. Kritiikiksi tälle voi esittää, että vaikka komissio määrää hyvin pitkälle poliittisen päiväjärjestyksen sisällöstä, se ei voi silti vaikuttaa varsinaiseen päätöksentekoon tai asioiden läpiviemiseen. Usein komission alkuperäisestä aloitteesta on varsin vähän enää jäljellä siinä vaiheessa, kun se on käynyt läpi useat neuvottelukierrokset ja päättyy lopulta neuvoston viimeiseen käsittelyyn (emt.). Energiapolitiikassa edistyminen on joka tapauksessa hyvin hidasta, joten on opittava olemaan tyytyväinen vähään.

4.2.2 Kari Karjalainen

Kari Karjalaisen tutkimus *"Eurointegraation ja energiapolitiikan yhteys"* niinkään vuodelta 1997 on lähtökohdiltaan hieman toisenlainen kuin Haaland-Matláryn edellä esittelemäni. Karjalainen ottaa tutkimuksensa yhdeksi lähtökohdaksi klassiset integraatioteoriat federalismin, funktionalismin, konfederalismin ja valtiokeskeisyyden, joiden valossa hän tarkastelee eurooppalaista integraatiokehitystä osana energian aseman määrittelyä historiallisessa kontekstissa. Integraatioteorioiden ohella tutkimus pureutuu yksityiskohtaisesti ja loogisesti edeten Hiili- ja teräsyhteisön ajoista aina 90-luvun puoliväliin asti luodaten energiapolitiikan institutionaalisten rakenteiden sekä unionin lainsäädännön vähittäistä kehittymistä. Perusteellisen taustatyön ansiosta Karjalainen on kyennyt kokoamaan aineistonsa käsikirjanomaiseksi kokonaisuudeksi, mikä tekee tutkimuksesta helposti luettavan ja omaksuttavan. Puutteina näkisin ennen kaikkea liian heikoksi jääneen kytkennän unionin muihin sektoripolitiikkoihin, joiden kautta myös energiapolitiikka voidaan harjoittaa. Kilpailuoikeuden ohella teollisuus- ja talouspolitiikan samoin kuin ympäristöpolitiikan lähempi tarkastelu olisi saattanut valaista energiapolitiikan epävirallista asemaa unionissa monipuolisemmin ja laajemmin.

Unionin energiapoliittisissa saavutuksissa kyse on ollut lähinnä yksittäisistä toimenpiteistä ja yleisistä energiasektoria koskevien suuntaviivojen määrittelystä, eikä niinkään energiapolitiikan kokonaisvaltaisesta uudistamisesta (Karjalainen 1997, 94). Tällaisessa asetelmassa integraatioteorioiden selitysvoima jää odotetusti hyvin

heikkoksi. Energiapolitiikassa tapahtuneita muutoksia ei voitane selittää yleisellä integraatiokehityksellä, riippumatta siitä, onko kulloinkin ollut kyseessä federalistinen tai valtiokeskeinen suunta, koska aikaansaadut päätökset ovat olleet varsin sattumanvaraisia ja epäjohdonmukaisia.

Energiapolitiikka muodostuu tällä hetkellä hyvin pitkälle jäsenmaiden kirjavista energia-alan käytännöistä, joiden harmonisoimiseksi komissio on tehnyt lujasti töitä. Esimerkiksi sähkön sisämarkkinahanke on edistynyt merkittävästi viime vuosina pitkään kestäneiden takkuilujen jälkeen. Unionitason energiapolitiikasta lienee turha edes haaveilla ennen kuin pohjatyö toisistaan poikkeavien käytäntöjen yhdenmukaistamiseksi on viety loppuun. Eihän valuuttaunioniinkaan astuttu yhdessä yössä. Sopeutuminen ennalta määrättyihin korkotasoihin, velkaantumisen kurissa pitäminen ja vakaan talouspolitiikan harjoittaminen pitkällä tähtäimellä vaativat jäsenmailta vuosien kovan työn. Tuonnempana tässä työssä käydään yksityiskohtaisemmin läpi sisämarkkinahankkeeseen liittyviä vaihteita ja tavoitteita.

4.2.3 Francis McGowan

McGowanin toimittama tutkimus ”*European Energy Policies in the Changing Environment*” (1996) luotaa unionin energiapolitiikkaa jälleen uudesta näkökulmasta kahteen edelliseen verrattuna. Neljän jäsenvaltion Ranskan, Saksan, Iso-Britannian ja Italian kansalliset energiapolitiikat muodostavat lähtökohdan tarkastelulle. Kirjoittajat ovat energia-alan asiantuntijoita useista unionin jäsenmaista. Tutkimuksessa peilataan yhteisötason energiapolitiikkaa kansallisten energiapolitiikkojen kautta. Kuvaamalla kansallisia energiapolitiikan erityispiirteitä ja jäsenmaiden energiapoliittisten käytäntöjen eroavaisuuksia tuodaan korostuneesti esille Haaland-Matláryn ja Karjalaisen tavoin energiapolitiikan hyvin kiistanalainen ja arka luonne unionissa. Yhteisötasolla on odotetusti varsin vaikea yhteensovittaa esimerkiksi brittiläistä pitkälle yksityistettyä ja liberalisoitua energiasektoria ranskalaisen varsin voimakkaasti valtion taholta interventioiman energiapolitiikan kanssa tai saksalaista federalistista energiapolitiikkaa, joka pääasiallisesti määräytyy

yleisen talouspolitiikan eli markkinaorientoituneen politiikan kautta, italialaisen edelleen hieman joustamattoman ja kansallisesti säännellyn energiapolitiikan kanssa.

Kaikesta päätellen energiapolitiikka näyttäisi olevan McGowaninkin mielestä luonteeltaan liian heterogeeninen politiikan alue integroitavaksi osaksi unionin sektoripolitiikkoja, ainakaan aivan lähitulevaisuudessa. Toisaalta tuijottaminen vain jäsenmaiden eroavaisuuksiin ei kerro koko totuutta energiapolitiikan tilasta unionissa. Erilaisuus ei loppujen lopuksi ole kuitenkaan este integraatiolle, kyse lienee ennemminkin poliittisen tahdon puutteesta. Vaikka energiapolitiikkaa ei ajettaisikaan unionissa vielä pitkään aikaan energiapolitiikkana sinänsä, vaan esimerkiksi ympäristö- tai talous- tai kuljetuspolitiikkana, on energiapolitiikkaa silti olemassa unionitasolla ja sen harjoittaminen on mahdollista jäsenmaiden erilaisuudesta huolimatta.

Finon & Surrey (1996) ovat toista mieltä tutkimuksen päätösluvussa. He eivät usko energiapolitiikan harmonisointipyrkimysten olevan mahdollisia jäsenmaiden erilaisista energia-alan käytännöistä johtuen, eivätkä usko unionin koskaan pystyvän integroimaan energiapolitiikkaa osaksi unionipolitiikkaa. Energiapolitiikan ja energiapoliittisten tavoitteiden kanssa ristiriidassa olevat ensisijaiset talouspoliittiset tavoitteet eivät tutkijoiden mukaan voi olla yhteensovittavissa siten, että yhteisöllistä energiapolitiikkaa kannattaisi niiden varaan tai niillä ehdoilla luoda.

Euroopan unioni on perustamisajoistaan lähtien ollut taloudellista yhdentymistä ajava hanke, joka on säännönmukaisesti preferoinut (ja tulee preferoimaan) liberalistisen talouspolitiikan premissejä. Kaikki muu, energiapolitiikan harjoittaminen muun muassa, tapahtuu kilpailuehtojen rajoissa: kilpailukykyä ei saa vaarantaa ja vapaa kilpailu pysyy keskeisenä tavoitenormina.

4.2.4 Paul K Lyons

Paul K. Lyonsin tutkimus ”*Energy Policies of the European Union*” (1994) lienee perusteellisuudessaan Haaland-Matláryn tutkimuksen luokkaa. Painopistealueet tosin eroavat Haaland-Matláryn vastaavista. Lyons tarkastelee unionin energiapolitiikkaa neljästä eri näkökulmasta, joita hän kutsuu kutakin ikään kuin omaksi itsenäiseksi energiapolitiikakseen, mutta jotka samanaikaisesti ovat kiinteästi yhteydessä toisiinsa muodostaen kartan koko unionin energiapoliittisesta toiminnasta ja siihen vaikuttavista tekijöistä. Tarkastelunsa perustaksi Lyons on valinnut neljä keskeisintä energiapoliittista tavoitetta: 1) energian saannin turvaaminen; 2) ympäristönsuojelu; 3) koheesio; 4) sisämarkkinat. Kuhunkin lohkoon hän on sisällyttänyt niin olemassa olevat ohjelmat, säädetyt direktiivit, päätökset kuin sellaisetkin ehdotukset, jotka eivät ole menneet läpi tai jotka eivät vielä ole saaneet hyväksyntää.

Edellä mainittujen päätavoitteiden lisäksi tutkimuksessa paneudutaan ydinenergiakysymyksiin, tutkimukseen etenkin unionin omien tutkimusohjelmien ja kehittämishankkeiden kautta, unionin laajentumiseen sekä yhteistyön kehittämiseen ja parantamiseen entisten Itä-Euroopan maiden kanssa. Muihin edellä esittelemiini tutkimuksiin verrattuna Lyonsin hahmottelema energiapoliittinen kartta näyttää entistä monisyisemmältä ja entistä laajemmalta. Temaattisesti se on väistämättä kattavin katsaus unionin energiapolitiikasta mutta viitekehykseltään tutkimuksen anti jää laihanlaiseksi. Sitä voisi kutsua eräänlaiseksi energiapolitiikan käsikirjaksi. Käsikirjoista on tavallisesti vaivattomasti löydettävissä yksityiskohtaiset tiedot erilaisista asioista, mutta niistä lukija voi harvoin löytää syy-, seuraus- ja vaikutussuhteita ruotivaa osiota, joka paikantaisi tarkasteltavan ilmiön yhteiskunnallisella tasolla ja antaisi sille yleisen yhteiskunnallisen merkityksen. Metodologisesti kyse on siis synteesisistä, jossa tutkittavaa ilmiötä pyritään tarkastelemaan irrallaan alkuperäisestä viitekehyksestään ja merkityksellistämään siitä saatuja tuloksia ja johtopäätöksiä yleisellä tasolla. Lyons näyttää tavoittelevan

energiapolitiikan ilmenemistä unionissa metodisesti varsin yleisellä tasolla, mikä on todennäköisesti mahdollistanut energiapolitiikan alueen rajaamisen varsin laajaksi.

Lyonsin tutkimuksen yksi parhaimmista ansioista lepää mielestäni koheesionäkökulman mukaanottamisessa tarkasteluun. Kysymys unionin niin sisäisestä kuin ulkopuolisestakin alueellisesta eriarvoisuudesta on askarruttanut tutkijoita ihmeen vähän tai ainakaan huoli eriarvoisuuden kasvusta ei ole versonut liiaksi tutkimuksia. Lyons tekee tässä poikkeuksen ja tarttuu perusteellisella otteella koheesio-kysymykseen energiapoliittisesta näkökulmasta. Maastrichtin sopimuksen artiklaan 130a on kirjattu tavoite taloudellisen ja sosiaalisen koheesion edistämisestä unionissa (ks. Lyons 1994, 70). Tavoitteena on vahvistaa eriarvoisuudesta kärsiviä vähemmän kehittyneitä ja vähemmän suosittuja alueita suuntaamalla unionin varoja näille alueille tutkimus- ja kehitysohjelmien toteuttamista varten. Esimerkkeinä 1990-luvun alkupuolen ohjelmista mainittakoon *Valoren*, *Regen* ja *Rechar* -nimiset energiaohjelmat. Valoren-ohjelmalla rahoitettiin vähemmän kehittyneiden alueiden energian säästöön ja uusiutuvien energialähteiden käyttöön tähtääviä hankkeita. Regen-ohjelmalla puolestaan autettiin hiiliteollisuudesta pahoin kärsiviä alueita rahoittamalla rakennus- ja kunnostustöitä. Rechar-ohjelmaan suunnatuilla varoilla unioni halusi parantaa perifeeristen alueidensa edellytyksiä avata energiamarkkinat kilpailulle sisämarkkinaohjelman mukaisesti.

Transeurooppalaisten verkkojen luominen liittyy myös osaltaan koheesio-kysymykseen. Erityisesti Maastrichtin sopimuksen solmimisen jälkeen vuonna 1992 energiaverkkohankkeen jouduttaminen sai vauhtia. Energiaverkkojen¹⁰ strateginen merkitys unionille nähtiin merkittävänä: taloudellisen kehityksen, kilpailukyvyyn ja energian saannin turvaamisen ohella energiaverkoilla nähtiin olevan energiatehokkuutta edistävä vaikutus. Tämän lisäksi verkkojen rakentamista perusteltiin myös alueellista eriarvoisuutta vähentävänä ja alueellista tasa-arvoisuutta kasvattavana (emt., Gruppe der persönlichen...1995, 10-11, 47-48). Myös Euroopan energiaa koskevan peruskirjan (*The European Energy Charter*) hyväksyminen

vuonna 1991 Euroopan unionin ja 43 (nykyisin jo yli 50) muun maan kesken oli voitto niin energiapoliittiselle yhteistyölle kuin koheesiokehityksellekin (Lyons 1994, 137). Peruskirja sisälsi ihailtavan kunnianhimoisia tavoitteita, mutta koheesiokehityksestä tärkein tavoite oli ennen kaikkea energiapoliittisen yhteistyön tiivistäminen idän ja lännen välillä. Tässä oli siis kyse unionin ulkopuolisesta alueellisesta eriarvoisuudesta ja siihen puuttumisesta yhteisten tavoitteiden kautta, kun taas edellä kyse oli unionin sisäisestä eriarvoisuudesta, johon puututtiin erilaisilla tutkimushankkeilla ja -ohjelmilla.

Lyons toteaa tutkimuksensa lopuksi, että unionitason energiapoliittisiin saavutuksiin ei voi olla tyytyväinen ja vierittää syyn energiapoliittisesta saamattomuudesta jäsenmaiden ohella myös entisen energiakomissaarin Cardoso e Cunhan niskoille. E Cunha ei Lyonsin mukaan ymmärtänyt komission ja energia-alan erityisesti teollisuuden vaikuttajien välisen yhteistyön huomattavaa merkitystä energiapolitiikan ajamisessa unionissa, vaan pyrki jopa katkaisemaan jo olemassa olevia suhteita (Lyons 1994, 143). Myöhemmin tässä työssä tulee esille useasti se seikka, että ilman monien tahojen intressien huomioonottamista ja kuulemista komissiolla on varsin niukat mahdollisuudet saada läpi tekemiään energiaa koskevia aloitteita. Komission neuvotteleva lähestymistyyli on osoittautunut kenties menestyksekkäimmäksi keinoksi saavuttaa unionissa energiapoliittista lähentymistä jäsenmaiden välillä.

5. Common market - Single market - Internal Market

5.1 Yhteismarkkinoista sisämarkkinoihin

Rooman sopimukseen kirjattiin yhdeksi Euroopan Yhteisön tärkeimmistä tavoitteista yhteisen talousalueen luominen *yhteismarkkinoiden* muodossa. Artiklassa 2 sitä kuvaillaan näin: ”Yhteisön päämääränä on yhteismarkkinoiden toteuttamisella...edistää taloudellisen toiminnan sopusointuista ja tasapainoista

¹⁰ Transeurooppalaisilla verkoilla tarkoitetaan energiaverkkojen luomisen lisäksi kuljetuksen ja

kehitystä koko yhteisössä...” Kuitenkin vasta 1980-luvulla euroskleroosin kourissa kamppailevan Yhteisön komission uuden puheenjohtajan ja visiönäärin Jacques Delorsin johdolla yhteismarkkinahanke sai tuulta purjeisiin (Moussis 1995, 54). Delors ei alistunut pessimismille, vaan loi varsin tiukalla aikataululla suuntaviivat Euroopan sisäisille markkinoille. Yhteisten markkinoiden loppuunsaattaminen ja jäljellä olevien taloudellisen kanssakäymisen esteiden poistaminen nähtiin nyt useissa EY:n huippukokousten julkilausumissa tavoitteina, joiden edesauttamiseksi Yhteisön oli pikimmiten toimittava.

Moussis (1995) on mielenkiintoisella tavalla kiinnittänyt huomiota kirjajaan ja sekavaan termistöön puhuttaessa sisämarkkinoista. Hänen mukaansa *yhteismarkkinat* (common market), *yhdet markkinat* (single market) ja *sisämarkkinat* (internal market) -termeillä tarkoitetaan hieman eri asioita, vaikka niitä julkisuudessa käytetäänkin synonyyminomaisesti rinnakkain. Yhteismarkkinat-termillä Moussis viittaa taloudellisen integraation vaiheeseen, jossa tavoitteena on Yhteisön sisäistä kauppaa estävien tekijöiden poistaminen. Kansallisten markkinoiden vapautuminen johtaa hänen mukaansa toiseen vaiheeseen, jossa yhdet markkinat määrittävät taloudellista toimintaa useiden kansallisten markkinoiden sijaan, minkä puolestaan toivotaan johtavan mahdollisimman lähelle todellista ideaa yhteisöllisistä sisämarkkinoista. (Moussis 1995, 54). Yhteismarkkinahanke todellistuu ja täydellistyy Moussiksen ajatusta mukaillen sisämarkkinoissa: yhteismarkkinat on käsite, sisämarkkinat on tila tai olosuhde.

5.2 Valkoinen kirja

Milanossa 14. päivänä kesäkuuta vuonna 1985 komissio julkaisi *Valkoisen kirjan* yhtenäisen, laajan sisämarkkina-alueen aikaansaamisesta vuoteen 1992 mennessä (Moussis 1995, 55; Crouch & Marquand 1990, 138, Haaland-Matláry 1996, 263,

telekommunikaation alueille luotavia eurooppalaisia verkkoja (ks. esim. Lyons 1994, 75).

Koivumaa&Waronen 1989, 69)¹¹. Valkoisessa kirjassa esitetty strategia EY:n täydellisten sisämarkkinoiden luomiseksi perustui tullien ja määrällisten, kaupan ulkopuolisten esteiden poistamiseen. Rooman sopimuksen artiklassa 7A asia ilmaistaan näin: ”...sisämarkkinat käsittävät alueen, jolla ei ole sisäisiä rajoja ja jolla tavaroiden, henkilöiden, palveluiden ja pääomien vapaa liikkuvuus taataan tämän sopimuksen määräysten mukaisesti.” Tavaroiden, ihmisten, palveluiden ja pääoman vapaan liikkuvuuden esteet jaettiin kolmeen suureen ryhmään: 1) fyysisiin, 2) teknisiin ja 3) verotuksellisiin. Pääasiassa esteet nähtiin lainsäädännöllisten järjestelmien eroista ja käytännöllisistä valtioiden välisistä rajoista johtuvina: rajatarkastukset, lupamenettelyt, turvallisuusmääräykset, verotuskäytännöt jne. (Koivumaa&Waronen 1989, 70-71). Kansalliset lait ja määräykset eivät siis itsessään olleet välttämättä ehkäiseviä tekijöitä, vaan niiden heterogeenisyys.

Sisämarkkinahanketta on myös arvosteltu sen näennäisistä pyrkimyksistä vapauttaa kauppaa ja kilpailua. Taloustieteilijät Campbell&Barnes&Pepper arvioivat Valkoisen kirjan sisältöä varsin kriittisesti artikkelissaan ”*Implementing the Internal Market*” (1990). Talousliberalismin nimeen vannova Valkoinen kirja ei saa kolmikkoa vakuuttuneiksi siitä, että tavoiteltu ‘sisäinen rajattomuus’ tuotetaan komission esittämällä tavalla ja että kyseessä olisi todella liberalistisen ideologian vahvistaminen. He kiinnittävät huomiota erityisesti siihen, että kansallisen sääntelyn purkaminen ja kilpailun vapauttaminen tuottavat kuin varkain yhä lisääntyvää sääntelyä yhteisöllisellä tasolla, mikä puolestaan sysää valtaa yhä enenevässä määrin Brysseliin. Erilaisten standardien harmonisointipyrkimykset ovat tutkijoiden mukaan hyvä esimerkki sääntelyn voimistumisesta. Tämän lisäksi kyse on etupäässä taloudellisen toiminnan mutta myös muunlaisen toiminnan monimutkaistumisesta yksinkertaistumisen sijaan.

Tavaroiden, ihmisten, palveluiden ja pääoman liikkuvuuden parantamiseksi ja yksinkertaistamiseksi Valkoinen kirja esitti lukuisia toimenpiteitä muutettaviksi ja omaksuttaviksi kansallisella tasolla. Käytäntö on osoittautunut tutkijoiden mukaan kuitenkin jossain määrin toisenlaiseksi kuin oli alunperin tarkoitettu:

¹¹ Vrt. myös Kivivuori 1993, 4-5.

yksinkertaistamisesta tulikin monimutkaistamista ja sääntelystä vapautumista seurasi orjuus standardeista. Esimerkiksi rajanylityksissä käyttöön otettu *SAD-järjestelmä* (*Single Administrative Document*), yhtenäinen tulliselvityslomake, sai tutkijoilta tylyn kohtelun. Vaikka järjestelmän on todettu vähentäneen (ei siis poistaneen) tarvetta esittää rajoilla erilaisia dokumentteja ja lupakirjoja sekä määräysten noudattamisesta aiheutuvaa tarkastusta, on se käytännössä osoittautunut äärimmäisen monimutkaiseksi järjestelmäksi. Rajanylitysmuodollisuuksia ja byrokratian keventymistä on seurannut siten uudenlaisia yhteisötason keinoja ylläpitää raskasta hallinto- ja sääntelykulttuuria. (Campbell&Barnes&Pepper 1990, 138-144)

Taloustieteilijöiden Campbell&Barnes&Pepperin esittämä kritiikki on oikeutettu. Vaikka täysin sääntelystä vapaata markkinaparatiisia tuskin on edes mahdollista rakentaa Eurooppaan, eikä se tavoiteltavaa lienekään, on unionin toimivuuden ja jatkuvuuden kannalta ehdottoman tärkeää, että kansallisen sääntelyn purkaminen osoittautuu jäsenmaille taloudellisesti kannattavaksi ja hyödylliseksi, että se ei ainakaan lisää joustamattomuutta lisääntyvän byrokratian muodossa.

5.2.1 Fyysiset esteet ja niiden poistaminen

Fyysisillä esteillä viitataan Valkoisessa kirjassa pääasiassa jäsenmaiden keskinäisillä rajoilla suoritettaviin rajatarkastuksiin, joilla kontrolloidaan sekä ihmisten että tavaroiden liikkumista. Raja-asemista luopumisen edellytyksiksi komissio nimesi esimerkiksi Yhteisön kauppapolitiikan, välillisen verotuksen, terveys- ja turvallisuusmääräysten yhtenäistämisen sekä vienti- ja tuontitilastoinnin ja kuljetuspolitiikan uudistamisen. Käytännössä kyse oli muun muassa seuraavankaltaisista muutoksista: kuljetuslupien poistumisesta yhtäaikaaisesti raja-asemien poistumisen myötä; eläinten ja kasvien maahantuonnissa tai -viennissä yhtenäistettävien terveystarkastusmääräysten voimaansaattamisesta; yhteiseen kauppapolitiikkaan siirtymisestä siten, että yksikään jäsenmaa ei ole jatkossa oikeutettu sulkemaan markkinoitaan mistään muusta jäsenmaasta tulevan tuotteen kohdalla, koska tuontirajoitusten katsottiin tulevaisuudessa koskevan koko Yhteisöä

kokonaisuudessaan, ei vain sen joitakin jäsenmaita. (Koivumaa&Waronen 1989, 73-75)

5.2.2 Tekniset esteet ja niiden poistaminen

Valtaosa Valkoisessa kirjassa esitettävistä kaupan esteistä luokitellaan teknisiksi esteiksi. Kansallisten standardien ja erilaisten teknisten määräysten karsimisella halutaan helpottaa jäsenmaiden välillä käytännön kauppaa vaikeuttavia rajoituksia ja ehkäisemään piiloprotektionismia, jolla siis jäsenmaat enemmän tai vähemmän pyrkivät suojelemaan kotimaisia tuotteita kansainväliseltä kilpailulta. Sisämarkkinaohjelman mukaisesti missä tahansa Yhteisön jäsenmaassa valmistetun tuotteen tulee olla vapaasti kaupattavissa koko Yhteisön alueella. Olennaista ei liene enää niinkään se, millainen jokin tuote on, vaan että se täyttää esimerkiksi tietyt yhteisölliset turvallisuus- ja terveystandardit. (Emt., Moussis 1995, 55-56)

Karsiessaan maakohtaisia standardeja Yhteisö alkoi samanaikaisesti kehittää eurooppalaisia standardeja osana sisämarkkinahanketta. Tästä standardisoitumiskehityksestä puhuivat myös edellä tarkastelemani taloustieteilijät Campbell&Barnes&Pepper. He tosin kritisoivat äänekkäästi uusien standardien luomista, kun taas Koivumaa&Waronen suhtautuvat siihen varsin myönteisesti vaatien jopa nykyistä tiukempia sanktioita eurostandardien noudattamiselle (Koivumaa&Waronen 1989, 78).

Myös julkisten hankintojen ja palveluiden saattaminen kilpailulle alttiiksi on yksi sisämarkkinoiden syntymisen edellytyksistä (Moussis 1995, 60). Samoin työvoiman vapaan liikkumisen mahdollistaminen, palvelumarkkinoiden liberalisoiminen sekä pääomaliikkeiden vapauttaminen kuuluvat Valkoisessa kirjassa esitettyihin sisämarkkinaohjelman tavoitteisiin. Teknisiksi esteiksi luokitellaan lisäksi yritysten kansalliset rajat ylittävissä yhteistoiminnassa esiintyvät säännöt ja määräykset, jotka vaikeuttavat yhteistoimintaa. (Koivumaa&Waronen 1989, 80-86).

5.2.3 Verotukselliset esteet ja niiden harmonisointi

Yksi kaikkein haasteellisimmista Valkoisen kirjan tavoitteista koskee verotuksen yhtenäistämistä yhteisöalueella. Arvonlisäverotukseen pohjautuvan verojärjestelmän käyttöönotto on edellyttänyt veropohjan, veroprosentin ja erilaisten veroprosenttien määrän yhtenäistämisen aloittamista: kussakin jäsenmaassa tavaroiden ja palvelusten verotus tulee perustua yhtenäisille periaatteille (emt.). Ongelmia on aiheuttanut erityisesti välillisen verotuksen hyvin erilainen merkitys kussakin jäsenmaassa. Välillisen verotuksen heterogeenisyys liittyy kiinteästi myös fyysisiin esteisiin. Raja-asemien poistumisen yhtenä edellytyksenä on, että hinnat eri puolilla rajaa eivät kovin paljon poikkea toisistaan. Jos esimerkiksi autovero olisi Saksassa vain kolmasosan siitä mitä Belgiassa, kävisivät belgialaiset luonnollisesti vain Saksan puolella autokaupoilla.

5.2.4 Maastrichtin sopimus ja sisämarkkinat

Sisämarkkinahanke saatettiin loppuun aikataulussa lukuisista vastoinkäymisistä huolimatta. Vuoden 1992 loppuun mennessä 276 komission nimeämästä direktiiviehdotuksesta yli 95 prosenttia oli hyväksytty (Scharrer 1991/92, 143).¹² Helmikuun seitsemäntenä päivänä vuonna 1992 solmitussa Maastrichtin sopimuksessa todentuivat seitsemän vuotta aiemmin Valkoisessa kirjassa esitetyt sisämarkkinoita koskevat tavoitteet tavaroiden, ihmisten, palveluiden ja pääoman vapaasta liikkumisesta. Maastrichtin sopimuksen myötä Euroopan Yhteisöstä tuli Euroopan unioni. Vuosikymmenien takaiset perustamisasiakirjat korvattiin osittain uudella Maastrichtin sopimuksella Rooman sopimuksen jäädessä yhä voimaan, mihin kirjattiin unionia koskevien sekä jo olemassa olevien että uusien toimivalta-alueiden sopimustekstit. Maastrichtin sopimuksen sisältöä on kuvailtu myös *kolmen pylvään* avulla: ensimmäisellä pylväällä ja samalla ensimmäisellä tasolla halutaan kuvata talous- ja valuuttaunionia, johon unionisopimuksen allekirjoittamisen myötä astuttiin ja joka yhteisen valuutan käyttöönoton myötä vuodesta 2002 toteutuu; toinen pylväs

¹² Loppuvuodesta 1995 ainoastaan 93,2 prosenttia direktiiviehdotuksista oli saanut lain voiman kansallisella tasolla. Direktiivien voimaansaattamista hidastivat ennen kaikkea jäsenmaiden toisistaan eroavat lainsäädännölliset ja hallinnolliset käytännöt. (Schmuck 1996, 16)

ja taso kuvaa yhteistä ulko- ja turvallisuuspolitiikkaa, joille yhteisten toimintalinjojen luominen näyttäisi jo Suomen EU-puheenjohtajuuskaudella (1999) saaneen lisäpotkua; kolmas pylväs ja lopulta unionin täydellistymisen taso puolestaan sisä- ja oikeuspolitiikkaa. (Schmuck 1996, 22-23)

Maastrichtin sopimuksen jälkeinen 90-luku on ollut sisämarkkinaohjelman täydentämisen ja voimaansaattamisen aikaa jäsenmaissa. Sisämarkkinoita koskevissa asioissa unionin päätöksentekomenettely perustuu sopimustekstin mukaisesti määräenemmistöön, mikä on edesauttanut käsiteltävien ja ajettavien asioiden läpimenoa unionissa. Tosin sekä Yhtenäisasiakirja vuodelta 1987 sekä Maastrichtin sopimus muuttivat unionin päätöksentekoa demokraattisempaan suuntaan vahvistamalla parlamentin asemaa päätöksenteossa.

Yhteistoimintamenettelyssä, joka on hyväksytty Yhtenäisasiakirjassa, parlamentilla on lykkäävä veto-oikeus. Parlamentti voi halutessaan tehdä säädösehdotuksesta uuden esityksen, jos neuvoston kanta ei ole sitä miellyttänyt. Komission kannasta riippuu, hyväksytäänkö ehdotus määräenemmistöllä vai yksimielisesti. Yhteispäätösmenttelyssä parlamentilla on puolestaan puhdas veto-oikeus, jota se voi hyväksikäyttää esimerkiksi käsiteltäessä sisämarkkinoita koskevaa lainsäädäntöä (koskee siis myös energiapolitiikkaa sisämarkkinoiden osalta). Jos neuvoston ja parlamentin kannat eroavat toisistaan, lähetetään asia yhteisen sovittelukomitean käsiteltäväksi ja päätös tehdään lopulta yhtäpitävillä päätöksillä tai jos yhteisymmärrykseen ei päästä, asia raukeaa. (Raunio & Wiberg, 1998, 29-37, Moussis 1995, 24-25, van Goethem 1992)

Jatkossa parlamentin yhä vahvemmalla asemalla saattaa olla myös päätöksentekoa kangistuttavia ja byrokratiaa lisääviä vaikutuksia, kun käsiteltäviä asioita kierrätetään useaan kertaan päätöksentekoelimissä. Toisaalta päätöksenteon hajauttamisella ja usean tahon kuulemisella taataan paremmin demokratian toteutuminen. Tämän muutoksen myötä legitimizeettivajeesta kärsivän unionin päätöksentekoelimineen soisi saavuttavan kansalaisten silmissä luottamusta, jonka se ehti jo osittain menettää

petosten ja poliittisten kähmintöjen paljastuttua. Kansalaisten luottamus on unionin tulevaisuuden ja uskottavuuden kannalta kuitenkin merkittävä asia.

5.3 Subsidiariteettiperiaate

Subsidiariteetilla tarkoitetaan Paul Spickeria (1991) lainaten sellaista yhteiskuntaa, jossa vastuu palautuu ihmisten välisiin suhteisiin. Sosiaalinen turvallisuus syntyy vastuusta ihmisten kesken (Spicker 1991, 3-14). Spickerin määritelmä näyttää soveltuvan hyvinvointiyhteiskunnan ja sosiaalipolitiikan tarkasteluun paremmin kuin talouspolitiikkaan. Tosin Van Kersbergenin ja Verbeekin (1994, 215-236) mukaan subsidiariteetti on eurooppalaisessa traditiossa saanut juuri hyvin sosiaalisen tulkinnan: markkinataloudessa on korostettu sosiaalisia arvoja, solidaarisuutta, pluralismia, valtion roolia markkinoilla epätasa-arvon hillitsijänä. Subsidiariteetin perusajatus on molemmissa lähestymistavoissa kuitenkin sama: läheisyyden korostaminen riippumatta siitä, onko kyseessä sosiaalinen vastuu, poliittinen päätöksenteko vai taloudellinen toiminta.

Euroopan unionissa *subsidiariteetti* -käsite näyttäisi sisältävän ainakin kaksi näkökulmaa, joista puhutaan synonyyminomaisesti rinnakkain, vaikka niiden välillä on havaittavissa hienoinen sisällöllinen painotusero¹³. Ensimmäistä kutsuttakoon tässä *läheisyysperiaatteeksi* ja toista *toissijaisuusperiaatteeksi*. Läheisyysperiaatteella tarkoitetaan yksinkertaisuudessaan päätöksenteon viemistä niin alhaiselle poliittiselle tasolle kuin se kussakin tilanteessa on mahdollista. Esimerkiksi paikallisista hankkeista päättäminen on suotuisampaa jättää jäsenvaltioiden paikallishallinnoille, joissa asiantuntemus perustuu paikallisuuteen, eikä viedä päätöksentekoa unionitasolle, jossa paikallisuuden elementti väistämättä katoaa ja korvautuu esimerkiksi yleisellä eurooppalaisella näkökulmalla. Toissijaisuusperiaatteella puolestaan viitataan niihin periaatteellisiin reunaehtoihin, joiden puitteissa unionin on sallittua toimia. (Mäkelä 1994, 22-23)

¹³ Subsidiariteettikäsitteen moninaisuudesta Mäkelän (1994, 22-23) lisäksi Castells (1998, 330-331).

Maastrichtin sopimukseen artiklaan 3 b subsidiariteettiperiaate on kirjattu seuraavasti:

”Yhteisö toimii sille tällä perustamissopimuksella annetun toimivallan ja rajoitusten rajoissa.....aloilla, jotka eivät kuulu yhteisön yksinomaiseen toimivaltaan, yhteisö toissijaisuusperiaatteen mukaisesti toimii vain siinä tapauksessa ja siinä laajuudessa kuin jäsenvaltiot eivät voi riittävällä tavalla toteuttaa suunnitellun toiminnan tavoitteita, jotka suunnitellun toiminnan laajuuden tai vaikutusten takia voidaan tämän vuoksi toteuttaa paremmin yhteisön tasolla.....yhteisön toiminnassa ei saada ylittää sitä, mikä on tarpeen tämän perustamissopimuksen tavoitteiden saavuttamiseksi.”

Subsidiariteettikäsite otettiin unionissa alunperin käyttöön turvaamaan jäsenmaiden etuja. Subsidiariteettipykälä ei ota kuitenkaan kantaa siihen, mitkä asiat tulee säätää kansallisella tai yhteisön tasolla. Se on ennemminkin normatiivinen periaate, johtoajatus, joka ei poliittisessa käytännössä auta selvästi ratkaisemaan, mitkä asiat kuuluvat millekin tasolle ratkaistaviksi (Schaefer 1991).

6. Euroopan unionin energiapolitiittiset edistysaskeleet

6.1 Energiapolitiikkaa historian lehdillä

Euroopan unionin energiapolitiikkaa koskevat historialliset juuret ulottuvat maailmansotien jälkeiseen aikaan, tarkalleen ottaen vuoteen 1951, jolloin *Euroopan Hiili- ja teräsyhteisö* (European Coal and Steel Community = ECSC) sai alkunsa. Virallisesti sopimus astui voimaan vasta seuraavana vuonna. Maailmansotien pahoin runtelemaan Eurooppaan haluttiin taloudellisista vaikeuksista pääsemiseksi luoda keinoja valtioiden keskinäisen yhteistyön lujittamiseksi. Alunperin *Schuman Plan* -

nimisenä tunnetun virallista yhteisösopimusta edeltävän suunnitelman mukaan tarkoituksena oli yhdistää Saksan ja Ranskan voimat, kivihiili ja terästeollisuus, ja luoda yhteismarkkinat näiden valtioiden välille. Pariisissa Hiili- ja teräsyhteisöä koskevan sopimuksen allekirjoittajakaarti oli kuitenkin tätä huomattavasti laajempi. Saksan ja Ranskan lisäksi Luxemburg, Alankomaat, Belgia ja Italia sopivat yhteisten hiilimarkkinoiden luomisesta. Tuon ajan pääasiallinen energianlähde oli ylivoimaisesti (80%) kivihiili, jonka tarve Euroopan jälleenrakentamisessa kasvoi valtavaksi ylittäen nopeasti maiden omavaraisuuden. Eurooppalaisen terästeollisuuden voidaan sanoa levänneen Saksan kivihiilivarannoissa, mikä entisestään kiristi tilannetta. Yhdysvalloista Eurooppaan suunnatun Marshall-avun turvin jälleenrakennustöitä ja -hankkeita kyettiin kuitenkin jatkamaan. (Haaland-Matláry 1997, s. 14-15). Euroopan yhdentymisen pioneeri ja eräänlainen poliittinen arkkitehti Jean Monnet katsoi taloudellisen yhteistyön Saksan ja Ranskan välillä edesauttavan myös rauhan säilymistä Euroopassa (Cockfield 1990, 1-2). Hiilen ja teräksen varaan perustetun yhteisön voima perustui hänen mukaansa juuri yhteisten taloudellisten intressien olemassaololle ja niiden vaalimiselle.

Hiili- ja teräsyhteisöä seurasivat vuonna 1957 perustettu *Euroopan talousyhteisö* (EEC) ja *Euroopan atomienergiayhteisö* (Euratom). Näitä sopimuksia kutsutaan myös ns. Rooman sopimuksiksi, joihin usein viitataan puhuttaessa Euroopan integraatiota koskevista perustamisasiakirjoista. Ensin mainitulla sopimuksella tavoiteltiin yhtenäisemmän talousalueen luomista Eurooppaan, kun taas jälkimmäinen pyrki olemaan ennen kaikkea ydinvoimateollisuuden äänitorvena. Saksa ei ollut kiinnostunut Euratomista. Se liputti hiiliteollisuutensa puolesta samaan aikaan kun naapurimaassa Ranskassa näytettiin vihreää valoa ydinvoimalle ja tuettiin alan tutkimusta. Ydinenergiaa jo tuolloin suosiva Ranska oli valmis luomaan ydinenergian ympärille eurooppalaiset yhteismarkkinat, kun taas Euroopan taloudellista integroitumista kohtaan sen suhtautuminen oli huomattavasti nihkeämpää. (Haaland-Matláry 1997, 16-17).

Kaksi kolmesta Euroopan Yhteisöä koskevasta perustusasiakirjasta kosketti siis välittömästi energiaa ja energiapolitiikkaa. Ironista kyllä, mutta käytännössä tällä ei ollut suurtakaan merkitystä energiapolitiikan kannalta, sillä kaikilla kolmella perustamisasiakirjalla oli oma erillinen sopimuksensa. Hiili- ja teräsyhteisöllä kuin ei myöskään Atomienergiayhteisöllä ollut alunperin tavoitteena ylikansallisen energiapolitiikan muotoileminen tai yhtenäisten energiapoliittisten tavoitteiden asettaminen, vaan ennen kaikkea kivihiihelle ja ydinenergialle perustuvien markkinoiden luominen (emt.). Euroopan Yhteisöä määrittelevästä Rooman sopimuksesta (ks. Rooman sopimus 1957, artikla 3) sen paremmin kuin vuosikymmeniä myöhemmin allekirjoitetusta Euroopan unionia koskevasta Maastrichtin sopimuksestaan (ks. Maastrichtin sopimus 1992) on turha etsiä lukua 'energiapolitiikka'. ”Unionilla ei edelleenkään ole yhteistä energiapolitiikkaa”, kuten unionin Energiaosaston pääjohtaja Pablo Benavides Talouselämä-lehden (1996/35, s. 28-29) haastattelussa huomautti. Energiakysymyksissä valta on edelleen jäsenmailla. Unionin puuttuvasta toimivallasta huolimatta energiapolitiikan alueella tapahtuu jatkuvasti. Erityisesti kilpailulakien epäsuora vaikutus näkyy myös energiasektorilla (McGowan 1996, 132 ja 147) unohtamatta myöskään unionin harjoittamaa ympäristöpolitiikkaa, jonka vaikutukset heijastuvat energiapolitiikan alueelle.

Energiapoliittinen toiminta perustuu kuitenkin hyvin pitkälle Euroopan komission alkuunpanemiin aloitteisiin. Aloitteita tehtailemalla komissio on pyrkinyt edesauttamaan yhteisöllisen energiapolitiikan muotoutumista ja näin lujittamaan energiapolitiikan asemaa unionissa. Tähän palaan tarkemmin myöhemmin. Haaland-Matláryn mukaan komissio muodostaa poliittisen areenan, jossa syntyvät aloitteet ja jossa poliittinen agenda saa muotonsa (Haaland-Matláry 1997, 142). Energiapolitiikan osalta komission roolia ei voi vähätellä, sillä se voi säädellä agendan sisältöä sekä kansallisella että EU-tasolla ohi hallitusten.

6.2 Sisämarkkinahanke

Yksi energiapolitiikan merkittävimmistä edistysaskelista tapahtui 1980-luvun lopulla, kun hanke sisämarkkinoiden ulottamisesta energiasektorille sai alkunsa (Haaland-Matláry 1997, 47; Kivivuori 1993, 5). Vuonna 1988 julkaisemallaan asiakirjalla *The Internal Energy Market*¹⁴ (IEM) komissio pyrki hahmottelemaan kokonaisvaltaisen energiapoliittisen ohjelman sisämarkkinoiden luomiseksi (Johnston 1999, Haaland-Matláry 1997, Karjalainen 1997, Jarass 1996, Padgett 1992)¹⁵. Kivivuori on kutsunut asiakirjaa eräänlaiseksi energiapoliittiseksi ”kehittämisenfilosofiaksi” (Kivivuori 1993, 6). Energiasisämarkkinoiden ydintavoitteeksi nimettiin kilpailun lisääminen. Käytännössä kyse oli ennen kaikkea oven avaamisesta kilpailulle vapauttamalla hyödykkeiden liikkumista. Kansallisen tason sääntelyn asteittainen purkaminen nähtiin edellytyksenä markkinavetoisen energiapolitiikan syntymiselle Eurooppaan. Yksi vaativimmista tehtävistä oli väistämättä Yhteisön voimassa olevien kilpailulakien ulottaminen energiapolitiikan alueelle ja kansallisten olosuhteiden mukauttaminen niihin jäsenmaissa. Sisämarkkinahanketta hallitsevien neljän vapauden -ihmiset, tavarat, pääoma ja palvelut- toiminta- ja liikkumisympäristöä määrittelevät hyvin pitkälle yhteisölliset kilpailulait, joiden vaikutuspiiriin oli unioni sisämarkkinaohjelmallaan energiaakin nyt viemässä (emt.) Muutos oli huomattava: perinteisesti kansallisesti tarkoin säännellystä julkisesta palveluhyödykkeestä oltiin tekemässä markkinakelpoista kaupallista hyödykettä (Molle 1994, 310). Kilpailullisten päämäärien lisäksi sisämarkkinaohjelmaan sisältyi hanke sähkön ja maakaasun vapaata siirtoa koskevien säännösten asteittaisesta voimaansaattamisesta. Komission hanke suuntautui varsin tulenaralle maaperälle: sisämarkkinaideologian toteuttaminen vaati komission puuttumista kansallisesti perinteisesti pitkälle monopolisoituneihin sähkö- ja maakaasumarkkinoiden käytäntöihin toisin sanoen puuttumista jäsenmaiden julkisen vallan vahvaan rooliin ja asemaan (Karjalainen 1997, 71). Energiahintojen *transparenttisuuden* eli hintojen avoimuuden toteuttaminen sisällytettiin niin ikään sisämarkkinaohjelmaan (KTM-julkaisuja 1997, 13).

¹⁴ Commission Working Document COM (88) 238 final.

Sisämarkkinahanke on erityisen hyvä esimerkki siitä, miten *laajasti* komissio on poliittisena toimijana ymmärrettävä unionitasolla. Komission fragmentoitunut organisaatorakenne on nähtävissä siinä poliittisessa prosessissa, jota sisämarkkinahankkeen ympärillä on käyty. Padgettin (1992, 59-60) mukaan ainakin seuraavat viisi komission pääosastoa ovat olleet ja ovat edelleen vaikuttamassa siihen, että energiapolitiikka on saatettu sisämarkkinahankkeen vaikutuspiiriin: 1) *energia* (DG XVI), 2) *kilpailu* (DG IV), 3) *tulliliitto ja välillinen verotus* (DG XXI), 4) *ympäristö* (DG XI) ja 5) *televiestintä, tietotekniikan markkinat ja tutkimuksen hyödyntäminen* (DG XIII). Kukin pääosasto asiantuntijoineen on ollut vastuussa omasta alueestaan ja vasta kaikkien osastojen yhteistyön tuloksena on syntynyt energiapolitiikkaa koskeva sisämarkkinaohjelma kaikkine siihen liittyvine lukemattomine ehdotuksineen.

Useiden pääosastojen mukanaolo on omiaan lisäämään konfliktiriskiä, joskin konfliktit syntyvät enemmän retorisisista kuin sisällöllisistä eroista, arvelee Padgett. Esimerkiksi sisämarkkinahankkeen toteuttaminen ja loppuun vieminen juridisin keinoin ei ole komission virallisen kannan mukaan perusteltua, ellei keinoista ole päästy *poliittiseen* päätökseen. Komission tavoitteena on dialogin, keskustelun ja neuvottelun, kautta saavuttaa yhteisymmärrys eri osapuolten kesken (emt.). Myös Haaland-Matláry (1997) on kutsunut komissiota keskustelijaksi, eräänlaiseksi varovaiseksi tunnustelijaksi, joka vastoinikäymisistä viisastuneena on omaksunut 'ei niin äänekkään' strategian tahtonsa läpiviemiseksi.

6.2.1 Kilpailun vapauttaminen

Energian sisämarkkinoiden toteuttaminen edellytti komission mukaan kansallisen energiapolitiikan toimintaympäristön avaamista kilpailulle. Kilpailevilla markkinoilla uskottiin olevan myönteisiä vaikutuksia energiakustannuksiin sekä yksityisten kuluttajien että teollisuuden kannalta. Kilpailun edistämiseksi oli ryhdyttävä

¹⁵ Kts. myös Jarassin (1996) esittämä yksityiskohtainen sisämarkkinoita luotaava oikeudellisiin

kansallisten monopolien ja kansallisen sääntelyn asteittaiseen purkamiseen ainakin niiltä osin kuin ne estävät tai vääristävät jäsenmaiden välillä tapahtuvaa kaupankäyntiä. Jäsenmaiden integroituminen energiasektorilla oli komission mukaan omiaan vahvistamaan yleisesti Euroopan talouden kilpailukykyä ja vaikuttamaan myönteisesti kuluttajahintoihin; energiantuotannon rakenteita rationalisoimalla ja jäsenmaiden energiapoliittisten käytänteiden vastaavuutta lisäämällä oli tarkoitus parantaa myös energian tuonnin turvallisuutta (McGowan 1990, 128-129; Kivivuori 1993, 6). Vaikka sisämarkkinaohjelmassa energia ja energiahyödykkeet pyrittiin mahdollisimman pitkälle rinnastamaan muihin hyödykkeisiin ja tavaroihin, on tässä syytä kiinnittää huomiota niihin erityispiirteisiin, jotka tekevät energiahyödykkeistä poikkeuksellisia verrattuna muihin vaihdannassa liikkuviin hyödykkeisiin¹⁶. Erityisesti energian saannin turvaaminen ja turvaamisen välttämättömyys kaikissa olosuhteissa on yksi keskeisimmistä erityispiirteistä. Kilpailun vapauttaminen ei saa johtaa tilanteeseen, jossa energian toimitusvarmuus tai saantivarmuus kärsivät. Energian saannin turvaamista ei voi alistaa kilpailu- tai markkinalaeille samaan tapaan tai yhtä aukottomasti kuin autojen myymistä tai kampaamopalveluiden tarjoamista. Näin ollen julkisen vallan eli tässä jäsenvaltioiden rooli tulee säilyttää kilpailullisillakin markkinoilla, jotta vastuu on viime kädessä palautettavissa jonnekin tai jollekin. Markkinat kantavat heikosti vastuuta esimerkiksi turvallisuuskysymyksissä, pitkän aikavälin tuotannollisissa kysymyksissä sekä epäjatkuvuustilanteiden ennaltaehkäisyssä ja mahdollisista epäjatkuvuustilanteista ylipääsemisessä. (Emt.)

6.2.2 Kilpailulait ja energia

Kilpailuoikeus kattaa suppeassa merkityksessä Rooman sopimuksen (RS) artikkelit 85 ja 86, joita kutsutaan niin sanotuiksi kilpailusäännöiksi. Laajemmassa merkityksessä kilpailuoikeuteen luetaan artikkelit 85-94 (Karjalainen 1997, 38). Sisällöltään suppeammalla säännöstöllä säännellään yritysten tuotantoa koskevaa päätöksentekoa ja markkinakäyttäytymistä. Artikla 85 kieltää yritysten väliset sopimukset

perusteisiin nojaava esitys.

(kartellikielto) ja artikla 86 puuttuu määräävän markkina-aseman väärinkäytöksiin. Rooman sopimusta lainaten ja mukaillen (Kivivuori 1993, 157-159) asia ilmaistaan seuraavasti:

RS:n 85 artiklan mukaan ”yhteismarkkinoille soveltumattomiksi ja kielletyiksi” määritellään ”sellaiset yritysten väliset sopimukset, yritysten yhteenliittymien päätökset sekä yritysten yhdenmukaistetut menettelytavat, jotka voivat vaikuttaa jäsenvaltioiden väliseen kauppaan ja joiden tarkoituksena on estää, rajoittaa tai vääristää kilpailua yhteismarkkinoilla tai joista seuraa, että kilpailu estyy, rajoittuu tai vääristyy yhteismarkkinoilla.” Kielletyiksi toimiksi nimetään esimerkiksi ”sopimukset, päätökset tai menettelytavat, joilla rajoitetaan tai valvotaan tuotantoa, markkinoita, teknistä kehitystä tai investointeja.”

Kilpailusääntöjen noudattaminen käytännössä on aiheuttanut ristiriitaisia tilanteita unionissa. On jouduttu muun muassa punnitsemaan, ovatko yritysten ympäristösuojelulliset toimet ja järjestelyt sallittavia RS 85 artiklan 3 kohdan nojalla, jos ja kun ne rikkovat saman artiklan 1 kohdassa olevia kiellettyjä menettelyjä (emt.). Dilemma syntyy siitä, kun vaakakuppiin asettuvat kovat taloudelliset aspektit, joita unioni tavallisesti preferoi toiminnassaan ja toisaalta ympäristönäkökohdat, jotka sisältyvät niin ikään unionin toimivalta-alueisiin ja yleisesti hyväksytyihin tavoitteisiin ja joiden ohittaminen tässä ei olisi perusteltua eikä moraalisesti hyväksyttävää. Kumpi on pienempi paha, se, että yritykset solmivat yhteistyösopimuksia poikkeusluvalla kehittääkseen energiaa säästävää teknologiaa rikkoen kilpailulakia vai se, että kilpailulakia noudatetaan ja uuden teknologian kehittäminen jää toteutumatta? Kirjaimellinen kilpailusääntöjen noudattaminen ei nähtävästi palvele pitkällä tähtäimellä kenenkään etuja. Ympäristönäkökohtia

¹⁶ Ks. energiasektorin erityispiirteistä myös Helm & Thompson (1989).

puoltaneita esimerkkejä on kaikeksi onneksi olemassa myös unionissa. Tässä mainittakoon eräs esimerkki, jossa kilpailutilanteen väliaikainen vääristyminen sallittiin myönteisten ympäristöllisten vaikutusten saavuttamiseksi: komissio hyväksyi suurten pumpunvalmistajien välillä määräaikaiset sopimukset tutkimus- ja kehittämistyön nojalla, koska hankkeen oli tarkoitus edistää energian säästöä ja vähentää saastumista. (Hancher 1992, 217-218)

RS 86 artiklan mukaan ”yhteismarkkinoille soveltumatonta ja kielletty on yhden tai useamman yrityksen määräävän aseman väärinkäyttö yhteismarkkinoilla tai niiden merkittäväällä osalla, jos se voi vaikuttaa jäsenvaltioiden väliseen kauppaan.” Väärinkäyttöä voi esiintyä esimerkiksi ”tuotannon, markkinoiden tai teknisen kehityksen rajoittamisena kuluttajien vahingoksi.” Määräävän aseman väärinkäyttö saattaa puolestaan ilmetä painostuksena, jolla pyritään vaikuttamaan kilpailevaan yritykseen siten, että se päättäisi luopua osasta tuotantoaan.

Laajassa merkityksessä kilpailuoikeuteen sisällytetään lisäksi RS artiklat 90-94. Artiklan 90 määräykset koskevat vaihdannan vapautta ja kilpailun turvaamista siten, että yksityisten ja julkisten yritysten kohtelu tulee olla yhdenmukaista. Poikkeuksena tästä ovat julkiset yritykset (public service -yritykset), joilla on hoidettavanaan yhteiskunnallisia tehtäviä. Näiden yritysten tarvitsee noudattaa kilpailusääntöjä vain niiltä osin kuin se on luottamustehtävien kunniallisen hoitamisen ohella mahdollista. Artikloja 91-94 koskevat määräykset polkumyynnistä ja valtion tukitoimista ovat relevantteja vain silloin, kun niillä on suoria vaikutuksia jäsenmaiden väliseen kauppaan. (Karjalainen 1997, 39)

Energiatuesta ei ole olemassa lainsäädäntöä unionissa. Yleisperiaatteena kuitenkin on, että kilpailua vääristävät ja jäsenvaltioiden välistä kauppaa rajoittavat julkiset energiatuet ovat kiellettyjä. Perussäännöstä tehdään kuitenkin lukuisia poikkeuksia

RS 92 artiklan 1 kohdan nojalla; 2 kohdan nojalla eräät tuet ovat sallittuja ja; 3 kohdan nojalla eräät julkisen tuen muodot ovat harkinnanvaraisesti sallittuja (Kivivuori 1993, 40-41). Sallittavista tuista mainittakoon esimerkiksi yksityiselle kuluttajalle myönnettävä 'sosiaalinen tuki' ja luonnonmullistusten kuten myrskyjen ja maanjäristysten tuhojen korjaamiseen myönnettävä tuki. Harkinnanvaraisiksi luokiteltavat tuet voidaan puolestaan jakaa kolmeen ryhmään (emt., 51-63):

- 1) tietyn kielteisen asiointilan poistaminen, esimerkiksi alueellisen jälkeenjääneisyyden, häiriön tai kriisin poistaminen ja Euroopan yhteisen edun ajaminen
- 2) edistyksen tukeminen: uusiin ratkaisuihin kannustaminen ja osaamisen korostaminen, kuten tutkimus- ja kehittämistoimintojen suosiminen
- 3) tarpeettoman ohjailun välttäminen

Keskeisin periaate tuen sallimisessa tai kieltämisessä on kaiken kaikkiaan se, että tuki ei saa rajoittaa kilpailua eikä kilpailu saa vääristyä jäsenmaiden välillä. Näyttää siltä, että perusteet tuen myöntämiselle ovat varsin väljät ja tulkinnanvaraiset. Energiatuista ei ole olemassa unionissa lainsäädäntöä, joka määrittäisi tarkoin myöntämisperusteet erilaisille tukimuodoille. Komissio voi hyvin pitkälle käyttää omaa harkintavaltaansa tapauskohtaisesti. Myös neuvostolla on asiassa toimivaltaa mutta viimekädessä tuomioistuin on päättävässä asemassa (Karjalainen 1997, 40-41). Komissio on tehnyt tiettäväksi oman kantansa tukiasiassa, mikä on tullut parhaiten esille sen moittiessa Saksaa voimakkaasta hiiliteollisuuden subventoimisesta. Kansallisista tuista olisi päästävä tai ainakin niitä tulisi radikaalisti vähentää.

Karjalaisen (1997) mukaan komissio ei ole käyttänyt kyllin tehokkaasti hyväkseen olemassa olevia kilpailuoikeudellisia keinoja edistääkseen energiapolitiikan toteutumista unionitasolla. Kilpailulakien vastaisia toimenpiteitä on pantu täytäntöön useissa jäsenmaissa ja kaupan esteiden purkaminen ei ole onnistunut alkuperäisten

tavoitteiden mukaisesti. Syy löytyy ennemminkin jäsenmaiden poliittisesta haluttomuudesta kuin juridisten keinojen vähyydestä, arvelee Karjalainen. Tämä ilmentää hyvin komission omaksumaa sovittelvaa linjaa, josta oli jo aikaisemmin puhetta. Poliittiseen päätökseen pääseminen on komissiolle arvokkaampaa kuin väkipakolla asioiden eteenpäin vieminen, vaikka siten ei näkyviä tuloksia saavutettaisikaan yhtä paljon. Tärkeää on kuitenkin muistaa, että sisämarkkinahankkeen ensisijainen tavoite on ollut hyödykkeiden (tavarat, palvelut) *vapaa liikkuvuus*, ei *vapaa kilpailu*. Vapaan liikkuvuuden katsotaan edesauttavan vapaan kilpailun lisääntymistä, toisin sanoen vapaa liikkuvuus on edellytys vapaalle kilpailulle, mitä myös sisämarkkinoilla toki tavoitellaan.

6.2.3 Sähkön ja maakaasun sisämarkkinat - lähtölaukaus

Sisämarkkinaohjelman keskeisiin tavoitteisiin kuuluivat kilpailullisten tekijöiden ohella sähkö- ja maakaasumarkkinoiden vapauttaminen. Vuonna 1989 komissio teki ensimmäisen aloitteensa sähkön ja maakaasun sisämarkkinoiden aikaansaamiseksi. Aloite sisälsi kaksi tavoitetta, joiden tiedettiin jo entuudestaan olevan hyvin kiistanalaisia ja aiheuttavan vastustusta jäsenmaissa. Komissio esitti ensimmäisiksi askeliksi sisämarkkinahankkeen tiellä hintojen avoimuuden eli transparenttisuuden lisäämisen (COM 89/123) ja sähkön ja maakaasun jakeluverkkojen vapauttamisen (COM 89/334). Transparenttisuudella uskottiin olevan myönteisiä vaikutuksia sekä tuottajien että kuluttajien oikeuksiin heidän toimiessaan sähkömarkkinoilla. Hintojen ja erilaisten kustannusten näkyvyyttä parantamalla hintavertailun katsottiin tulevan mahdolliseksi ja kuluttajille katsottiin lisäksi avautuvan mahdollisuus kilpailuttaa tuotantolaitoksia. Sähkön ja maakaasun jakeluverkkojen vapauttamisen komissio näki edellytyksenä tasa-arvoiselle ja vapaalle kilpailulle. Jakeluverkkojen vapauttamisella komissio tarkoitti myös muiden kuin verkkojen omistajien esteetöntä pääsyä verkkoihin ja niiden yhtäläistä käyttöoikeutta. (Haaland-Matláry 1997, 47-51, Padgett 1992, 56-59).

Komissio jakoi sähkön ja kaasun sisämarkkinoiden luomisen kolmeen työvaiheeseen, joiden oli tarkoitus edetä osittain ajallisesti päällekkäin ja joihin kuhunkin sisältyi useita direktiivejä ja toimenpidekokonaisuuksia hankkeen edistämiseksi, joskin myönnytyksiä alkuperäisiin tavoitteisiin nähden jouduttiin matkan varrella tekemään. *Ensimmäiseksi työvaiheeksi* kutsuttiin kolmen direktiivin (*transit-direktiivit*)¹⁷ kokonaisuutta, jolla ei varsinaisesti tavoiteltu sisämarkkinoita, vaan pohjustettiin tulevien vaiheiden hankkeita: 1) direktiivi runkoverkkojen kautta tapahtuvasta sähkönsiirrosta vuonna 1990; 2) vastaava direktiivi maakaasusta vuonna 1991; 3) direktiivi sähkön ja kaasun teollisilta käyttäjiltä perittävien hintojen avoimuudesta vuonna 1990. (Kivivuori 1993, 8-9)

Vuonna 1991 komissio aloitti varsinaisen hyökkäyksen jäsenmaiden sähkö- ja kaasumonopoleja vastaan. Tuohon aikaan yhdeksässä yhteisömaassa oli sähkömonopoli ja kolmessa kaasumonopoli voimassa. Hyökkäys kohdistui myös sähkön ja kaasun vientiä ja tuontia koskeviin yksinoikeuksiin. Lisäksi open access-periaate (käsitellään tuonnempana) oli esillä. Eurooppalaisia sähköntuottajia komission ehdotukset eivät miellyttäneet. He arvelivat hankkeiden nostavan sähkön hintaa pitkällä aikavälillä ja heikentävän toimitusvarmuutta. (Karjalainen 1997, 73)

Maakaasun kohdalla ehdotukset otettiin niin ikään varsin nihkeästi vastaan. Kansallisessa omistuksessa olevien verkkojen vapauttamisen pelättiin kariuttavan perinteisesti pitkäikäisen (useita kymmeniä vuosia) sopimuskulttuurin: asiakkaiden pelättiin ryhtyvän ”shoppailemaan” ja vertailemaan hintoja suosien lyhytikäisiä sopimuksia sen sijaan, että pitäytyisivät tutun verkkojakelijan asiakkaana vuosia, kuten on aiemmin ollut tapana (Haaland-Matláry 1996, 264). Tämän lisäksi kaasumonopolit metelöivät laitestandardeista, tuotestandardeista ja turvallisuusstandardeista (Karjalainen 1997, 73).

Toiseen työvaiheeseen komissiota siivitti vuoden 1992 tehty arvio sen hetkisestä tilanteesta energiamarkkinoilla, mikä ei ollut tyydyttävä eikä vastannut odotuksia.

¹⁷ Transit-direktiivit 90/377/EY (hintojen avoimuus), 90/547/EY (direktiivi sähkön vapaasta kulusta)

Uusiin toimenpiteisiin ryhtyessään komissio nosti valmisteluvaiheessa esille seuraavanlaisia yleisiä periaatteita:

- sähkön ja maakaasun sisämarkkinat on luotava asteittain riittävän pitkän ajan kuluessa, jotta yritykset voivat sopeutua uuteen toimintaympäristöön;
- sisämarkkinoiden luomisen tulee perustua *subsidiariteetti-periaatteelle*: jäsenmaille on jätettävä mahdollisimman paljon tilaa voidakseen sopeuttaa alueensa sisämarkkinoiden henkeen;
- energiasektorin monopoliluonteesta johtuen jäsenmaille on jätettävä tila julkiselle sääntelylle, mutta kuitenkin on vältettävä ylisääntelyä ja tyydyttävä vain välttämättömään yhteisösääntelyyn.

Nämä yleisiksi nimetyt periaatteet viitoittivat komission tietä *toiseen työvaiheeseen*, johon ryhdyttiin vielä samana vuonna. Vaihe sisälsi kolme elementtiä:

- 1) tuotannon ja verkkojen rakentamislupien myöntämismenettelyissä tuli noudattaa avointa ja ei-syrjivää käytäntöä. Eksklusiiviset oikeudet tuli siis poistaa ja kilpailu sekä sähkön ja maakaasun tuotannossa että siirrossa toteuttaa;
- 2) hallinto- ja laskentatoimintoja oli eriytettävä vertikaalisesti organisoiduissa yrityksissä (tuotanto - siirto - jakelu);
- 3) *kolmansien osapuolien pääsy* (TPA = *third party access* tai *open access*, 96/92/EY) jo olemassaoleviin verkkoihin oli sallittava rajoitetusti eli siirto- ja jakeluyritysten oli avattava verkkonsa muidenkin käyttöön kohtuullista korvausta vastaan (reasonable rates). (Kivivuori 1993, 9-10)

runkoverkoissa), 91/296/EY (direktiivi maakaasun vapaasta kulusta).

TPA:n rinnalla on vaihtoehtoisesti vuodesta 1994 lähtien esitetty *SB-mallia* (*sole/single buyer*), jota Ranskan hallitus alunperin ehdotti (Johnston 1999, 126). Tämä järjestelmä eroaa TPA:sta siten, että kantaverkkoa operoisi yksinostaja, joka pääasiassa ostaisi ja myisi kaiken sähkön maassaan toimien ikään kuin monopoliasemassa. Myös tuontisähkö kulkisi SB:n kautta standardisoitujen hinnoitteluperusteiden mukaisesti. Kilpailullisille markkinoille ei olisi näin ollen kuluttajilla tai jakelulaitoksilla asiaa kuten TPA:n tapauksessa. Kilpailun lisääminen sekä tuotannossa että myynnissä oli omiaan kasvattamaan huolta energiahuollon varmuuden turvaamisesta, mikä oli osasyynä SB-järjestelmän kehittämiseen. Rinnakkaisten käytäntöjen soveltuvuudesta tai soveltumattomuudesta unionitasolla ei olla päästy yksimielisyyteen jäsenmaiden kesken. (Karjalainen 1997, 75-78)

Nykyisin jäsenmailla on oikeus valita TPA:n ja SB-mallin väliltä edellyttäen, että molemmissa tapauksissa verkkoon pääsyn taso on sama (Johnston 1999, 127, Percebois 1999, 11). Verkossa toimijoille tulee siten taata kilpailullisesti yhtäläinen tilanne riippumatta siitä, kumpaa järjestelmää maassa suositaan.

Sisämarkkinahankkeen alkuvaikeudet olivat Haaland-Matláryn (1997) mukaan valtaisia. Erityisesti energiayhtiöt ja jakeluverkkojen omistajat näkivät verkkojen vapauttamisen suurena uhkana omalle toiminnalleen. Sähkö ja maakaasu ovat verkkosidonnaisia hyödykkeitä. Niiden tuotanto mielletään usein eräänlaiseksi julkiseksi palvelutoiminnaksi, johon liitetään lisäksi jonkinlaista julkisyhteisöllistä valvontaa. Valvonnan ohella julkisella vallalla saattaa olla valtaa verkonhaltijaan myös omistuksen, rahoituksen tai muunlaisen normituksen muodossa. Ei siis ole ihme, että jäsenmaissa ehdotus energia-alan kansallisiin monopolirakenteisiin puuttumisesta otettiin varsin kiivastuneina ja pelokkaina vastaan. (Karjalainen 1997, 71). Esimerkiksi komission ehdotus kolmansien osapuolten pääsystä verkkoon perustui varovaiseen kaksivaiheiseen etenemiseen -ensimmäisessä vaiheessa verkkojen *omistajille* avautuisi käyttöoikeus muihin verkkoihin ja vasta toisessa vaiheessa muutkin kuin omistajat eli edellä mainittu *kolmas osapuoli* olisivat

oikeutettuja verkkojen käyttöön (Haaland-Matláry 1996, 264). Se ei silti saanut enempää kannatusta.

Vuonna 1994 koko sisämarkkinahankkeen edistyminen oli vastatulessa. Komission aiheet sisämarkkinahankkeen voimaansaattamisesta eivät jäsenmaiden vastustuksesta johtuen edenneet suunnitelmien mukaan (Energy in Europe 1995, 24). Neuvosto pääsi kuitenkin jonkinlaiseen sopimukseen seuraavista asioista:

- uusien laitosten rakentamisen yhteydessä tuli vaihtoehtoisesti soveltaa joko lisensointia tai tarjousmenettelyä;
- tuotanto, siirto ja jakelu tuli erottaa toisistaan vertikaalisesti organisoiduissa yrityksissä;
- sisäiset sähkömarkkinat tuli rakentaa mahdollisimman ei-byrokraattisin keinoin ja välttää turhaa puuttumista ulkoapäin;
- julkisiin palveluihin liittyvät velvoitteet (*public service obligations*) oli määriteltävä tarkoin, tehtävä läpinäkyviksi ja ei-syrjiviksi. (Karjalainen 1997, 76)

Julkisiin palveluihin liittyvien velvollisuuksien ja tehtävien osoittaminen katsottiin myös kilpailulakien kohdalla tärkeäksi. Jos yrityksellä on todistettusti sellaisia yhteiskunnallisia velvoitteita, jotka kansallisesti määritellään julkisiksi velvollisuuksiksi, tarkoittaa se käytännössä sitä, että yritystä sitovat unionin voimassa olevat kilpailulait vain niiltä osin kuin ne eivät ehkäise uskottujen tehtävien kunniallista hoitamista.

Sisämarkkinahankkeessa siirtyminen kolmanteen vaiheeseen oli alunperin tarkoitus toteuttaa toisesta vaiheesta saatujen kokemusten perusteella, ilmenneiden puutteiden ja ongelmien kartoituksen perusteella. Komission tavoitteet saattaa sisämarkkinahanke voimaan viimeisen työvaiheen aikana tai sen päättyessä eivät

toteutuneet, sillä aiottua kolmatta vaihetta ei saatu käyntiin silloin, eikä Johnstonin (1999) mukaan ole saatu edelleenkään. Kolmas vaihe antaa yhä odotuttaa itseään.

6.2.4 Direktiivi sähkön sisämarkkinoista

Euroopan parlamentti ja neuvosto antoivat 19. päivänä joulukuuta vuonna 1996 direktiivin sähkön sisämarkkinoita koskevista yhteisistä säännöistä (96/92/EY). Direktiivissä luodaan yhteiset säännöt sähkön tuotannolle, siirrolle ja jakelulle sekä sähköalan järjestämiselle ja toiminnalle, markkinoille pääsulle, tarjouskilpailuihin sovellettaville perusteille ja menettelyille, lupien myöntämiselle ja verkkojen käytölle. Yksityiskohtaiseen direktiiviin sisältyvien artiklojen tarkasteluun en tässä ryhdy, koska se ei ole mielekästä ja vaatisi huomattavasti suuremmat resurssit kuin mihin tämä työ antaa mahdollisuudet. Mutta mielenkiintoista on käydä kuitenkin lyhyesti läpi niitä perusajatuksia, joita Euroopan parlamentti ja neuvosto ovat direktiiviin kirjanneet.

- Kilpailullisten sähkömarkkinoiden toteuttaminen nähdään tärkeänä askeleena kohti koko energia-alan sisämarkkinoiden toteuttamista;
- sisämarkkinoilla halutaan tehostaa sähkön tuotantoa, siirtoa ja jakelua sekä vahvistaa toimitusvarmuutta, parantaa Euroopan kilpailukykyä ja suojella ympäristöä;
- asteittaisella etenemisellä taataan teollisuudelle mahdollisuudet sopeutua uuteen ympäristöönsä joustavasti ja harkitusti;
- verkkojen yhteenliittämistä ja yhteentoimivuutta suositetaan sisämarkkinakehityksessä;
- kilpailullisten markkinoiden ei tule kuitenkaan rajoittaa julkisiin palveluihin liittyvien velvollisuuksien täyttämistä;
- toissijaisuusperiaatteen mukaisesti unionitasolla luodaan yleiset toimintakehykset mutta toiminnan yksityiskohtainen järjestäminen jätetään kunkin jäsenvaltion tehtäväksi;

- tuotantomarkkinoiden avaamiseksi on olemassa kaksi järjestelmää, lupamenettely ja tarjouskilpailumenettely, joita tulee soveltaa puolueettomasti, avoimesti ja syrjimättömästi;
- siirtoverkoille tulee nimetä operaattori, joka keskitetysti valvoo, hoitaa ja kehittää verkon käyttöä;
- ympäristönsuojelulliset periaatteet tulee ottaa huomioon suosimalla sähköntuotannossa uusiutuvia luonnonvaroja;
- jäsenvaltioiden rakenteellisten erityispiirteiden vuoksi verkkoon pääsulle tulee luoda erilaisia vaihtoehtoja;
- sähkölaitosyritysten kirjanpidossa tulee noudattaa mahdollisimman suurta avoimuutta.

Direktiiviin listatuissa periaatteissa esiintyy sähköön mielletävä julkisen palvelun elementti kilpailullisten tavoitteiden ohella, mitä on syytä tässä tarkastella hieman yksityiskohtaisemmin, koska siihen kohdistuvat muutospaineet näyttäisivät olevan varsin merkittäviä sähkömarkkinoiden liberalisointikehityksessä. Perinteisesti sähköalalla julkinen interventio on perusteltu sekä taloudellisin että poliittisin argumentein. *Taloudellisiksi* argumenteiksi Arentsen & Künneke (1996) listaavat seuraavia asioita: 1) sähkö on perushyödyke, jota on vaikea korvata jollakin muulla energialähteellä, mikä legitimoii julkisen intervention jatkuvan, turvallisen ja riittävän sähkön saannin varmistamiseksi; 2) aiemmin kansallisille tai alueellisille yhtiöille suodut monopolistiset olosuhteet toivat kustannushyötyjä ja ehkäisivät ulkomaisten kilpailevien investointien haittavaikutuksia, millä oli talouden vakautta edistävä vaikutus; 3) julkisella sääntelyllä on pyritty minimoimaan investointiriskejä ja takaamaan tehokas läpi maan kattava sähkön infrastruktuurin kehitys; 4) sähkön luonteesta johtuen varastointi on ongelmallista, kuitenkin kysynnän ja tarjonnan keskeytyksettömän tasapainon ylläpitäminen on edellytys uskottavalle ja turvalliselle sähkön tuotannolle. *Poliittisiksi* argumenteiksi tutkijat nimeävät puolestaan seuraavanlaisia seikkoja. Useat maat niin Euroopan unionissa kuin muuallakin ovat preferoineet itsenäisen, ulkomaisista yhtiöistä riippumattoman sähköjärjestelmän

ylläpitämistä, koska ovat katsoneet, että turvallinen ja keskeytyksetön sähkön toimitus on edellytys jatkuvalle ja vauraalle taloudelliselle kehitykselle. Näin ollen monet maat ovat kannattaneet ja kannattavat edelleen kansallisesti säänneltyjä sähkömarkkinoita kilpailullisten sijaan. Tämä on yksi merkittävä syy siihen, että vastustus sähkömarkkinoiden vapauttamista kohtaan on jäsenmaissa ollut niin suurta ja edistymisen vaivalloista. Julkisen vallan kontrollia on perusteltu myös sillä, että näin on voitu suosia kotimaisia teollisuudenaloja korjaamalla sähkön hintoja kansallisesti tärkeiden alojen etujen mukaisesti. (Arentsen & Künneke 1999, 542)

Liberalisointikehitys tulee todennäköisesti muuttamaan näitä edellä esitettyjä julkisen palvelun muotoja sähköalalla. Vapailla markkinoilla julkisen vallan läsnäolo ja kansallinen sääntely (regulaatio) eivät tule nykyisissä muodoissaan olemaan mahdollisia. Liberalisoinnin ennustetaan siis edistävän taloudellista kehitystä, kun taas regulaatioon liitetään vahvasti julkinen valta ja julkisten palveluiden täyttäminen ja sitä kautta kansallisesti kestävä taloudellisen kehityksen ylläpitäminen. Mitä tapahtuu, kun regulaatiosta luovutaan ja vastuu siirtyy markkinoille? Ongelma syntyy juuri siitä, että markkinat eivät kykene jakamaan yhteiskunnallista hyvinvointia tuottamalla julkisia palveluja, kuten energiaa, kaikille yhtäläisesti. Markkinat eivät ole sitä varten. Kyse ei ole niinkään siitä, etteivätkö markkinat kykenisi takaamaan kaikille osallisuutta energiasta ja jakamaan sitä, vaan ennen kaikkea siitä, mihin hintaan ja millä ehdoilla markkinat niin tekevät. Markkinoilla määräytyvä hinta saattaa nousta niin korkeaksi, ettei energia olekaan enää kaikkien saatavilla. Jokainen moderni talous tarvitsee energiaa pysyäkseen pystyssä ja näin ollen jokaiselle taloudelliselle toimijalle tulisi taata yhtäläinen pääsy ja osallisuus energiasta. Markkinoilla yksistään on tuskin edellytyksiä tämän takaamiseksi. (Mitra et al. 1995, 690)

Direktiiviin kirjattuja tavoitteita tarkastellessa herää kuitenkin monia kysymyksiä. Miten komissio pystyy valvomaan asetettujen muutostavoitteiden täytäntöönpanoa ja toteuttamista jäsenmaissa? Onko johdonmukainen valvonta edes mahdollista, kun kansalliset toteutukset ovat kuitenkin toisistaan poikkeavia subsidiariteettiperiaatteen

nojalla? Kriittinen tarkastelu paljastaa, että listattujen tavoitteiden joukossa on selvästi sisämarkkinahankkeen tavoitteiden kanssa ristiriitaisia tavoitteita, joiden yhtäaikainen toteuttaminen on tuskin mahdollista tai ainakin ongelmallista: ympäristönsuojelullisiin toimiin kehoitetaan suosimalla tuotannossa uusiutuvia energialähteitä samaan aikaan, kun ajetaan kilpailullisten sähkömarkkinoiden toteuttamista toiveena mahdollisimman alhaiset energiahinnat. Millä keinoin? Voitaisiinko ympäristönsuojelullisille tavoitteille luoda vaihtoehtoisesti puitteet energiapolitiikan alueella, kuten jo nykyään osittain tehdäänkin, esimerkiksi energiantuotannossa syntyviä hiilidioksidipäästöjä säädellään kansainvälisillä ilmasopimuksilla? Taloudelliset argumentit näyttävät nimittäin edelleen vievän voiton energiapolitiittisissa tavoitteenasetteluissa, kuten tapahtuu usein vielä ympäristöpolitiikassakin.

Direktiiviin kirjattujen periaatteiden ja sääntöjen yksityiskohtaisuus viestii hankkeen edistymisestä ja tavoitteiden selkiintymisestä vuoteen 1989 verrattuna, jolloin hanke käytännöllisesti katsoen sai alkunsa, vaikkakin kyse on yleisistä periaatteista, eikä suoraan jäsenmaita velvoittavista toimenpiteistä. Vaikka alkuperäisistä tavoitteista ja aikataulusta onkin jouduttu tinkimään, on huomattava, että sähkön sisämarkkinakehitys on edistynyt nopeammin kuin alunperin suunniteltiin.

6.2.5 Direktiivi maakaasun sisämarkkinoista

Euroopan parlamentti ja neuvosto antoivat 22. päivänä kesäkuuta vuonna 1998 direktiivin maakaasun sisämarkkinoita koskevista yhteisistä säännöistä (98/30/EY). Direktiivi tulee saattaa voimaan jäsenmaissa vuoden 2000 elokuun loppuun mennessä (KTM 1/99, 20). Maakaasua koskeva direktiivi on samantyyppinen kuin vastaava sähkömarkkinoista annettu direktiivi, jota edellä käsittelin. Tässä direktiivissä annetaan niin ikään yhteiset säännöt maakaasun siirrolle, jakelulle, toimitukselle ja varastoinnille. Siihen sisältyvät myös säännöt maakaasualan järjestämisestä ja toiminnasta, markkinoille pääsystä, verkkojen toiminnasta sekä lupien myöntämisperusteista ja -menettelyistä. Sähködirektiivin tavoin

kaasudirektiivissä korostetaan hintojen avoimuuden (transparenssi) tärkeyttä ja sen takaavien toimien toteuttamista, subsidiariteettiperiaatetta, teollisuuden sopeutumista edellyttävien joustavien ja asteittaisten toimien huomioonottamista sekä unionin kilpailusääntöjen noudattamista. Maakaasun sisämarkkinahankkeessa esiintyy siis hyvin pitkälle samanlaisia tavoitteita kuin sähkömarkkinahankkeessakin. Erot syntyvät lähinnä energiamuotoihin liittyvistä erityispiirteistä, kuten tuotannollisista ja teknisistä järjestelyistä. Seuraavassa lyhyt poiminta maakaasua koskevista erityishuomioista liittyen sisämarkkinoiden luomiseen:

- alan laitosten rakentamista ja toimintaa edellyttävien lupien keskeisimpien arviointiperusteiden ja -menettelyiden vahvistaminen kilpailua vaarantamatta
- verkkojen ja erillisten linjojen käytön teknisten sääntöjen avoimuuden vaaliminen verkkojen yhteensoveltuvuutta edistäen
- suuren avoimuuden ulottaminen myös integroituneiden maakaasualan yritysten kirjanpidollisiin käytäntöihin: eri toimintojen kirjanpidollinen eriyttäminen kilpailua vaarantamatta ja syrjintää aiheuttamatta
- jäsenmaiden kaasualan järjestelmien rakenteiden erilaisuuden ja erityispiirteiden vuoksi on tarpeen kehittää vaihtoehtoisia menettelyjä päästä verkkoon, niiden käytössä on noudatettava puolueettomia, avoimia ja syrjimättömiä perusteita
- maakaasumarkkinoiden luomiseksi on varmistettava pääsy tuotantovaiheen putkistoihin huomioonottaen putkistoihin liittyvät erityiset taloudelliset, tekniset ja käyttöominaisuudet

Kaasudirektiivin voimaan saattaminen edellyttää luonnollisesti kansallisten monopolien purkamista, kuten sähködirektiivi edellyttää sähkömonopolien purkamista. Verkot tulee direktiivin mukaisesti avata kilpailulle kolmessa vaiheessa reilun kymmenen vuoden aikana: markkinoista tulee olla kilpailulle avoimena *vähintään* 20% vuonna 2000, 28% vuonna 2003 ja 33% vuonna 2006.

Kilpailuttamisen rinnalla direktiivissä kiinnitetään kuitenkin huomiota energian luonteeseen julkisena palveluna ja sen myötä lankeavana velvoitteena ja vastuuna, millä viitataan muun muassa energian saannin turvaamista koskeviin kysymyksiin. Huomionarvoista direktiivissä on myös se, että se koskee maakaasun siirtoa, jakelua ja kaupallistamista, kun taas kaasun tuotannon voi Perceboisin (1999) mukaan teoreettisesti sanoa olevan jo avoin kilpailulle Euroopassa. Öljy-yhtiöt ovat perinteisesti olleet maakaasun tuottajia ja kaasuyhtiöille on jäänyt vastuu viennistä, kuljetuksesta, varastoinnista ja jakelusta. Euroopassa on muutaman kaasuyhtiön muodostama oligopoli, jotka näin ollen kilpailevat keskenään. (Percebois 1999, 9-11).

Radetzky (1999) asettuu toiselle kannalle kuin Percebois. Kun Percebois myötäilee direktiivin linjaa, Radetzky esittää kriittisiä huomioita niistä seurauksista ja rakenteellisista muutoksista, jotka voivat aiheutua kilpailun työntymisestä odottamattomiin paikkoihin odottamattomalla voimalla. Tietääkö kukaan, mitä tapahtuu, kun valtion omistuksesta luovutaan tai kun deregulaatiokehitys antautuu valloilleen, kysyy Radetzky. Radetzky enteilee suurten öljy-yhtiöiden keskittymistä, mistä on jo merkkejä, ja näin ollen kaasun tuotannollista monopolisoitumista, vaikka todellisuudessa kilpailun pitäisi lisääntyä ja markkinoiden vapautua. (Radetzky 1999, 17-24)

Siinä Radetzky lienee oikeassa, että markkinoiden vapauttaminen synnyttää varsin odottamattomia muutoksia, joita ei voi ennustaa ja jotka eivät ole välttämättä toivottuja. Unionin linja tosin on hyvin pitkälle se, että markkinoihin luotetaan niin hyvässä kuin pahassa.

6.2.6 Muita tavoitteita ja säädettyjä direktiivejä

Energian liittäminen sisämarkkinaohjelman piiriin tarkoitti käytännössä monien muidenkin komission Valkoisessa kirjassa vuodelta 1985 esittämien toimien, tavoitteiden ja järjestelyjen toteuttamista myös energialohkolla. Komissio jakoi

muutokset kolmeen erillislohkoon: *julkiset hankinnat, standardisointi ja verotus*. Oikeudellisten sääntöjen ja teknisten normien yhtenäistäminen direktiivein ja standardisoinnein oli edellytys esimerkiksi sähkön ja maakaasun vapaalle kaupalle. Samoin julkisten hankintojen avaaminen kilpailulle sekä verotuksellisten käytäntöjen yhtenäistäminen kosketti nyt myös energia-alaa. Julkista tukea määrittävien Rooman sopimuksen kilpailusääntöjen (RS 85-86 artiklat) ulottaminen energia-alalle oli niin ikään uusi, aluksi yleistä kammoksuntaa aiheuttanut haaste jäsenmaiden kansallisille monopoleille, mitä käsittelin jo aiemmin kilpailulakien yhteydessä. (Kivivuori 1993, 13-14, Padgett 1992, 56-59)

Uusiin toimenpidealueisiin kuului myös ympäristönäkökohtien huomioiminen. Yhtenäisasiakirjassa Yhteisön tunnustama huoli ympäristöstä sai odotetusti sijaa myös sisämarkkinaohjelmassa, vaikka pääpaino oli edelleen talous- ja kauppapolitiikan vapauttamisessa. Yhteisötason vastuu ympäristöstä velvoitti luonnollisesti nyt myös energialohkoa. Huomiota kiinnitettiin muun muassa energiankäytön tehostamiseen ja kasvihuonepäästöjen etupäässä hiilidioksidin rajoittamiseen (emt.). Kauppapoliittiset esteet osoittautuivat jo yksistään jos eivät aivan ylitsepääsemättömiksi niin ainakin vaikeasti soviteltaviksi jäsenmaiden kesken, mikä aiheutti sen, että ympäristönäkökohtien huomioiminen jäi aluksi hyvin vähäiseksi ja vaatimattomaksi.

Julkiset hankinnat

Energiahuoltoa koskevien hankintojen sääntely kuuluu erityissääntelyn piiriin, minkä soveltamisala kattaa tavarat, rakennusurakat ja palvelut. Julkisten hankintojen sääntelyn tarkoituksena oli turvata avoin, syrjimätön kilpailu hankinnoista. Sääntelyä koskevalla direktiivillä (93/38) haluttiin varmistaa julkinen tarjousmenettely ja määrittelemään perusteet, joiden mukaisesti hankintapäätökset tehdään (Cox 1994, 137-141, Euroopan unioni ja energia 1996, 16-17). Myös valvonnan ja oikaisumenettelyn järjestäminen sisältyivät direktiiviin. Kivivuori (1993) luottaa varsin yksityiskohtaisesti direktiivin sisältöä pureutumalla sekä eri toimijoihin, joita se koskettaa että toimijoita koskeviin määritelmiin. Tässä mainittakoon julkisyhteisö

ja sen vaikutusvallan sekä viranomaistahon ja siihen rinnastettavien yhteenliittymien, julkisten yritysten määräysvallan sekä erityis- tai yksinoikeudella toimivien hankintayksiköiden toiminnan tarkastelu (Kivivuori 1993, 77-87).

Vaikka Rooman sopimuksessa ei olekaan varsinaisia julkisia hankintoja säänteleviä säännöksiä, on monilla muilla säännöksillä julkisiin hankintoihin ulottuvia merkityksiä, kuten edellä on esitelty, jotka siis ulottuvat nyt myös energialohkolle. Käytännössä koko energiapoliittinen toiminta unionissa perustuu välillisiin keinoihin, joita hyväksikäyttäen energia on saatu tavalla tai toisella nivottua osaksi poliittista agendaa ja osaksi unionin voimassa olevan lainsäädännön vaikutuspiiriä.

Verotus

Paine verotuspohjan harmonisoimiseksi jäsenmaiden välillä on perustunut unionin sisämarkkinahankkeen mahdollisimman tehokkaalle ja kaiken kattavalle eteenpäin viemiselle. Eriolaisten verotuksellisten käytäntöjen on katsottu rajoittavan kilpailua ja olevan esteenä jäsenmaiden väliselle vapaalle kaupalle. Välillisen verotuksen yhtenäistämisyrittäykset ovat näin ollen olleet perusteltuja (Karjalainen 1997, 79). Vuonna 1992 säädettiin direktiivi arvonlisäveron ja valmisteveron verokannoista ja menettelysäännöistä myös energiatuotteiden osalta (emt., 81). Myös tavaroiden vapaata liikkuvuutta turvaavalla verosyrjäntäkiellolla (RS 95 artikla) puututaan jäsenmaiden verotuskäytäntöihin: maahan tuotua tuotetta ei saa verottaa korkeammin tai määrätä ankarampia maksuja kuin vastaavalle kotimaiselle tuotteelle; kotimaista tuotantoa ei saa välillisesti suojata tuontituotteelle määrättyillä sisäisillä veroilla tai maksuilla (emt., 80).

Verohankkeet ovat kaatuneet unionissa jäsenmaiden erimielisyyksiin ja poliittiseen haluttomuuteen taipua ajatukselle ylikansallisesti säädettävistä yhteisötason energiaveroista. Yksimielisyyden vaatimus heikentää entisestään veroehdotusten läpimenoa. Tosin välillisen veropohjan edelleen harmonisoiminen asteittain on kaupan vapauttamiseksi välttämätöntä.

Standardisointi

Standardisoinnilla on pyritty vapautumaan hallinnollisista kaupan esteistä. Tämän komissio katsoi tärkeäksi myös ympäristövaikutusten vähentämiseksi, energian turvallisuuden ja tehokkuuden lisäämiseksi sekä energiateknologian kehittämiseksi (Kivivuori 1993, 14-15 ja 19, Joutsamo 1991, 151-154). Vuonna 1992 neuvosto hyväksyi teknistä harmonisointia ja standardisointia koskevat suuntaviivat. Standardisoinnissa on edistytty niin energiatuotteiden kuin energiatuotteiden tuotanto-, kuljetus- ja jakelulaitteiden teknillisissä määräyksissä. Standardisointituloksista esimerkkeinä mainittakoon öljyhyödykkeistä lyijyttömän bensiinin standardi vuodelta 1987, sähkösiirtoa ja sähkönjakelun laitteita koskevat standardit, kaasuntoimituslaitteita (kuljetus ja jakelu) koskevat standardit sekä energian tehokkuutta säätelevät standardit, joita on erityisesti SAVE-ohjelman puitteissa pyritty kehittämään. Myös uusiutuvien energialähteiden tuotantoa ja käyttöä samoin kuin ydinvoiman tuotantoa koskevaa standardisointia on pohdittu useissa ohjelmissa. Yhteistyökumppaneina tutkimustyössä toimivat standardisointiin erikoistuneet CEN ja CENELEC, joissa valmistellaan standardisointiratkaisuja unionille. (Kivivuori 1993, 173-177, Energy in Europe 1995, 37) ¹⁸

Standardisointikehityksen on sanottu raskauttavan unionitason hallintoa ja lisäävän byrokratiaa sekä ennen kaikkea monimutkaistavan toimintakulttuuria, vaikka alkuperäiset tavoitteet olivat täysin päinvastaisia. Standardisoinnilla haluttiin yhtenäistää jäsenmaiden käytäntöjä yhteiskunnan eri alueilla ja luoda yhtenäinen pohja yhtäläiselle ja vapaalle kaupalle ja kilpailulle. Onko kuitenkin käymässä niin, että vanhojen hidasliikkeisten rakenteiden purkaminen synnyttää entisestäänkin jähmeämpää hallintokulttuuria uusine byrokraattisine käytäntöineen?

Transparenssi

Transparenssi- eli hintojen avoimuutta sääntelevällä direktiivillä (90/377/ETY) tähdättiin avoimen kilpailun lisäämiseen sekä siihen, että käyttäjille tarjoutuu mahdollisuus eri energiamuotojen ja energiayritysten perimien hintojen vertailuun.

¹⁸ Kts. Myös Molle 1994, 383.

Tämä toimenpide sisältyi sisämarkkinahankkeen ensimmäiseen vaiheeseen. Käyttäjiä koskevien hintatietojen ja hintajärjestelmien mahdollisimman kattavan ja laajan julkistamisen katsottiin ehkäisevän syrjintää ja vapauttavan käyttäjät tekemään omat itsenäiset ratkaisunsa toisaalta eri hankkijoiden ja toisaalta eri energialähteiden välillä. (Hancher 1992, 175)

Toimintojen näkyvyyden parantamiseksi komissio puuttui hintojen ohella myös yritysten kirjanpidollisiin käytäntöihin. Jo kilpailulakien yhteydessä kävi ilmi, että transparenssi-direktiivi edellyttää vertikaalisesti organisoiduissa sähkö- ja kaasuyrityksissä sähkön ja kaasun tuotantoa, siirtoa ja jakelua koskevien kirjanpidollisten toimintojen eriyttämistä siten, että ulkopuolisen on mahdollista saada todellinen käsitys yrityksen tehokkuudesta, laadullisista kysymyksistä ja kustannuskehityksestä. Edellä mainitut tiedot tulee toimittaa tilastollista tutkimustyötä unionissa tekeväälle EUROSTAT:lle. (Kivivuori 1993, 16, 134-135, 184, Karjalainen 1997, 87)¹⁹. Komissio ilmoitti olleensa tyytyväinen ilmoitusvelvollisuuden täyttymiseen vuoteen 1993 mennessä, joskin kilpailun tehostamisen se katsoi edelleen olevan tarpeellista (emt., 185).

6.3 Yhteenvedo sisämarkkinahankkeesta

Sisämarkkinahanke on kokonaisuudessaan ollut unionin kunnianhimoisin hanke energiapolitiikan alueella. Kilpailun vapauttamiseksi ja kaupan esteiden purkamiseksi sisämarkkinafilosofiaa noudatellen on energialohkolla jouduttu haasteellisten muutosten eteen sekä jäsenmaissa että energia-alalla kansallisesti. Laajasti on oltu yhtä mieltä siitä, että energia kuin luonnostaan sisältää monopolistisia elementtejä, joita tulee säännellä julkisen vallan taholta (Mitra et al. 1995, 690). Vaikka näin olisikin aina ennen ollut, ei se tarkoita sitä, etteivätkö muutokset voisi olla mahdollisia ja näyttävät olevankin, kun kilpailu valtaa energia-alaa yhä voimakkaammin Euroopassa kyseenalaistaen samalla perinteiset

¹⁹ Vrt. myös Molle 1994, 297. Jäsenmaat velvollisia tekemään komissiolle selvityksiä kansallisesta hintakehityksestä sekä tuontia ja vientiä koskevista kysymyksistä koskien yksittäisten energialähteiden markkinoita.

monopolirakenteet. Komissio on ottanut tehtäväkseen sopeuttaa kansallisen sääntelyn piiriin vahvasti kuuluvan energia-alan unionin liberalistiseen markkinaideologiaan puuttamalla asteittain yhä syvemmälle kansalliseen suvereniteettiin. Näin siksi, että sisämarkkinaohjelman vieminen energialohkolle on saanut aikaan varsin mittavia ja yllättäviäkin muutosprosesseja siellä, missä niitä ei välttämättä olisi osannut odottaakaan. Kyse on välittömien vaikutusten ohella huomattavista *välillisistä* muutoksista, joita siis edellä on käsitelty, ja jotka ovat käynnistyneet sisämarkkinaohjelman myötä.

Komissio sisällytti sisämarkkinahankkeeseen kolme periaatetta, joiden se katsoi lähtökohtaisesti edistävän sisämarkkinahanketta ja joiden avulla oli mahdollista raivata hankkeen tiellä olevia esteitä: 1) *kilpailun jatkuva edistäminen*; 2) *laajat vapaudet jäsenmaille*; 3) *liiallisen sääntelyn välttäminen* (Kivivuori 1993, 17). Näyttää siltä, että näihin samoihin periaatteisiin törmää useissa kohdin puhuttaessa sisämarkkinahankkeesta tai yleensä unionin toimintaperiaatteista. Vaikka komission linja vaikuttaa ensisilmäykseltä selkeältä ja loogiseltakin ja sitä se hyvin usein onkin, on varsin pian nähtävissä myös se seikka, että komissio näyttää kouliintuneen vastoinkäymisissään ja muuttuneen varovaiseksi neuvottelijaksi ja tunnustelijaksi.

Edellä mainittuihin periaatteisiin viitaten jäsenmaille tarjotaan verrattain vapaat ja väljät kädet tehdä itsenäisiä päätöksiä vailla pitkälle meneviä sitoumuksia. Perusajatuksena on, että unionitasolla luodaan yhteiset kehykset toiminnalle mutta yksityiskohtaisten, kansallisia intressejä palvelevien mallien ja mekanismien luominen jää kunkin jäsenmaan vastuulle. Tässä noudatetaan niin ikään unionin subsidiariteettiperiaatetta. Vaikka subsidiariteettiperiaate on alunperin otettu käyttöön jäsenmaiden suvereniteetin säilymistä turvaamiseksi, mikä on ensiarvoisen tärkeää, on sillä unionitasolla usein myös ehkäisevä vaikutus yhteisöllisesti ajettavien tavoitteiden ja päämäärien läpiviemisessä.

Sisämarkkinaohjelma sai kaikesta huolimatta valtaisan vastustuksen aikaan jäsenmaissa, erityisesti teollisuudessa (Johnston 1999, 124)²⁰. Kuva kansallisen päätösvallan kaventumisesta nähtiin suurena uhkana, eikä luopuminen energiapolitiikassa vallitsevasta tarkoin varjellusta suvereniteetista miellyttänyt jäsenmaita. Yhteisymmärrystä siitä, millainen rooli Euroopan unionilla ja unionin instituutioilla tulisi olemaan sisämarkkinoiden toteutuessa, on ollut vaikea saavuttaa jäsenmaiden poliittisen kulttuurin erilaisuudesta johtuen. Esimerkiksi Saksa on jo Euroopan Yhteisön alkuaajoista lähtien subventoinut hiiliteollisuuttaan perustellen kansallisen tuen tarpeen yhteiskuntapoliittisin argumentein (Jochem&Gruger&Mannsbart 1996, 57-84). Ranska on ajanut puolestaan voimakkaasti ydinvoiman tukemista. Sähköhuolto Ranskassa perustuu pääasiassa ydinvoimaan, josta osoituksena ovat kymmenet ydinvoimalat ympäri maata (Finon 1996, 21-54). Energiaomavaraisuudestaan tunnetut britit ovat puolestaan ajaneet kansallisesta sääntelystä vapaata energiapolitiikkaa yksityistämällä voimakkaasti energia-alaa. Tästä syystä Britannian suhtautuminen energiapolitiikkaa koskeviin yhteisöllisiin pyrkimyksiin on ollut nihkeää (McGowan 1996, 130-161). Erot ovat huomattavia pelkästään näiden *kolmen suuren* kesken, saatika jos tarkasteluun otettaisiin kaikkia unionin jäsenmaat.

Sisämarkkinahanke on kuitenkin edennyt unionissa pienin askelin, vaikkakin alkuperäisistä suunnitelmista ja tavoiteajoista on jouduttu monissa kohdin luopumaan ja tyytymään kalvakkoihin kompromisseihin. Esimerkiksi energiaveroehdotukset ovat useasti kaatuneet neuvostossa yksimielisyyden vaatimukseen, kun joku tai jotkut jäsenmaat ovat äänestäneet ehdotuksia vastaan. Yksimielisyyttä vaativissa äänestyksissä jäsenmailla näyttää vielä olevan varsin järeät aseet komissiota vastaan. Tosin käsiteltäviin asioihin ei jäsenmailla ole mahdollisuutta vaikuttaa, päätöksiin kylläkin. Ratkaisevia energiaveropäätöksiä ei ole kyetty tekemään, vaikka jäsenmaissa ollaan periaatteessa myöntämielisiä ympäristö ja kestävä kehitys huomioonottavaa verotusta kohtaan (KTM 1/99, 20).

²⁰ Vrt. myös Arentsen & Künneke (1999, 542-543).

Sähkön ja maakaasun sisämarkkinoita luotaessa tähtäimessä on ollut pääpiirteissään samat tavoitteet: kilpailua ehkäisevien tekijöiden poistaminen asteittain, hintojen ja toiminnan avoimuuden korostaminen (transparensi), siirtymäaikojen suosiminen teollisuuden sopeutumisen helpottamiseksi ja joustavien, alan toimintaa koordinoivien yhteisten säännösten luominen. Kuitenkin sähkön osalta markkinoiden vapauttaminen on ollut helpompaa kuin maakaasun kohdalla. Sähkön sisämarkkinaohjelman toteuttaminen on edistynyt jopa nopeammin ja helpommin kuin oli odotettu.

Energiamarkkinoiden avaamiseen liittyy eräs varsin merkittävä seikka, jota ei nähdäkseni ole kirjallisuudessa ainakaan liiaksi asti pohdittu. Vapautuvista energiemarkkinoista ja siihen liittyvistä ristiriitaisuuksista on puhuttu tässäkin työssä useaan kertaan usealta eri näkökannalta, mutta varsinaisesti siitä, mistä Mittra&Lucas&Fells (1995, 691-694) ovat kirjoittaneet artikkelissaan ”*European energy*”, ei ole vielä puhuttu. Kyse on ristiriidasta, joka syntyy markkinoiden ja energia-alan yhteentörmäyksestä sisämarkkinahanketta toteutettaessa: mitä tapahtuu, kun suunnitelmallisuutta ja pitkän aikavälin investointeja edellyttävä energia-ala sopeutetaan lyhytnäköiseen ja lyhytjänteiseen markkinalogiikkaan? Kiihkeätahtisilla markkinoilla, joissa tavoitellaan lyhyen aikavälin voittoja, on vain vähän annettavaa yksittäiselle taloudelle silloin, kun kyseessä on pitkän aikavälin tarpeiden tyydyttäminen, esimerkiksi energian saannin turvaaminen. Löytyykö kilpailullisilta markkinoilta tulevaisuudessa toimijoita, joilla on malttia investoida pitkälle tulevaisuuteen turvallisen energian ja jatkuvan energian saannin varmistamiseksi tilanteessa, jossa valtaosa toimijoista tähyilee nopeita tuottavia ratkaisuja? Valtion intressi on kuitenkin toimia yhteisen hyvän edistämiseksi myös silloin, kun toiminta asettuu konfliktiin lyhyen aikavälin tavoitteiden ja intressien kanssa, koska lasku esimerkiksi energian toimituksen väliaikaisesta keskeytymisestä olisi suurempi kuin taloudellinen menetys pitkällä aikavälillä. Julkisen vallan (jäsenmaiden) sääntelyn tarve tuskin poistuu kokonaan, vaikka markkinat vapautuisivatkin. Sitäpaitsi sääntelyä tarvitaan vapaillakin markkinoilla, joskin eri muodossa kuin aikaisemmin.

Sisämarkkinahankkeen loppuun saattaminen vie vielä vuosia. Sairinen (1999, 131) arvioi kuluvan ainakin vielä viisi vuotta ennen kuin loputkin kaupan esteet on purettu. Heterogeenisten energiasektoria kansallisesti määrittävien verotuskäytäntöjen, subventio- ja rahoitusjärjestelmien samoin kuin juridisten ja hallinnollisten käytäntöjen yhtenäistäminen on osoittautunut hyvin työlääksi ja ongelmalliseksi (McGowan 1990, 129). Sopeutumisajat ovat lisäksi pitkiä ja kansalliset erityisolosuhteet huomioonottavia poikkeuslupia myönnetään jäsenmaille aika ajoin. Lisäksi jäsenmaat voivat edetä hyvin erilaisissa aikatauluissa, mikä näyttää aiheuttavan jäsenmaiden välille kilpailullisesti eriarvoisia tilanteita. Johnston (1999) puhuu *vapaamatkustajuuden ongelmasta* (free-rider-problem). Rationaalisesta käyttäytymisestä ja vapaamatkustajuuden ongelmasta kirjoittanut Uusitalo (1990) on niin ikään tunnistanut saman ongelman esimerkiksi kansainvälisessä ympäristöpolitiikassa.²¹ Yksilöllistä rationaalisuutta preferoivat toimijat jättävät vastuun toisille yhteisöllisen hyvän tuottamisesta ja nauttivat itse vapaamatkustajuudesta (Uusitalo 1990, 48-49). Euroopan unionin tapauksessa Johnston ottaa esimerkkimaaksi Ranskan, joka itsepintaisesti pitää kiinni Ranskan sähkön (EDF) monopoliasemasta vääristäen samalla unionin kilpailulakeja. Ranska nauttii kansallisilla markkinoilla saamistaan taloudellisista monopolieduista mutta sen lisäksi sen tavoitteena on korjata satoa myös kansainvälisiltä sähkömarkkinoilta (Johnston 1999, 128-129). Vääristyneestä kilpailutilanteesta seuraa varsin ikäviä tilanteita markkinoilla jäsenmaiden välille: toisaalta kitkaa aiheuttaa se, että kilpailulta suljetun jäsenmaan markkinoille ei ole kilpailullisella jäsenmaalla asiaa, mikä ehkäisee *rajat ylittävän kaupan* (cross-border-trade) ja suljetun markkinamaan lisääntyvän kilpailun myötä syntyvien tai ennustettavien taloudellisten etujen nauttimisen. Toisaalta suljettu markkinamaa voi halutessaan myös pyrkiä kilpailullisen maan markkinoille aloittaakseen esimerkiksi sähkön tuotannon unionin kilpailulakien turvin, vaikka se ei päinvastaisesti olisikaan mahdollista. (Emt.)

²¹ Hiienkoski (1991, 163-174) on niin ikään pohtinut rationaalisen toiminnan teoriaa kansainvälisessä ilmastonuojelussa. Perinteisesti valtion intressinä on ollut kansallisen edun ajaminen, joka on noudatellut rationaalista päätöksenteon ideaalia. Talousteoreettinen rationaalisuuskäsitys on kuitenkin asetettu kyseenalaiseksi uudenaikaisessa tilanteessa, jossa oman edun tavoittelu ei johdakaan enää optimaaliseen lopputulokseen, kun tavoitteena on yhteisen hyvän edistämiseksi tuotettava yhteishyödyke (ilmasto) yksityisen hyödykkeen (auto) sijaan.

Niin kauan kun *energiaa* ei löydy virallisista sopimusteksteistä, on todennäköistä, että sisämarkkinoiden täydellistyminen ja muiden energiapoliittisten tavoitteiden edistyminen tulevat olemaan jatkossakin takkuista ja ristiriitojen sävyttämää kamppailua komission ja jäsenmaiden välillä.

7. Energiapolitiikan nykykehitys unionissa

7.1 Silmäys sisämarkkinoiden nykytilaan

Eurooppalaisten sähkömarkkinoiden vapauttaminen on edistynyt menestyksellisemmin kuin maakaasumarkkinoiden. Unionissa on arvioitu, että vuoden 1999 loppuun mennessä sähkömarkkinoista kilpailulle vapaana olisi 60 prosenttia²². Ennen kaikkea siirtojohtojen vähäisyys samoin kuin siirtotariffien erilaisuus ja kertautuminen verkoissa rajoittavat edelleen sähkökauppaa rajojen yli. Keskeisintä sähködirektiivissä on sähkön tuotannon vapauttaminen kilpailulle, vaikka kokonaisuudessaan kyse on sähkömarkkinoiden vapauttamisesta. Kaupan esteiden purkamiseksi on välttämätöntä edelleen harmonisoida kauppatapoja ja tariffeja, ympäristönsuojeluun liittyviä toimia sekä uusiutuvien energialähteiden käyttöön ja kohteluun markkinoilla liittyviä käytäntöjä. (KTM-julkaisuja 1999, 17)

Maakaasun kohdalla tavoitteet ovat sähköä hieman vaatimattomampia. Kaasudirektiivin mukaisesti markkinat avataan kilpailulle asteittain kymmenen vuoden kuluessa siten, että vähintään 33 prosenttia tulee markkinoista olla kilpailulle vapaana vuonna 2008. Käytännössä useat jäsenmaat ovat ilmaisseet aikeensa vapauttaa markkinoista jo alkuvaiheessa lähes 33 prosenttia, mikä tarkoittaa sitä, että

²² Euroopan unionin komission toisessa kertomuksessa energiamarkkinoiden vapauttamisen nykytilanteesta todetaan, että jäsenvaltioiden sitoutuminen unionin minimitavoitteisiin ylittyy lähestulkoon kaikissa jäsenmaissa ja että vapautumisaste markkinoilla yltää nykyisessä tilanteessa 60 prosenttiin (COM 99/198, 6).

vapautuminen tulee etenemään direktiiviä nopeammin ja laajemmin²³. Kaasumarkkinoita koskevassa direktiiviesityksessä kunkin verkonhaltijan tulisi sallia kaasun siirto omaa verkkoaan pitkin tuottajalta tai myyjältä osoitettuun käyttökohteeseen. Siirron ehdoista verkonomistaja ja käyttöoikeutta anova voisivat sopia keskenään. Tämän mukaan kaasusta tehtäisiin sähkön tavoin kilpailullinen tuote. (Karjalainen 1997, 77-78). Kuinka merkityksellinen annettu kaasudirektiivi kullekin jäsenmaalle on, riippuu siitä, missä määrin maa käyttää kaasua sähkön tuotannossa. Perceboisin (1999) mukaan jäsenmaat voidaan jakaa kolmeen luokkaan sen perusteella, miten dereguloituneita niiden kaasualat ovat. Ranska, Italia, Irlanti ja Kreikka sijoittuvat vähiten dereguloituneeseen luokkaan, kun taas Brittein saarilla yksityistämisen ja deregulaatiokehitys ovat kaikkein pisimmällä. Tässä tulee ottaa huomioon se, että jäsenmaat eroavat suuresti toisistaan siinä, onko kyseessä tuojavai viejämaa, uudet vai vanhat markkinat ja se, käytetäänkö kaasua sähköntuotannossa vai ei. (Emt.).

Tällä hetkellä unionissa suhtaudutaan toiveikkaasti sähkön ja maakaasun sisämarkkinoiden toteutumiseen. Sähkömarkkinadirektiivi on valtaosassa jäsenmaita pantu täysimääräisesti täytäntöön, kun taas maakaasua koskevan direktiivin saattaminen osaksi kansallista lainsäädäntöä on vielä kesken jäsenmaissa. Direktiivien täytäntöönpanon jälkeen on ensiarvoisen tärkeää laatia yhteiset toimenpiteet vielä jäljellä olevien kaupan esteiden poistamiseksi ja toiminnan tehostamiseksi jäsenmaiden välillä sekä luoda välineet toiminnan valvonalle. Varsinaisten direktiivien ohella myös kestävä kehityksen periaate säilyy tavoitteissa: uusiutuvista energialähteistä tuotetun sähkön tuotantoa pyritään edistämään ja ympäristöulottuvuutta energiapolitiikassa korostamaan. (COM 99/198, 20-22)

Avautuvat energiamarkkinat Euroopassa ovat saaneet maakaasua tuottavat öljy-yhtiöt kiinnostumaan myös kaasun jakelusta ja kaupasta sekä tähyilemään myös avautuville sähkömarkkinoille. Sähköyhtiöt ovat puolestaan osoittaneet mielenkiintoaan maakaasuyhtiöitä kohtaan lähinnä saadakseen synergiaetuja (emt.). Kilpailulliset

²³ Esimerkiksi Belgiassa, Alankomaissa ja Espanjassa on vuoteen 2000 mennessä vapautettu jo lähes

energiamarkkinat mahdollistavat monenlaisia uusia ratkaisuja energia-alalla eri tavalla kuin perinteiset kansallisesti säännellyt monopolimarkkinat. Eräänlaista levittäytymistä niin yhden energialähteen sisällä (tuotanto, siirto, jakelu, kuljetus) kuin integroitumista usean eri energialähteen (katso yllä) välillä on havaittavissa. Liittoutumisessa taloudelliset hyödyt ja synergiaedut ratkaisevat, milloin ja kenenkä kanssa se on kannattavaa.

Komissio antoi hiljattain uudistusehdotuksen koskien EU:n kilpailuvalvonnan siirtämistä takaisin kansallisille viranomaisille ja tuomioistuimille. Helsingin Sanomat raportoi komission kaavailuista taloussivuillaan 21. tammikuuta vuonna 2000. Uudistuksella on tarkoitus tasata EU:n kilpailuviraston ja jäsenmaiden kilpailuviranomaisten vastuuta kilpailulakien laiminlyömistapauksissa. Ruuhkautunut unionin kilpailuosasto toivoisi voivansa keskittyä jatkossa ainoastaan kaikkein kiistanalaisimpiin ja suurimpiin tapauksiin jäsenmaiden hoitaessa vähäpätöisemmät rikkomukset. Komission mukaan uudistuksella tehostettaisiin kilpailua, vähennettäisiin byrokratiaa ja saatettaisiin kilpailupolitiikka lähemmäksi kansalaisia. Europarlamentaarikkoja ehdotus ei kuitenkaan tyydyttänyt. Ehdotus sai kylmän vastaanoton: valvonnan vieminen takaisin kansalliselle tasolle taannuttaisi meppien mukaan sisämarkkinakehitystä. He tekivät vastaehdotuksen esittämällä komission ulkopuolelle sijoitettavasta erillisen kilpailuviraston perustamisesta. Eikö juuri uusien byrokraattisten rakenteiden luominen raskauttaisi entisestäänkin raskassoutuista EU-hallintoa? Sitäpaitsi virastoviidakossa vaanii vaara päällekkäisten toimivaltuuksien syntyisestä tai vastuualueiden tehottomasta hajauttamisesta, millä ei ainakaan unionin toiminnan tehokkuuden kannalta ole kovin myönteisiä vaikutuksia. Toisaalta EU:n kilpailulait ovat yksi sisämarkkinaohjelman keskeisimmistä elementeistä, minkä vuoksi niiden halutaan kuuluvan osaksi unionin täysimittaista valvontaa ja vastuuta.

Euroopan unionin energiasisämarkkinahankkeen ohella on käynnistynyt toinenkin eurooppalainen energiasisämarkkinahanke. Kyseessä on Itämeren maiden yhteinen

50 prosenttia kaasumarkkinoista (COM 99/198, 20).

sähkö- ja kaasumarkkinoiden kehittämishanke. Tulevaisuuden energiayhteistyötä pohdittiin viime vuoden lokakuussa Helsingissä Itämeren maiden energiaministereiden kokouksessa. Tavoitteena on valjastaa Venäjän valtavat kaasuvarat koko alueen käyttöön. Käytännön selvitystyötä jatkamaan perustettiin uusi työryhmä, johon kuuluu virkamiehiä myös EU:sta. Yksimielisiä ministerit olivat siitä, että maakaasun käyttöä tullaan jatkossa lisäämään, jotta Kioton ilmastositoumuksen vaatimukset kyetään paremmin täyttämään. Maakaasumarkkinoiden ihanteellisin ratkaisu olisi sellainen, jossa putkisto kulkisi Venäjältä Baltian ja Suomen kautta Ruotsiin ja edelleen Keski-Eurooppaan. Se vähentäisi riippuvuutta Venäjästä, joka on luonnollisesti yksi epävarmuustekijä, ja soisi mahdollisuuden kaasun tuomiseen myös toiseen suuntaan. Energiansaannin turvaaminen on yksi keskeisimmistä energiapolitiittisista tavoitteista, mitä ei tässäkään voida sivuuttaa. Yhtenäisten sähkömarkkinoiden hahmotteleminen jäi puolestaan vähäiseksi. Ministereiden mukaan yhteisten sähkönsiirtoverkkojen syntymisen tiellä on vielä useita teknisiä ongelmia, jotka vaativat ratkaisua. (HS 26.10.1999)

Itämeren maiden suunnitteilla olevan kaasuverkoston ulottaminen unionin sydämeen Keski-Eurooppaan parantaisi myös unionin asemia energiamaarkkinoilla. Vaikka unionin tuontiriippuvuuden asteeseen sillä ei olisikaan vaikutusta, olisi tuontiriippuvuuden hajauttamisella todennäköisesti myönteisiä vaikutuksia. Onko epävakaa Venäjä parempi vai huonompi vaihtoehto kuin levoton Lähi-itä, jonka runsaista öljyvaroista myös Euroopan Yhteisö ja nykyinen unioni on jo vuosikymmenien ajan ollut riippuvainen?

7.2 Deregulaatiosta re-regulaatioonko?

Energiasisämarkkinahanke on kokonaisuudessaan haastanut unionin monin tavoin. Deregulaatiokehityksestä alkunsa saanut muutosten vyöry on vähitellen käynnistämässä toista, unionitasolle uutta kehitystä, jonka havaitseminen on saanut

kriittisimmät tarkkailijat huolestuneiksi²⁴. Kansallisesta sääntelystä vapautuminen on kriittisimpien huomioiden mukaan johtamassa uudelleensäätelyyn unionitasolla. Deregulaatiokehitystä seuraa re-regulaatiokehitys. Pelko on kuitenkin ennenaikainen, vaikka unionitason energiapolitiikassa onkin nähtävissä tavoitteenasetteluja liittyen molempien tendenssien piirteisiin. Ensisijaisesti nähtävissä oleva kehitys seuraa deregulaatiotendenssiä, kuten edellä on käsitelty. Seuraavia komission nimeämiä ehdotuksia sisämarkkinoiden toteutumiseksi (Haaland-Matláry 1997, 47), joita voidaan kutsua deregulatiivisiksi Majonen (1990) mukaan:

- a) välillisen verotuksen harmonisoiminen
- b) energiahintojen avoimuus (transparenssi)
- c) kilpailun vapauttaminen
- d) sisämarkkinoiden luominen sähkölle ja maakaasulle
- e) kansallisten hiilisubventioiden purkaminen

Sisämarkkinahankkeen yhteydessä kaikkia yllä mainittuja ehdotuksia on käsitelty useaan kertaan useissa kohdissa. Vaikka deregulatiivinen kehitys on käynnistynyt monilta osin jäsenmaissa, on huomattava, että kehitys on vielä kesken ja joiltakin osin vasta aivan alkuvaiheessa. Toisaalta esimerkiksi kilpailullisten sähkömarkkinoiden luominen on jo edennyt varsin pitkälle monissa jäsenmaissa, kuten Britanniassa ja Suomessa.

Re-regulatiivisiksi eli institutionaalista energiapolitiikkaa edellyttäviksi ehdotuksiksi komissio on nimennyt seuraavia asia-alueita (emt.):

- a) ohjelma energiantuonnin turvaamiseksi vuoteen 2005 mennessä
- b) energiapolitiikan kirjaaminen unionin sopimusteksteihin
- c) sopimuskirja Euroopan unionin energiapolitiikasta

²⁴ Ks. kriittisistä unionia koskevista kannanotoista esimerkiksi Ruostetsaari (1989),

Ehdotuksista on selvästi nähtävissä pyrkimys institutionaalisten rakenteiden vahvistamiseen energiapolitiikan alueella. Lähitulevaisuudessa unionissa tuskin kyetään luomaan edellytyksiä näiden tavoitteiden toteuttamiseksi. Re-regulaatiokehitys tulee jatkossa todennäköisesti ilmenemään enemminkin siten, että energiapolitiikka määräytyy yhä enenevässä määrin välillisesti esimerkiksi ympäristöpoliittisten päätösten kautta, haittaverojen ja päästönormien muodossa (Ruostetsaari 1989, 329-333). Kuuluisin unionin energiapoliittinen ja samalla hyvin vahvasti myös ympäristöpoliittinen hanke lienee jo 'ikuisuuskyseksi' muuttunut hiilidioksidi-/energiaveroesitys, jonka puolesta komissio on tehnyt lukuisia aloitteita vuodesta 1992 lähtien (Strohmeier 1994, 278-279). Kioton sopimukseen (1997), joka siis edellyttää hiilidioksidipäästöjen vähentämistä unionin alueella kahdeksan prosenttia vuoden 1990 tasosta vuoteen 2010 mennessä, sitoutunut Euroopan unioni ei ole edelleenkään kyennyt saattamaan läpi veroesitystä jäsenmaissa huolimatta siitä, että kyseessä on kansainvälisesti tunnustettu globaali ympäristöongelma ja että vastuu ympäristöstä on yksi unionin tärkeimmistä energiapolitiittisista näkökohdista. Sitäpaitsi vastuu ympäristöstä ja kestävästä energiapolitiikasta tunnustettiin virallisesti jo *Yhtenäisyysasiakirjassa* (The Single European Act) vuonna 1987 (Wilenius 1992, 157-162).

Vapautuvilla energiamarkkinoilla kamppaillaan uuden poliittisen ongelman kanssa. Ongelman, jonka käsittelemiseksi tai ratkaisemiseksi ei sen paremmin unionilla kuin jäsenmaillakaan näyttäisi olevan valmiita välineitä tai keinoja. Tosin ongelman tunnistaminen on edellytys sen ratkaisemiselle. Vaikka jäsenmaat ovat sitoutuneet kilpailulle perustuvien markkinoiden luomiseen esimerkiksi kansallista sääntelyä keventämällä, ei se silti tarkoita vielä sitä, että jäsenmaat olisivat poliittisesti halukkaita tai valmiita korvaamaan kansallisen sääntelyn ylikansallisella eli re-regulatiivisella unionitason sääntelyllä. Kansallisesta sääntelystä vapautuminen (deregulaatio) ei suinkaan johda suoraan tai itsestään selvästi unionitasolla tapahtuvaan uudelleensääntelyyn (re-regulaatio). Kyse on lopulta perimmäisistä unionin tavoitteista ja päämääristä, siitä, mikä on unionin projekti: riittääkö

Campbell&Barnes&Pepper (1990) ja Kivivuori (1993).

kilpailullisten ja vapaiden markkinoiden voimaan saattaminen vai mennäänkö vielä pidemmälle kohti federalistisia pyrkimyksiä, joihin energian osalta liittyy ylikansallinen unionitason sääntely. Tosin markkinat saattavat myös sanella tulevaisuudessa sen, mitä säännellään, missä määrin ja miltä taholta. Energiasisämarkkinat ovat vasta vapautumassa unionissa, mikä tarkoittaa deregulaatio - re-regulaatio -jatkumolla tarkasteltuna sitä, että tulevaisuuden kehityssuunnasta on ennen aikaista varmuudella sanoa mitään, mutta ennustaa voi aina.

7.3 Vihreä kirja

Komissio julkaisi 11. päivänä tammikuuta vuonna 1995 *Vihreän kirjan* (The Green Paper) (COM 95/682), jonka tarkoituksena oli ennen kaikkea osoittaa *yhteisöllisen energiapolitiikan* (common energy policy=CEP) tarve unionissa: perustana olisivat jäsenmaiden intressit (Haaland-Matláry 1997, 60-61). Komission tavoitteena oli saavuttaa avoimella keskustelulla yksimielisyys jäsenmaiden kesken siitä, että energiapolitiikan alueella yhteistyön lisääminen on tarpeellista (jopa välttämätöntä), vaikka keinoista ei heti oltaisikaan yksimielisiä. Vihreän kirjan tarkoituksena oli avata keskustelu kaikkien jäsenmaiden kesken yhteisöllisen energiapolitiikan tarpeellisuudesta ja lopulta sen toteuttamisvaihtoehdoista. Kirjaan kirjattiin toimenpiteitä ja mahdollisia ratkaisuvaihtoehtoja energiapolitiikan harmonisoimiseksi.

Euroopan unionin neuvosto antoi 23. marraskuuta samana vuonna päätöslauselman Vihreästä kirjasta (395Y1207(3)), jonka neuvosto katsoi olevan tärkeä askel keskustelussa unionin energiapolitiikasta. Päätöslauselmassa neuvosto korostaa onnistuneiden energiapoliittisten neuvottelujen merkitystä eri toimijoiden välillä keskusteltaessa unionin energiapolitiikasta sekä tuo esille muun muassa seuraavia huomioita ja periaatteita, joihin energiapolitiikkaa koskevan tarkastelun tulisi jatkossa perustua:

- sisämarkkinoiden luominen ja yleisten kilpailuperiaatteiden noudattaminen edellyttää soveltuvan toimielinrakenteen luomista energia-alalle;
- hankintavarmuus ja energiatarpeiden tyydyttäminen taloudelliselta ja ympäristön kannalta hyväksyttävien ehdoin edellyttävät erityisesti hankinnan monipuolistumista ja joustavuutta sekä energian järkevää käyttöä kaikilla aloilla;
- energian hankintavarmuutta tulee edistää ja energiariippuvuutta vähentää kehittämällä kotimaisten energiavarojen käyttöä edistävää kehittämis- ja tutkimustyötä, panostamalla energiatehokkuuteen ja -säästöön ja suosimalla uusiutuvien energialähteiden käyttöönottoa uusien teknologisen innovaatioin;
- läheisempien suhteiden luominen kolmansiiin maihin on hankintavarmuutta edistävä tekijä, energia-alan yhteistyö on omiaan vaikuttamaan myönteisesti myös taloudelliseen kehitykseen ja poliittiseen vakauteen;
- energia on ratkaiseva pitkän aikavälin tekijä Euroopan talouksien kilpailukyvyn parantamisessa;
- ympäristö- ja energiapolitiikkaa koskevien aloitteiden välistä yhteyttä on tarpeen arvioida perusteellisesti sekä pyrkiä paremmin yhteensovittamaan energia- ja ympäristöpolitiikan tavoitteita toisiinsa;
- jäsenvaltioiden välisen yhteistyön ja neuvottelun vahvistaminen sekä yhteisön analysointimenetelmien kehittäminen erityisesti markkinoiden toiminnan kannalta ovat sisämarkkinoiden toiminnan edellytyksiä;

Neuvoston päätöslauselmaa silmällä pitäen huomio kiinnittyy väistämättä niihin kohtiin, joissa ympäristöpolitiikka integroidaan osaksi energiapolitiikkaa ja energiapoliittisia tavoitteita. Ympäristöpolitiikka näyttää saaneen virallisesti tunnustetun aseman energiapolitiikassa. Energian säästöä ja tehokkuutta sekä uusiutuvien energialähteiden entistä monipuolisempaa käyttöä korostavissa energiapoliittisissa

tavoitteissa ympäristönäkökohtien ohittaminen lienee täysi mahdottomuus. Jokaiseen edellä mainittuun tavoitteeseen sisältyy ympäristönäkökulma. Toinen keskeisen sijan päätöslauselmassa saanut aihe koskettaa energian saannin varmuutta koskevia kysymyksiä. Huoli energian saannin turvaamisesta unionissa on suuri, eikä tuontienergiasta riippuvaisella unionilla ole varaa laistaa velvollisuuksistaan tässä asiassa. Tutkimukseen ja teknologian kehittämiseen on investoitava yhä voimakkaammin. Kaukonäköisyys ei ole nykyisin trendikästä mutta se kannattaa.

Päätöslauselmaan kirjatusta periaatteista ja huomioista on mainittava vielä eräs seikka. Yllättävän vähän taloudelliset näkökohdat, yleisesti ottaen taloudellisen kasvun ja kilpailukyyn ensisijaisuuden korostaminen, saavat sijaa. Hyvin usein virallisten asiakirjojen kieli paljastaa unionin tavoitehierarkian, jonka huipulta löytyvät taloudelliset aspektit. Tämä ei kuitenkaan tarkoita sitä, etteivätkö energia- ja ympäristöasiat olisi silti edelleen alisteisia talouspolitiikalle. Kilpailukykyä neuvosto ei ole unohtanut mainita tälläkään kohtaa, kuten yllä olevasta listasta on nähtävissä. Erityisesti kilpailukykyyn liittyvä huoli Euroopan taloudellisesta kilpailukyvyistä unionin ulkopuolisilla kansainvälisillä markkinoilla, esimerkiksi Aasian talousjätin Japanin ja Atlantin tuonpuoleisen talousmahdin Yhdysvaltojen rinnalla, on suuri, minkä vuoksi unioni näyttää painottavan kaikilla poliittisilla kentillä kilpailukyyn merkitystä ja sen ensisijaisuutta.

7.4 Valkoinen kirja

Vihreästä kirjasta heränneen vilkkaan keskustelun myötä syntyi tarve koota ehdotukset johdonmukaiseksi kokoelmaksi unionitason energiapoliittisista suuntaviivoista ja tavoitteista. Dialogille oli raivattu areena Vihreällä kirjalla, tarvittiin enää yhdenmukaiset, virallisesti hyväksytyt energiapoliittiset kehykset vastaamaan dialogissa esille tulleita ajatuksia. Vuotta myöhemmin ilmestyneessä *Valkoisessa kirjassa* (The White Paper) (COM 96/682) komissio esitti laajan energiapoliittisen ohjelman tulevan unionitason energiapolitiikan perustaksi. Kirja

sisältää kolme tavoitetta, jotka komissio nimesi unionin energiapoliittisiksi perustavoitteiksi:

- 1) energian saannin turvaaminen
- 2) kilpailukyky
- 3) ympäristönsuojelu.

Seuraavassa lyhyt katsaus kustakin energiapoliittisesta tavoitteesta, mitä tavoite pitää sisällään ja mitä sillä tarkoitetaan.

7.4.1 Energian saannin turvaaminen

Energian saannin turvaaminen on osoittautunut yhdeksi keskeisimmistä energiapoliittisista tavoitteista Euroopan unionissa. Energiaomavaraisuusaste unionin alueella on laskenut ja tuontiriippuvuus kasvanut. Etenkin riippuvuus poliittisesti rauhattomista ja taloudellisesti epävakaisista Lähi-idän öljyntuottajamaista²⁵ sekä Venäjästä on ollut omiaan lisäämään epävakautta ja epävarmuutta unionin energiansaantiin. Öljystä riippuvainen kuljetussektori on yhä kasvussa unionin alueella, mikä tulee entisestäänkin lisäämään öljyriippuvuutta sekä riskiä kohdata häiriötekijöitä (Mittra et al. 1995, 695). International Energy Agencyn tekemän tuontiriippuvuutta tutkivan tutkimuksen mukaan Euroopan unionin riippuvuus tuontien energiasta oli vuonna 1993 lähemmäs 50 prosenttia. Kreikkaa, Alankomaita ja Englantia lukuunottamatta muiden jäsenmaiden energia-omavaraisuus on laskenut joko vähän tai huomattavasti viimeisten kahdenkymmenen vuoden aikana. (McGowan 1996, 1-5, Haaland-Matláry 1997). On esimerkiksi arvioitu, että riippuvuus unionin ulkopuolisesta maakaasusta tulee nousemaan 40 prosentista 70 prosenttiin vuoteen 2020 mennessä (Sairinen 1999, 58). Sairinen (1999) maalaillee tulevaisuudenvisiota Venäjästä energiaköyhyydessä kamppailevan unionin pelastajana: suunnattomien luonnonvarojen erityisesti energialähteiden valjastaminen eurooppalaiseen käyttöön turvaisi energian saannin jatkuvuuden unionissa.

Kohonnut energian tuontiriippuvuus on seurausta energialähteiden niukkuudesta unionin alueella mutta myös omavaraisten energialähteiden käyttöönoton kalleudesta. Kotimaisten energialähteiden käyttämättä jättämisessä on kysymys korkeista kustannuksista. Esimerkiksi kotimaista kivihiiltä ei kannata louhia siinä määrin kuin sitä olisi saatavilla unionin sisäiseen energiatuotantoon, koska tuontikivihiili tulee halvemmaksi. Öljyn kohdalla riippuvuuden aiheuttaa yksinomaan kotimaisten öljyvarojen olemattomuus, ei talouspolitiikka, kuten yllä kävi ilmi. Energia-alalla on kuitenkin tehtävä joskus taloudellisesti kannattamattomiakin päätöksiä, jotta saanti on häiriötöntä.

Energian saannin turvaaminen edellyttää Euroopan unionilta ankaria toimia epäjatkuvuuksien ehkäisemiseksi ja niistä selviytymiseksi. Mittra&Lucas&Fells (1995, 694-696) esittävät useita ratkaisuvaihtoehtoja, joista ei luonnollisesti yksikään yksinomaan riitä turvaamaan energian saantia riittävälle tasolle, mutta joilla yhdessä tai yhtäaikaisesti toteutettuina on merkitystä: 1) yhteisöllisen energiastrategian luominen kriisitilanteiden varalle; 2) energiatalouden hajauttaminen siten, ettei riippuvuus yhdestä energialähteestä kasva liian suureksi; 3) kotimaisten energialähteiden käyttöönoton tehostaminen ja uusien energialähteiden tutkimuksen ja käyttöönoton suosiminen; 4) eurooppalaisten energiaverkkojen luominen (esimerkiksi The European Energy Charter); 5) uusiutuviin energialähteisiin investoiminen; 6) energiatehokkuuden lisääminen ja kulutuksen vähentäminen; 7) pitkän aikavälin energiainvestointien suosiminen.

Tutkijoiden esittämissä keinoissa korostuu energian kokonaisvaltainen merkitys taloudelle. Vaikka markkinat vaativatkin lyhyen aikavälin investointeja, on energian luonteesta johtuen välttämätöntä tehdä taloudellisesti myös kannattamattomia pitkän aikavälin ratkaisuja, jotta talous on kestäväällä pohjalla. Häiriöt energian saannissa heijastuvat välittömästi myös talouteen.

²⁵ Viiteen Lähi-Idän maahan on keskittynyt jopa 60% maailman öljyvaroista (Mittra et al. 1995, 695).

Uusiutuvien energialähteiden käyttöönoton tehostamisesta mainittakoon 1990-luvulla unionissa käynnistetyt *SAVE* (91/565/EY) ja *ALTENER* (93/500/EY) -nimiset tutkimusohjelmat²⁶ (Strohmeier 1994, 279-280). Riippuvuus muun maailman kehityksestä, poliittisista ja taloudellisista epäjatkuvuustilanteista, tekee unionista helposti haavoittuvan.

7.4.2 Kilpailukyky

Kilpailukyvyllä energiapoliittisena tavoitteena tarkoitetaan sääntelystä vapaata eli vapaalle kilpailulle perustuvaa energiapolitiikkaa. Sisämarkkinahanketta aiemmin käsitellessäni kyse oli juuri tästä. Perinteisesti pitkälle säännelty ja kansallisesti hallittu energia-ala on suuren muutoksen edessä: jäsenmaissa energiamonopoleista tulee luopua (niiltä osin kuin ne ehkäisevät jäsenmaiden välisen vapaan kaupan), kun energiasta tehdään markkinavetoisen toimintakulttuurin myytävä ja ostettava tuote, jonka hinta määräytyy kovassa kilpailussa. Ollakseen kilpailukykyinen Euroopan unionin on löydettävä keinot sääntelymekanismien purkamiseksi ja sen myötä kilpailun lisäämiseksi. Sisämarkkinaohjelman myötä kilpailulliset tavoitteet ovat saaneet yhä enemmän sijaa myös energiapolitiikan alueella ja erityisesti sähkömarkkinoiden vapauttaminen on edennyt joutuisasti. Alunperin sähkön ja maakaasun sisämarkkinaohjelman tarpeellisuutta perusteltiin juuri taloudellisilla argumenteilla, talouskasvun ja kilpailukyvyn tehostamisella. Euroopan nostaminen kilpailukykyiseksi muiden talousmahtien rinnalle katsottiin edellyttävän kilpailullisten energiemarkkinoiden luomista, toisin sanoen energian kaupallistamista. Kilpailullisilla markkinoilla uskotaan myös laadun ja palvelun tason olevan korkeampia (Mittra et al. 1995, 698).

²⁶ Ympäristönsuojelullisiin näkökohtiin painottuvalla PHARE-ohjelmalla Euroopan unioni on rahoittanut entisen Itä-Euroopan maiden taloudellista kehitystä (Haaland-Matláry 1997, 72-73, Strohmeier 1994, 282). Vrt. myös Lyonsin (1994, 53-55) esittämään yksityiskohtaisempaan kuvaukseen tutkimushankkeista.

7.4.3 Ympäristönsuojelu

Ympäristönäkökulma on tunkeutunut 1990-luvun loppupuolelta lähtien yhä vahvemmin energiapolitiikan alueelle. Erityisesti ilmastopoliittiset sekä uusiutuvia energialähteitä koskevat kysymykset ovat olleet omiaan muuttamaan perinteisen energiapolitiittisen ajattelutavan painopistealueita pois talous- ja teollisuuspolitiikasta kohti ympäristöpolitiikkaa. Tämä näkyy myös Valkoisen kirjan energiapolitiittisissa tavoitteissa.

Ympäristönsuojelunäkökohtien liittäminen osaksi energiapolitiittisia tavoitteita kertoo siis ensisijaisesti Euroopan unionin ympäristöä kohtaan tunnustamastaan vastuusta, mutta samanaikaisesti se viestii siitä tosiasiasta, että eri politiikan sfäärejä on mahdotonta erottaa toisistaan etenkin, kun kyseeseen tulevat tälle ajalle ominaiset, kasvihuoneilmiön tyyppiset kompleksiset globaalit ympäristöongelmat. Kaikki vaikuttaa kaikkeen.

Ympäristönäkökulma on tullut jäädäkseen poliittisen vaikuttamisen kenttään. Komission Valkoisen kirjan mukaan ympäristönsuojelu energiapolitiittisena tavoitteena tarkoittaa erilaisten verotuksellisten järjestelmien luomista, uusiutuvien energialähteiden tutkimuksen tehostamista ja käyttöönoton lisäämistä otsonikerrosta tuhoavien fossiilisten polttoaineiden sijaan sekä energiatehokkuuden lisäämistä. Esimerkkinä verotuksellisista pyrkimyksistä käy komission 1980-luvun loppupuolelta lähtien tekemät aloitteet hiilidioksidiveron voimaansaatamisesta unionissa (Collier 1994, 100-103). Tähän asti aloitteet ovat aina kariutuneet jäsenmaiden vastustukseen, vaikka myöntymistä periaatteellisella tasolla onkin tapahtunut. Tutkimusohjelmista mainittakoon uusiin teknologisiin innovaatioihin tähtäävä *THERMIE*-ohjelma, jolla unioni on pyrkinyt edesauttamaan ympäristön huomioon ottavien energian tuotantomuotojen keksimistä ja kehittämistä sekä Itä- ja Keski-Eurooppaan suunnattava *TACIS*-ohjelma, joka puolestaan keskittyy ydinenergian turvallisuuden parantamiseen, millä on eittämättä merkitystä myös ympäristönsuojelullisessa mielessä (Strohmeier 1994, 279-280, 282). Uusiutuvien energialähteiden käyttöä pyritään myös merkittävästi lisäämään nykyisestä:

sähköntuotannossa uusiutuvien energialähteiden osuus halutaan kaksinkertaistaa nykyisestä kuudesta prosentista kahteentoista prosenttiin vuoteen 2010 mennessä. (Sairinen ym. 1999, 143)

7.4.4 EHTY:n neuvoa-antavan komitean päätöslauselma Valkoisesta kirjasta

Euroopan Hiili- ja teräsyhteisön (EHTY) neuvoa-antavan komitea antoi 26. päivänä kesäkuuta 1996 päätöslauselman (396Y0810(1)) Valkoisesta kirjasta. Komitean jäsenistöön lukeutui ei ainoastaan energiasektoreiden johtavia taloudellisia ja yhteiskunnallisia toimijoita vaan myös energian suurkuluttajien, eri teollisuudenalojen edustajia sekä energian jakelijoita.

Päätöslauselman sisällön tarkastelu on tässä paikallaan, vaikka kieli tavanomaiseen tapansa noudattelee byrokraattista ja kaunopuheista linjaa, kun taas sisältö on latteaa. Heterogeeninen osallistujajoukko on onnistunut luomaan kriittisen silmäyksen komission Valkoisessa kirjassa esittämiä arviointeja kohtaan. Komitea kiinnitti huomiota muun muassa komission varsin optimistisiin arviointeihin markkinavoimista energian toimitusvarmuuden takaavana välineenä: luottamus markkinoihin saattaa osoittautua riittämättömäksi energiasektorilla, jossa pitkän ajan investoinnit kuuluvat osaksi luotettavaa ja kestäväää energiapolitiikkaa. Energiariippuvuus on unionissa komission laskelmien mukaan yhä kasvussa (50 prosentista +/- 75 prosenttiin vuoteen 2020 mennessä), mikä on entisestäänkin omiaan heikentämään energian toimitusvarmuutta. Komitea korostaakin kiinteiden polttoaineiden (kotimaiset ja maahantuodut) merkitystä, sillä ne tarjoavat pitkällä aikavälillä todellisen toimitusvarmuuden. Lisäksi niiden geopolitiisesti suotuisa sijainti lisää vakautta maailmanlaajuisella tasolla.

7.5 Tavoitteista keinoihin

Unionilla ei ole sopimusperusteista toimivaltaa energiapolitiikassa. Komissio ei näytä aloitteentekijänroolissaan siitä silti piittaavan: aloitteita tehtäessä se on tehnyt

selväksi, että yhteisiin energiapoliittisiin tavoitteisiin sitoutuminen edellyttää jäsenmaiden heterogeenisten energia-alan käytäntöjen ja järjestelmien yhtenäistämistä ja harmonisoimista. Valkoisessa kirjassa esitettyjen tavoitteiden lisäksi komissio nimeää useita vaikutuskanavia, joiden kautta sillä on jo nyt mahdollisuudet vaikuttaa energiapolitiikkaan ilman virallista toimivaltaa. Tutkimuksen, transatlanttisten verkkojen kehittämisen, ympäristönsuojelun ja kilpailulakien kentässä välilliset vaikutukset energiapolitiikkaan saattavat parhaimmassa tapauksessa olla hyvinkin merkityksellisiä. Komissio ei tyydy kuitenkaan pelkkien sääntöjen, normien tai direktiivien määrittelemiseen, vaan peräänkuuluttaa myös yhteistyön merkitystä energiasektorilla: alan asiantuntijoiden tietopääoman, teknologisten innovaatioiden ja kokemusten soisi levittäytyvän koko energia-alan kenttään unionin alueella ja tavoittavan mahdollisimman suuren joukon energia-alan vaikuttajia. Tämä olisi komission mukaan omiaan tehostamaan myönteistä konvergenssia energiapolitiikassa.

Komission roolia ja vaikutusmahdollisuuksia energiapoliittisissa kysymyksissä on syytä tarkastella myös kriittisesti²⁷. Vaikka yleisesti hyväksytyjä tavoitteita, suuntaviivoja ja toimenpide-ehdotuksia on kirjattu komission alkuunpanemista aloitteista neuvoston hyväksymiin päätöksiin, ohjesääntöihin ja lausuntoihin, on huomattava, että alkuperäisten aloitteiden sisältö poikkeaa usein ellei aina merkittävästi lopullisesta päätöksentekotilanteesta viimeisen muotonsa saavan ehdotuksen sisällöstä. Neuvottelukierrosten päätyttyä aloitteesta saattaa olla vain hitunen jäljellä siitä, mitä komissio oli alunperin tavoitellut. Tämä on arkipäivää unionissa, eikä kosketa siten ainoastaan energialohkoa, vaan kaikkia unionin politiikan sektoreita. Tavoitteiden tuleekin olla korkealla, jotta edes jotain saadaan läpi unionissa, kun käytäntö on tämä. Huomionarvoista on myös se, että vaikka neuvosto tehtailee energiapolitiikkaa koskevia suosituksia, lausuntoja ja tiedonantoja, niillä ei ole jäsenmaita velvoittavaa statusta. Vasta direktiiveillä, päätöksillä ja asetuksilla on käytännön merkitystä, koska ne sitovat jäsenmaita yhtäläisesti.

²⁷ Sairisen (1999, 56) mukaan esimerkiksi ympäristöpoliittisissa kysymyksissä komission aloitteiden osuus on ainoastaan 6% ja loput lobbaryhmien, kansainvälisten foorumien ja erityisesti jäsenmaiden itsensä aikaansaamia.

Keinot tavoitteiden toteuttamiseksi voivat löytyä myös muualta kuin energiapolitiikan alueelta, kuten on jo aikaisemmin tullut esille. Usein jäsenmaiden intressiristiriitoihin kaatuvat energiapolitiikan hankkeet saattavat lyödä itsensä läpi jollakin muulla politiikan sektorilla. Kyse on todellisuudessa siitä, että politiikan sektoreita ei voi absoluuttisesti erottaa toisistaan, koska vaikutussuhteet ovat usein ristikkäisiä, moninaisia ja monimutkaisia. Energiapolitiikka on läsnä niin ympäristö- ja kauppapolitiikassa kuin teollisuudessakin. Jos energiapolitiikkaa ei itsessään koeta jäsenmaissa arvokkaaksi tai tärkeäksi asiaksi ajaa yhteisesti unionitasolla, on edistystä mahdollista saavuttaa myös välillisesti muita unionipolitiikan sektoreita hyväksikäyttäen, mitä komissio on toiminnassaan toteuttanut.

7.6 Energiapolitiikka on myös ympäristöpolitiikkaa

Saastuttaja maksaa -periaate (polluter pays principle) otettiin ympäristöpolitiikan yhdeksi kulmakiveksi Euroopan Yhteisössä jo vuonna 1975 (Mäkelä 1994, 13). Siihen sisältyy myös tavoite ympäristöpolitiikan integroimisesta muuhun yhteisöpolitiikkaan. Saastuttaja maksaa -periaatteella nimensä mukaisesti tarkoitetaan sitä, että ympäristökustannukset tehdään näkyviksi tuotteiden ja palveluiden hinnoissa. Ongelmatonta periaatteen noudattaminen ei tosin ole sellaisessa toimintaympäristössä, jossa jäsenvaltioiden välisen kilpailun vääristymistä tulee kaikin tavoin välttää, kuten unionissa. Ympäristölle tuotetun vahingon määrittäminen vaihtelee jäsenmaittain, minkä on todettu aiheuttavan kilpailua vääristäviä tilanteita (Club de Bruxelles 1992, 1.4-1.5).

Yksi kiistanalaisimmista energiapolitiittisista kysymyksistä 1990-luvun Euroopan unionissa on ollut eittämättä energia-/hiilidioksidiveron voimaansaattaminen, mitä jo de- ja re-regulaatiota käsiteltäessä sivuttiin. Energiaverohanke linkittyy ilmeisen selvästi energiapolitiikan ohella myös ympäristöpolitiikkaan tai päinvastoin. Niin kasvihuoneilmiön voimistumiseen, otsonikerroksen ohentumiseen kuin kestävämpään luonnon resurssien, esimerkiksi energialähteiden hyväksikäyttöön on kansallisesti, kansainvälisesti ja globaalistikin harjoitetulla energiapolitiikalla

merkityksensä. Teollisuudenalana energia on yksi merkittävimmistä ympäristön saastuttajista ellei merkittävin (Mittra et al. 1995, 690). Ympäristön tila heijastelee energiapoliittisia valintoja ja tavoitteita, vaan ei ainoastaan niitä.

Tavoite- ja toimintaohjelmia oli ympäristöpolitiikassa tehty jo 1970-luvulta lähtien. Niissä korostettiin aluksi periaatteellisia ja hyvin yleisluontoisia ympäristösuojelua, elinympäristöä koskevia ja ympäristön laatua painottavia näkemyksiä (Collier 1994, Andersen 1998). Vasta neljännessä (1987-1992) ympäristöohjelmassa tavoitteet alkoivat konkretisoitua ja huomiota kiinnitettiin ympäristönsuojelun ohella moniin muihinkin ympäristön tilaan joko suoraan tai välillisesti vaikuttaviin seikkoihin, kuten päästöjen vähentämiseen jo lähteellä, kemiallisten aineiden valvontaan ja teollisuuden onnettomuuksien ehkäisyyn (Budd & Jones 1991, 125).

Euroopan unionin ympäristöpolitiikka alkoi näkyvimmin institutionalisoitua ja asema virallistua Yhtenäisasiakirjasta vuodesta 1987 alkaen, jolloin ympäristöpolitiikan katsotaan siirtyneen *syventymisvaiheeseen* (Raumolin 1990, 11). Yhtenäisasiakirja loi ympäristöpolitiikalle itsenäisen poliittisen areenan Yhteisössä, mikä tarkoitti käytännössä virallista sektoripolitiikan asemaa (Sairinen 1999, 41). Rooman sopimuksen artiklaan 130 lisättiin ympäristöpolitiikan vahvistuneen aseman merkiksi *Ympäristöpääosasto DG XI, Ympäristöartiklat 130 r²⁸, s ja t sekä osastot V, VI ja VII*. Lisäksi määränemmistöpäätöksiä alettiin soveltaa ympäristöasioihin (Mäkelä 1994, 15). Maastrichtin sopimuksen myötä neuvosto alkoi kehittää ympäristölainsäädäntöä määränemmistöpäätöksin, millä oli ympäristöpolitiikan asemaa vahvistava merkitys.

Viides ympäristöohjelma, joka ajoittuu vuosiin 1993-2000, sisältää kaksi periaatetta Kronsellin (1997, 111-132) mukaan - kestävä kehitys ja jaettu vastuu. Yhdeksi ohjelman painopistealueeksi nimettiin *energiasektori. Kohti kestäväää kehitystä* -nimetyllä ohjelmalla oli tarkoitus saada ympäristöpolitiikka integroitua osaksi talous- ja kauppapolitiikkaa, viranomaisten päätöksiä sekä tuotantoprosessien johtamista ja

²⁸ Kts. myös Dehousse 1992, 387.

kehittämistä. Taloudelliselle kasvulle haluttiin asettaa reunaehdoja siitä kuitenkin luopumatta ja viranomaistahoa oli tarkoitus kannustaa kestävän kehityksen edistämiseen jaetun vastuun periaatteen mukaisesti. Sairinen (1999) korostaa viidennen ympäristöohjelman merkitystä siinä, että se aloitti ikään kuin uuden vaiheen unionin ympäristöpolitiikassa painottamalla itseohjautuvuutta ja yhteistyötä tiukkojen rintamalinjojen säilyttämisen sijaan.

Kestävän kehityksen konseptiosta olisi mahdollista kirjoittaa erillinen tutkielma, niin ongelmallinen ja vaikeasti määriteltävä käsite on kyseessä. Esitän tässä kuitenkin edellä mainittuun ympäristöohjelmaan sisältyvän ja Wileniuksen (1992) omaksuman määritelmän kestävästä kehityksestä, koska ne poikkeavat hieman toisistaan ja valaisevat näin käsitteen hienojakoista luonnetta. Viidennessä ympäristöohjelmassa kestävällä tai ylläpidettävissä olevalla kehityksellä tarkoitettiin sellaista politiikkaa tai strategiaa, joka pyrkii jatkuvaan taloudelliseen ja yhteiskunnalliseen kehitykseen aiheuttamatta vahinkoa ympäristölle tai luonnonvaroille. Unionin omaksumana tässä määritelmässä ei liene mitään yllättävää - markkinaorientoituneisuus välittyy väistämättä läpi. Wileniuksen kestävästä kehityksen konseptio jakaantuu puolestaan kahteen ryhmään²⁹. Unionin ajama linja edustaa kestävästä kehityksestä *keskitettyä* mallia, joka perustuu teknis-taloudelliseen edistysuskoon, kun taas *hajautetussa* mallissa sokea luottamus markkinoihin ja taloudellisen kasvun kaikkivoipaisuuteen hylätään. Yhteiskuntakriitikko Ulrich Beck (1990) on puhunut *naturalistisesta väärinymmärryksestä* kritisoidessaan lyhytnäköistä edistysuskoa.

Ympäristöpolitiikan liittäminen osaksi talouspoliittista päätöksentekoa edellyttää suuria valtapoliittisia muutoksia. Perinteisen taloudellisen ajattelutavan sisällä ympäristönäkökohdille näyttää kaikkein huolimatta jäävän valitettavan vähän elintilaa (Sairinen 1999, 44)³⁰. Ongelmia aiheuttavat myös ympäristöstandardien valvontaa

²⁹ Vrt. myös Ollikainen 1992, 110-112.

³⁰ Sairinen (1999, 56) muistuttaa kuitenkin, että unionin peruskirja sisältää artiklassa 100A4 kohdan ”Environmental Guarantee”, jossa painotetaan ympäristönsuojelullisten näkökohtien huomioon ottamista markkinoiden harmonisointikehityksessä: markkinoita ei saa harmonisoida liiaksi ympäristön kustannuksella ja tiukemmat ympäristönormit ovat sallittuja tietyin erikoissopimuksin.

koskevat kysymykset: kuinka valvonta pitäisi toteuttaa toisaalta toimeenpano- ja toisaalta seurantavaiheessa.

Viidennen ympäristöohjelman kunnianhimoinen ote näkyi myös siinä, että energiapolitiikan integroimiseksi ympäristöpolitiikkaan kiinnitettiin huomiota. Ohjelmaan kirjattiin muun muassa seuraavanlaisia energiasektoria koskevia tavoitteita: 1) energian säästäminen taloudellisin ohjaukskeinoin (energia-/hiilidioksidivero); 2) teollisuuden ja energiasektorin vuoropuhelun tehostaminen; 3) energiatehokkuutta koskevien standardien ja energian säästöohjelmien laatiminen; 4) ydinenergiaan liittyvien ympäristökysymysten selvittäminen (ydinjäte); 5) uusien energiateknologioiden ja uusiutuvien energialähteiden käytön edistäminen. (Mäkelä 1994, 25-28)³¹. Voidaan kysyä, ovatko nämä tavoitteet riittäviä saavuttamaan toivottu rakennemuutos?

1990-Luvulla ympäristökysymysten merkitys energiapolitiisessa ohjauksessa nousi uudella tavalla poliittiseen keskiöön, mikä on tuleva olemaan yhä vahvempi suuntaus myös tulevaisuudessa, uskallan väittää. Ympäristöpolitiikasta tuli 1990-luvulla yksi unionin säännellyimmistä politiikan alueista (Sairinen 1999, 41-42). Tällä saattaa olla myönteisiä vaikutuksia myös energiapolitiikkaan. Jos unioni pystyy jatkossa integroimaan energiapolitiikan yhä vahvemmin ympäristöpolitiikkaan, laajenee energiapolitiikan harjoittamisen kenttä väistämättä, eikä unionin perustamisasiakirjoista puuttuva energiapolitiikka -osasto rajoitakaan yhteisöllisen energiapolitiikan harjoittamista enää samaan tapaan kuin aikaisemmin. Sairisen (1999, 60-61) hahmottelemissa skenaarioissa (3) unionin ympäristöpolitiikan tulevaisuudesta on nähtävissä tämäntyyppisen kehityksen eli vahvistuvan ympäristöohjauksen ja eri politiikan sektoreiden välisen tiiviimmän integroitumisen (vahva poliittinen EU) skenaario, mutta sen ohella myös toisenlaiset kehityssuunnat tulevat mahdollisiksi. Toisessa skenaariossa markkinavoimien asema vahvistuu ja merkitys kasvaa (markkinavoimien EU), mikä heikentää ympäristöohjausta ja

³¹ Ympäristökomissaari Carlo Ripa di Meana halusi johdattaa unionin 1990-luvulla johtavaan kansainväliseen ympäristöpoliittiseen asemaan sisällyttämällä viidennen ympäristöohjelmaan poikkeuksellisen kunnianhimoisia tavoitteita, kuten yhteisen energia- ja hiilidioksidiveron voimaan saattaminen sekä ympäristöintegroinnin edistäminen. (Sairinen 1999, 43-44)

kasvattaa eriarvoisuutta jäsenmaiden välillä. Kolmannessa skenaariossa unioni puolestaan syrjäytyy globaaleilta markkinoilta ja epäonnistuu integraatioprosessissaan (perifeerinen EU), millä on kansallista suvereniteettiä vahvistava vaikutus.

Vahvimmillaan Euroopan unioni on ympäristöpoliittisessa toiminnassaan varmasti silloin, kun se kykenee integroimaan ympäristön osaksi muita politiikan sektoreita ja poliittista päätöksentekoa löytäen vahvuutensa siten myös muualta kuin ainoastaan taloudellisesta yhdentymisestä. Ensimmäisessä skenaariossa tämä vahvuus näyttäisi löytyvän Sairisen mukaan. Siihen, miten kehitys tulee unionissa jatkumaan, tulee vaikuttamaan voimakkaasti ennen kaikkea laajentuminen ja siihen liittyvät ongelmalliset kysymykset.

8. Keskustelua

K.van Kersbergen ja B.V. Vrije (1996) ovat kutsuneet Euroopan unionia eurooppalaiseksi ehkäisyvälineeksi taistelussa globalisaatioepidemiaa vastaan. Heidän mukaansa unionilla oli tarkoitus turvata yksittäisten kansallisvaltioiden selustat globalisoitumisesta aiheutuvien odottamattomien taloudellisten kriisien ja taantumien sattuessa: unioni oli keino luoda vahvojen kansallisvaltioiden liitto, jossa hyödyt saatettiin maksimoida. Euroopan unioni siis synnytettiin kansallisvaltion pelastukseksi, ei sen tuhoamiseksi. Kansallisvaltioideologiaa murentavat federalistiset pyrkimykset nostavat myös ajoittain päätään unionissa. Yhtenäisyysasiakirjan, Maastrichtin sopimuksen kuin *Schengenin*-sopimuksenkin voidaan joka tapauksessa katsoa varsin voimakkaasti kasvattaneen unionin toimivaltaa ja laajentuvan yhä useammille politiikkasektoreille vieden samalla jäsenmailta pois kansallista suvereniteettiä. Astuminen valuuttaunioniaikaan on

varsin konkreettinen osoitus tästä: keskeistä taloudellista instrumenttia - rahaa - koskeva päätäntävalta on sallittu luovutettavaksi kansallisvaltion ulkopuolelle³².

Jo 1970-luvulla *The Werner Plan* -nimisenä tunnettu kilpajuoksu *ekonomistien* ja *monetaristien* välillä oli omiaan kiihdyttämään talous- ja valuuttapolitiikan harmonisointipyrkimyksiä (Kosonen 1994,115-116). Ekonomisteille yhteinen valuutta symboloi taloudellisen harmonisoitumisen huipentumaa eli taloudellisen yhdentymisen nähtiin täydellistyvän yhteisessä valuutassa, kun taas monetaristit päinvastoin katsoivat, että yhteisellä valuutalla voitiin edesauttaa talouspolitiikan konvergenssikehitystä jäsenmaiden välillä (Louis 1990, 9). Yksimielisyyteen talous- ja valuuttapolitiikan harmonisoimisesta päästiin kuitenkin vasta vuosikymmenien jälkeen.

Markkinoiden globalisoitumisen myötä kansallisvaltiot ovat menettäneet merkitystään taloudellisina yksikköinä. Yritykset fuusioituvat yli kansallisten rajojen ja käyvät kauppaa ohi kansallisten edustuslaitosten. Kansainväliset rahavirrat ja -liikkeet muotoilevat valuuttakursseja kansallisen kontrollin sijaan. Reich (1992) maalaa tulevaisuuden jopa sellaiseksi, jossa ei ole olemassa kansallisia tuotteita tai teknologioita, kansallisia yhtiöitä tai kansallista teollisuutta sen paremmin kuin kansallisia talouksiakaan, vaan yksinomaan globalisaation läpileikkaamaa todellisuutta. Castells (1998, 98) on puolestaan pidättyväisempi. Kansainvälinen talous ei ainakaan vielä täytä globaalin talouden tunnusmerkkejä, eikä Castells usko täydellisen globaalin markkinajärjestelmän syntymiseen niin kauan, kun kansallisvaltioiden intressinä on ajaa kansalaisten ja kansallisten yritysten etuja. Globalisoitumiskehitys luo ja on jo luonut uusia mahdollisuuksia niin talouden, politiikan kuin sosiaalisenkin dimension alueella muuttamalla maailmaa rajattomaksi ja ikään kuin helpommin saavutettavaksi ja hallittavaksi. Globaalistuvilla markkinoilla toimijoita eivät estä kansalliset rajat, erilaiset valuutat tai toisistaan poikkeavat aikavyöhykkeet. Reaaliaikainen toiminta koko maailman mittakaavassa tulee kaikkien ulottuville (Castells 1996, 92-93). Samanaikaisesti globalisaation

³² Sitoutuminen valuuttaunionin periaatteisiin ja tavoitteisiin tehtiin varsinaisesti Maastrichtin

rinnalla on havaittavissa kansallisvaltion voimistumista. Unionitasolla esiintyy protektionististen pyrkimysten ohella kansallisen kulttuurin säilyttämiseen tähtääviä pyrkimyksiä. Kulttuuristen mallien, sosiaalisten traditioiden sekä omaa identiteettiä koossa pitävien rakenteiden uusintaminen koetaan entistä tärkeämmäksi, kun unioni integroi jäsenvaltioitaan yhä tiiviimmin toisiinsa talous- ja valuuttapolitiikan alueella. Henkinen sivistyneisyys tai identiteetti eivät ole globalisoitavissa aivan samaan tapaan kuin markkinat ja talouspolitiikka³³.

Globalisaatiossa lienee vaaransa talouspolitiikankin kannalta, ainakin siinä tapauksessa, että deregulaatiokehitys eli sääntelyn purkaminen ja kilpailun lisääminen etenkin pääoma- ja valuuttamarkkinoilla näivettävät kansallisvaltioiden päätäntävällän täysin olemattomaksi. Vredin (1993) on kirjoittanut kansallisen talous- ja etenkin valuuttapolitiikan säilyttämisen tärkeydestä: jos taloudellisen integraation ja globalisaation myötä kansallisvaltioista tehdään toimintakyvyttömiä tilanteissa, joissa epäsymmetriset³⁴ taloudelliset kriisit ja markkinoilla tapahtuvat häiriöt koettelevat vakavasti kansallista kilpailukykyä ja uskottavuutta, on liberaalisaatiokehitys tullut tappion kärsineenä tiensä päähän. Kansallisvaltioille tulee liiallisen taloudellisen haavoittuvuuden ehkäisemiseksi jättää pieni liikkumavara kriisitilanteiden varalle ja kriisitilanteista ylipääsemiseksi.

Globalisoitumiskehityksen ohella unionin jäsenmaihin kohdistuu myös muunlaisia paineita. Euroopan komission entinen puheenjohtaja Jacques Delors vakavoituu unionin laajentumista koskevan kysymyksen ääressä ranskalaisen *Le Monde* -lehden haastattelussa (HS 20.1.2000)³⁵. Hän kysyy empien: ”Mikä on yhteinen projektimme, jos meitä on 30?”. Huoli on aiheellinen ja vakavasti huomioon otettava. Eurooppa-hanke on Delorsin mukaan vaarassa väljähtyä eurooppalaiseksi talouspoliittiseksi eturintamaksi, joka perustuu vapaaseen vaihtoon ja yhteiseen valuuttaan.

sopimuksen yhteydessä vuonna 1992. Yhteinen valuutta otetaan käyttöön kahden vuoden kuluttua.

³³ Vrt. Kosonen (1994, 104-106).

³⁴ Epäsymmetrisellä kriisillä tarkoitetaan tilannetta, jossa taloudellinen ahdinko koettelee unionin jäsenmaita eri tavalla riippuen kunkin jäsenmaan teollisuuden rakenteesta, tuotantorakenteesta jne. (Vredin 1993).

³⁵ Myös Sairinen (1999) on pohtinut unionin laajentumisen ongelmatiikkaa ja uhkakuvia, joita siihen liittyy.

Alkuperäiset tavoitteet poliittisen yksimielisyyden saavuttamisesta niin ulkopoliitiikan, puolustuspolitiikan, huipputeknologian, kulttuurin kuin opetuksenkin aloilla ovat jäämässä talouspolitiikan intressien jalkoihin. Jos nyt kaikki hakijamaat, jotka ovat kandidaattistatuksen saaneet, otetaan jäseniksi unioniin seuraavan 10-15 vuoden kuluessa, voi hyvällä syyllä Delorsin tavoin kysyä, mikä on silloin unionin merkitys ja mitä se pystyy jäsenilleen tarjoamaan, kun maita on mukana lähemmäs 30. Viidentoista jäsenmaan hallitseminen on jo nyt osoittautunut äärimmäisen vaikeaksi. Jäsenmaiden intressit poikkeavat toisistaan merkittävästi, esimerkiksi energiapolitiikan tarkastelu tässä työssä on osoittanut sen varsin selvästi, että yksimielisyyttä on ongelmallista saavuttaa, kun vastakkain asettuvat talouspoliittiset ja energia-/ympäristöpoliittiset argumentit. Taloudellinen kasvu ja kansainvälinen kilpailukyky ovat jäsenvaltioille globaalistuvassa maailmantaloudessa entistä tärkeämpiä ja niistä luopuminen tulee entistä vaikeammaksi, ellei kaikkia saada mukaan neuvottelemaan kompromissiratkaisuista ja sitoutumaan sovittuihin tavoitteisiin.³⁶

Olli Kivinen ilmaisi huolensa Helsingin Sanomissa (27.1.2000) niin ikään samasta teemasta kuin Delors. Onko laajentuminen ylipäätään mahdollista nykyisenkaltaisilla poliittisilla valmiuksilla? Entä kykeneekö unioni löytämään itselleen olemassaolon tarkoitusta silloin, kun unioni käsittää kaksinkertaisen määrän valtioita nykyiseen verrattuna? Jo ainoastaan sisämarkkinaohjelman voimaan saattaminen nykyisissä jäsenhakijamaissa tulee myös jatkossa aiheuttamaan ongelmia, niin poliittisia kuin taloudellisiakin. Entä kun sisämarkkinahanke näiden maiden tullessa unionin jäseniksi kattaakin jo energiapolitiikan ohella telekommunikaation ja kuljetuksen, ympäristöpolitiikan yhä säännellymmästä roolista puhumattakaan, ulko- ja turvallisuuspolitiikan sekä sisäpolitiikan? Onko mahdollista tulevaisuudessa luoda yhtenäistä Eurooppaa, jossa kaikki todella olisivat samalla viivalla samanlaisin sitoumuksin ja velvoittein? En usko, että se on mahdollista, mieluummin enteilen Kivisen tavoin unionin hajoamista kuin selviytymistä näistä valtaisista haasteista.

³⁶ Maailmanlaajuisesti sopimukselliseen politiikan harjoittamiseen on pyritty lukuisissa

Energiapolitiikka on osoittautunut alaksi, jossa heterogeeniset kansallisiin erityispiirteisiin perustuvat energiapoliittiset käytännöt niin verotuksen, lupapolitiikan, omistuksen, rahoituksen kuin energiarakenteenkin kannalta ehkäisevät nykyisten jäsenmaiden kesken markkinoiden vapauttamista ja kilpailullisten energian sisämarkkinoiden luomista. Kyse on kansalliseen suvereniteettiin puuttumisesta. Energia-ala on perinteisesti ollut vahvasti kansallisesti säännelty ja monopolisoitunut, mikä tekee harmonisointipyrkimyksistä erityisen ongelmallisen. Entä kun harmonisoitavia järjestelmiä onkin ennustettavat 30? Todennäköisempää lienee, että unioni tulee tulevaisuudessa rakentumaan eri asteisista unionisuhteista, toisin sanoen sitoutumisen taso tulee vaihtelemaan jäsenmaiden kesken. Tämänkaltainen kehämäinen unionirakenne saattaisi paremmin turvata unionin elinmahdollisuudet kuin nykyisenkaltainen rakenne, jossa kaikki jäsenmaat ovat sitoutuneet yksimielisesti ja yhtäläisesti ennalta sovittuihin tavoitteisiin ja päämääriin.

Sisämarkkinahanke on saanut energia-alalla aikaan valtaisan muutosten vyöryn. Säänneltyjen markkinoiden tilalle on kaavailtu kilpailullisia markkinoita, joilla kaupataan hyödykettä nimeltä energia. Julkisen sääntelyn kontrollista vapautuvilla energiamarkkinoilla on suuria haasteita ja odottamattomia tilanteita vastassaan. Energiamarkkinoiden kilpailuttamista tai kilpailuttamisen välttämättömyyttä on perusteltu alusta saakka talouden näkökulmasta taloudellisin määritelmien. Vapaiden energiamarkkinoiden katsotaan aikaansaavan taloudellista vakautta unioniin: talouskasvua, jatkuvuutta ja kansainvälistä kilpailukykyä. Entä miten energia on sopeutettavissa kiivastahtiin markkinaolosuhteisiin, joissa suositaan lyhyen aikavälin voiton tavoittelua? Onko perinteisillä energiapoliittisilla käytännöillä selviytymismahdollisuuksia, kun talouden lait sanelevat, mikä on kannattavaa ja mikä ei? Miten käy energian julkisen palvelun luonteen, kun markkinat määrittävät hinnat valtion regulatiivisten toimien sijaan ja allokointi tapahtuu markkinoiden ehdoilla, ei tasa-arvoa kunnioittaen? Entä pystytäänkö energian saannin turvaaminen varmistamaan myös kilpailulle perustuvilla markkinoilla?

ilmastokonferensseissa viime vuosina, joskin päätökset ovat tähän mennessä olleet varsin laihanlaisia.

Perinteisiksi katsottavat energiapoliittiset tavoitteet -energian säästäminen, ympäristön huomioonottaminen päästöjä vähentämällä ja uusiutuvia energialähteitä suosimalla, energian käytön ja vaihtoehtoisten energialähteiden käytön tehostaminen - sopivat varsin huonosti yhteen sisämarkkinoiden keskeisimmän tavoitteen - mahdollisimman alhaisten energiahintojen aikaansaaminen - kanssa (McGowan 1989, 551). Ristiriita on ilmiselvää ja helposti tunnistettavissa. Millä keinoin unioni aikoo konfliktiin asettuvista tavoitteista päästä ratkaisuun, ratkaisuun, joka jossakin määrin tyydyttää kaikkia osapuolia? Taloudelliset ja energiapoliittiset samoin kuin taloudelliset ja ympäristöpoliittiset argumentit asettuvat väistämättä konfliktiin toistensa kanssa, eikä se ole suinkaan uusi asia. Uusi asia lienee ennemminkin se, että jatkossa talouspoliittisten intressien yksiselitteinen preferoiminen menee yhä vaikeammin läpi, mikä monimutkaistaa politiikan tekemistä.

Ympäristönäkökulman, johon energia myös kiinteästi liittyy, integroiminen erityisesti talouspolitiikkaan, kyseenalaistaa perinteiset talouspolitiikan preferenssit tehden tilaa moniarvoisemmalle ajattelulle. Unionissakin on tunnustettu vastuu ympäristöstä. Komission Valkoinen kirja esittää yhdeksi tärkeimmäksi energiapoliittiseksi tavoitteeksi ympäristönsuojelun. Herää kysymys, jääkö unionissa lopulta tilaa muunkinlaisten poliittisten intressien kuin taloudellisten ajamiseen ja syntykö jäsenmaissa riittävästi poliittista halukkuutta sitoutua väljemmin talouden intresseihin ja tiukemmin esimerkiksi ympäristöintresseihin.

Manuel Castells (1998) näkee Euroopan unionin muodostavan jäsenmaille eräänlaisen selviytymisverkon globalisaatiokehityksessä. Unionin on yksittäisiä jäsenvaltioita helpompi kohdata globalisaation uudet haasteet. Ilmeistä globalisaatiokehitykselle Castellsin mukaan on kansallisvaltiokeskeisen suvereniteetin muuttuminen yhä kansainvälisemmäksi ja globaalimmaksi. Eurooppalaisten valtioiden keino selviytyä tässä kehityksessä on ollut liittoutua toistensa kanssa. Sisäisistä suhteistaan huolimatta unioni esiintyy myös ulospäin taloudellisena yksikkönä, jonka on turvattava kansainvälinen kilpailukykyensä ja taloudellinen uskottavuutensa. Tämä näkyy esimerkiksi siten, että unioni on jäsenenä

Maailman kauppajärjestössä (World Trade Organisation = WTO), joka ajaa puhtaasti kauppapoliittisia etuja. Euroopan unioni on sekä sitoutunut vastuulliseen ympäristöpolitiikkaan että kauppajärjestön ajamien tavoitteiden noudattamiseen. Eivätkö tässä asetelmassa unionin kauppapoliittiset ja ympäristöpoliittiset tavoitteet asetu väistämättä konfliktiin toisensa kanssa? Miten unioni voi samanaikaisesti harjoittaa kestävää, ympäristönäkökohdat huomioon ottavaa talouspolitiikkaa ja pyrkiä maailmankaupan kilpailun rajoitusten poistamiseen valtaeliitin etujen turvaamiseksi?

Maailmanpolitiikan ja -talouden kentälle tarvitaan ylikansallisten yritysten rinnalle lisää uusia vahvoja toimijoita, jotka rohkeasti asettuvat valtapolitiikan toimintalinjoja vastaan ja esittävät vaihtoehtoisia kokonaispoliittisia näkemyksiä nykyisestä kehityksestä. Kansalliset ja kansainväliset kansalaisjärjestöt, joiden merkitys ja rooli on viime vuosina korostunut, voidaan nähdä tämänkaltaisena tulevaisuuden vastavoimana lyhytnäköiselle talouspolitiikalle (Sairinen 1999). Euroopan unionissa virallisten hallinnollisten toimielinten rinnalla esiintyvä tehokas lobbausjärjestelmä eri alojen edustajineen voisi tulevaisuudessa toimia yhä voimakkaammin tahona, joka markkinoisi kestävää ympäristön huomioon ottavaa talouspolitiikkaa yhteiskunnallisena voimavarana, ei ylimääräisenä rasitteena.

Lähdeluettelo

1. Aglietta, Michel (1979). *A Theory of Capitalist Regulation. The US Experience.* Verso.
2. Alestalo, M. & Kosonen, P. (1996). *Welfare Systems and European Integration.* Julkaisuja A:28, Tampereen yliopisto, Sosiologian ja sosiaalipsykologian laitos.
3. Arentsen, M. J. & Künneke, R. W. (1996). *Economic Organization and Liberalisation of the Electricity Industry.* *Energy Policy*, Vol 24, No. 6, s. 541-552.
4. Andersen, Mikael (1998). *Environmental Policy in Europe.* Teoksessa: Hesse, J.J. & Toonen, T.A.J. (eds.) (1998). *The European Yearbook of Comparative Government and Public Administration.* Vol III/1996. Nomos Verlag, Baden-Baden.
5. Batley, Richard (1994). *Privatization: Can Government Manage It?* *The Urban Age* 2:4:3.
6. Beck, Ulrich (1990). *Riskiyhteiskunnan vastamyrryt. Organisoitu vastuuttomuus.* Vastapaino, Tampere.
7. Budd, S. A. & Jones, A. (1991). *The European Community. A Guide to the Maze.* Kogan Page Ltd., London.
8. Campbell&Barnes&Pepper (1990). *Implementing the Internal Market.* Teoksessa: Crouch, C. & Marquand, David (eds.) (1990). *The Politics of 1992: Beyond the Single European Market.* Basil Blackwell, Oxford.
9. Castells, Manuel (1996). *The Information Age. Economy, Society and Culture.* Volume I *The Rise of the Network Society.* Blackwell, Great Britain.
10. Castells, Manuel (1997). *The Information Age. Economy, Society and Culture.* Volume II *The Power of Identity.* Blackwell, Great Britain.
11. Castells, Manuel (1998). *The Information Age. Economy, Society and Culture.* Volume III *End of Millennium.* Blackwell, Great Britain.
12. Club de Bruxelles (1992). *European Environmental Policy. Study Prepared by the Club de Bruxelles for its Conference of February 6 and 7, 1992.* Brussels.

13. Cockfield, Lord (1990). *The Real Significance of 1992*. Teoksessa: Crouch, Colin & Marquand, David (eds.) (1990). *The Politics of 1992: Beyond the Single European Market*. Basil Blackwell, Oxford.
14. Collier, Ute (1994). *Energy and Environment in the European Union*. Avebury Studies in Green Research.
15. Cox, Andrew (1994). Derogation, Subsidiarity and the Single Market. *Journal of Common Market Studies*, Vol 32, No. 2, s. 127-147.
16. Crouch, Colin & Marquand, David (eds.) (1990). *The Politics of 1992: Beyond the Single European Market*. Basil Blackwell, Oxford.
17. Dehousse, Renaud (1992). Integration v. Regulation? On the Dynamics of Regulation in the European Community. *Journal of Common Markets*, Vol XXX, No. 4, s. 383-402.
18. Die Europäische Kommission. Eine Energiepolitik für die Europäische Union: Grünbuch (1995) und Weissbuch (1996) der Europäischen Kommission. Amt für amtliche Veröffentlichungen der Europäischen Gemeinschaften. Luxembourg.
19. Energy in Europa. Study written by the Club de Bruxelles under the Direction of Jean-Francoise Belaud. For the Conference organised by the Club de Bruxelles on June 22 & 23 1995. Bruxelles 1995.
20. Euroopan komissio (1988). *Energy in Europe. The Internal Energy Market*. Office for Official Publications of the European Communities, Luxembourg.
21. Euroopan unioni ja energia (1996). Perustietoa IVO-yhtiöläisille. Imatran Voima Oy. Helsinki.
22. Euroopan unionin perustamissopimus Maastrichtin sopimus, 1992.
23. Euroopan Yhteisöjen perustamissopimus Rooman sopimus, 1957.
24. Finon, Dominique (1996). French Energy Policy - the Effectiveness and Limitations of Colbertism. Teoksessa: McGowan, Francis (ed.) (1996). *European Energy Policies in a Changing Environment*. Physica-Verlag, Heidelberg.
25. Finon, D. & Surrey, J. (1996). The Future of EU Energy Policy. Teoksessa: McGowan, Francis (ed.) (1996). *European Energy Policies in a Changing Environment*. Physica-Verlag, Heidelberg.

26. Gruppe der persönlichen Beaufragten der Staats- bzw. Regierungschefs (1995). Transeuropäische Netze. Bericht an den Europäischen Rat von Essen. Amt für amtliche Veröffentlichungen der Europäischen Gemeinschaften, Luxembourg.
27. Haaland-Matláry, Janne (1996). Energy Policy: From A National to A European Framework. Teoksessa: Wallace, Helen and William (eds.) (1996). Policy-Making in the European Union. Oxford.
28. Haaland-Matláry, Janne (1997). Energy Policy in the European Union. St. Martin's Press, New York.
29. Hancher, Leigh (1992). EC Electricity Law.
30. Helm, D. & Kay, J. & Thompson, D. (1989). The Market for Energy. Clarendon Press, Oxford.
31. Helsingin Sanomat 26.10.1999, 20.1., 21.1., 27.1.2000.
32. Hienkoski, Petteri (1991). Rationaalisen toiminnan teoria ja kansainvälinen ilmastosuojelu, *Politiikka*, 3-4/1991, s.163-174.
33. Häckel, Erwin (1995/96). Energiepolitik. Teoksessa: Weidenfeld, W. & Wessels, W. (Hrsg.) (1995/96). Jahrbuch der Europäischen Integration. Europa Union Verlag, Bonn.
34. Jarass, Hans D. (1996). Europäisches Energierecht. Bestand - Fortentwicklung - Umweltschutz. Duncker & Humblot, Berlin.
35. Jochem, E. & Gruber, E. & Mannsbart, W. (1996). German Energy Policy in Transition. Teoksessa: McGowan, Francis (ed.) (1996). European Energy Policies in a Changing Environment. Physica-Verlag, Heidelberg.
36. Joerges, Christian (1990). Paradoxies of Deregulatory Strategies at Community Level: The Example of Product Safety Policy. Teoksessa: Majone, Giandomenico (ed.) (1990). Deregulation or Re-regulation? Regulatory Reform in Europe and The United States. Pinter Publishers, London.
37. Johnston, Angus (1999). Maintaining the Balance of Power: Liberalisation, Reciprocity and Electricity in the European Community. *Journal of Energy and Natural Resources Law*, Vol 17, No 2, May 1999, s.121-150.
38. Joutsamo, Kari (1991). Eurooppa yhteisö - Eurooppaoikeus. Lakimiesliiton kustannus, Helsinki.

39. Karjalainen, Kari (1997). Eurointegraation ja energiapolitiikan yhteys. Tampereen yliopiston yhteiskuntatieteiden laitos. IVO-raportteja. Vantaa.
40. Kasanen, Pirkko et al. (1997). Energiasäästöpolitiikan tuloksellisuuden arviointi. Kauppa- ja teollisuusministeriön tutkimuksia ja raportteja 11/1997. Oy Edita Ab.
41. Kauppa- ja teollisuusministeriö (1997). Valtioneuvoston energiapolitiikan selonteko: Suomen energiaselonteko. KTM-julkaisuja 5/1997.
42. Kauppa- ja teollisuusministeriö (1998). Energiastrategian toteutuminen. KTM-julkaisuja 4/1998, 1/1999.
43. Kay, J. & Mayer, C. & Thompson, D. (1986). Introduction. Teoksessa: Kay&Mayer&Thompson (eds.) (1986). Privatization and Regulation. The UK Experience. Clarendon Press, Oxford.
44. Kivivuori, Antti (1993). Euroopan energiaoikeuden lähtökohdat. Helsingin yliopiston kansainvälisen talousoikeuden instituutin julkaisuja 10. Lakimiesliiton kustannus, Helsinki.
45. Knieps, Günter (1990). Deregulation in Europe: Telecommunications and Transportation. Teoksessa: Majone, Giandomenico (ed.) (1990). Deregulation or Re-regulation? Regulatory Reform in Europe and The United States. Pinter Publishers, London.
46. Koivumaa, K. & Waronen, E. (1989). EY-EFTA 1992, Euroopan talousalue. WSOY, Juva.
47. Kosonen, Pekka & Madsen, Per K. (eds.) (1994). Convergence or Divergence? European Commission, Luxembourg.
48. Kosonen, Pekka (1994). European Integration: A Welfare State Perspective. Helsingin yliopiston oikeussosiologian julkaisuja No 8. Yliopistopaino, Helsinki.
49. Kronsell, Annica (1997). Policy Innovation in the Cabbage Can: The EU's Fifth Environmental Action Programme. Teoksessa: Liefferink, Duncan & Andersen, Mikael (eds.) (1997). The Innovation of EU Environmental Policy. Scandinavian University Press, Copenhagen.

50. Lehtinen, Jarmo (1995). Yksityistämisen käsite hyvinvointivaltiota ja asuntopolitiikkaa koskevassa keskustelussa. Lisensiaatintutkimus, Sosiaalipolitiikan laitos, Tampereen yliopisto.
51. Louis, Jean-Victor (1990). From EMS to Monetary Union. Commission of the European Communities. Document, Luxembourg.
52. Lyons, Paul K (1994). Energy Policies of the European Union. EC Inform, London.
53. Majone, Giandomenico (ed.) (1990). Deregulation or Re-regulation? Regulatory Reform in Europe and The United States. Pinter Publishers, London.
54. Malaska, P. & Kantola, I. & Kasanen, P. (1989). Riittääkö energia - riittääkö järki? Helsinki.
55. Mann, Michael (1994). Euroopan Yhteisö ja maailman kansallisvaltiot. *T&E* 2/1994, 106-126.
56. Massa, Ilmo (1995). Epävarman yhteiskunnan ympäristöpolitiikka. Teoksessa: Massa & Rahkonen (toim.) (1995). Riskiyhteiskunnan talous. Suomen talouden ekologinen modernisaatio. Helsinki.
57. McGowan, Francis (1996). Energy Policy. Teoksessa: Kassim, Hussein and Menon, Adnan (ed.) (1996). The European Union und National Industrial Policy. Routledge, Great Britain.
58. McGowan, Francis (1989). The Single Energy Market and Energy Policy: Conflicting Agendas? *Energy Policy*, Vol 17, No. 6, s. 547-553.
59. McGowan, Francis (1990). Conflicting Objectives in European Energy Policy. Teoksessa: Crouch, C. & Marquand, D. (eds.) (1990). The Politics of 1992; Beyond the Single European Market, Blackwell Oxford.
60. McGowan, Francis (ed.) (1996). European Energy Policy in a Changing Environment. Physica-Verlag, Heidelberg.
61. Mitra, B. & Lucas, N. & Fells, I. (1995). European Energy. Blancing Markets and Policy. *Energy Policy*, Vol 23, No. 8, s. 689-701.
62. Molle, Willem (1994). The Economics of European Integration. Theory, Practice, Policy. Dartmouth.

63. Moussis, Nicholas (1995). *Handbook of European Union: Institutions and Policies*. 2nd revised edition. Edit-Eur.
64. Mäkelä, Pekka (1994). *Markkinat ja ympäristö. EU:n ympäristöpolitiikan tarkastelua*. Valtion taloudellinen tutkimuskeskus, Helsinki.
65. Mäkelä, Pekka (1995). *Euroopan unioni ulkomaankauppapoliittisena toimijana*. Valtion taloudellinen tutkimuskeskus, keskustelunaloitteita, Helsinki.
66. Ollikainen, Markku (1992). *Kestävä kehitys: talouden ekologisointi eettisten ja taloustieteellisten periaatteiden nojalla*. Teoksessa: Järvelä, Marja ja Uurtimo, Yrjö (toim.) (1992). *Yhteiskunta ja ympäristö, ympäristöpolitiikan arvo-ongelmia*. Tampereen yliopisto, Yhteiskuntatieteiden tutkimuslaitos, 2/1992. Tampere.
67. Padgett, Stephen (1992). *The Single European Energy Market: The Politics of Realization*. *Journal of Common Market Studies*, Vol XXX, No. 1, s. 53-75.
68. Percebois, Jacques (1999). *The Gas Deregulation Process in Europe: Economic and Political Approach*. *Energy Policy*, Vol 27, No. 1, s. 9-15.
69. Putnam, Robert (1988). *The Logic of "Two-Level Games"*. *International Organization*, Vol. 42 (Summer), s. 433-435.
70. Radetzky, Marian (1999). *European Natural Gas: Market Forces Will Bring About Competition in Any Case*. *Energy Policy*, Vol 27, No. 1, s. 17-24.
71. Rantanen, Esko (1995). *Sisämarkkinat kyllä...mutta energia on aina strateginen tuote*. *Talouselämä* Vol 59, No 35, 14, 28-29.
72. Raumolin, Jussi (1990). *Euroopan Yhteisön ympäristöpolitiikka*. ETLA, keskustelunaloitteita No 347, 20.12.1990, Helsinki.
73. Raunio, Tapio & Wiberg, Matti (toim.) (1998). *Päätöksenteko Euroopan unionissa. Selkeä johdatus monimutkaiseen vallankäyttöön*. Tammer-Paino Oy, Tampere.
74. Rehn, Olli (1997). *Uusi institutionaalisuus EU-tutkimuksessa: suurista integraatioteorioista päätöksentekoon ja verkostojen tutkimukseen*. *Politiikka* 2/1997, s. 132-145.
75. Reich, Robert B. (1992). *The Work of Nations. Preparing Ourselves for 21th Century Capitalism*. Vintage Book, New York.
76. Ruostetsaari, Ilkka (1987). *Energiapolitiikka ja vaikuttajat*. *Politiikan tutkimuksen laitos sarja B:67*, Tampereen yliopisto.

77. Ruostetsaari, Ilkka (1989). Energiapolitiikan määräytyminen. Acta Universitatis Tamperensis, Ser A vol 278. Tampere.
78. Saastamoinen, Salla (1995). EU:n energiamarkkinat avautuvat kilpailusäännösten avulla. *Energiaa uutiset* 2/1995.
79. Sairinen, Rauno (1999). Suomen ympäristöpolitiikan tulevaisuuskuva. Gaudeamus, Helsinki.
80. Sandholz, W (1993). Choosing Union: Monetary Politics and Maastricht. *International Organization*, Vol. 47 (Winter), s. 2-5.
81. Schaefer, Guenther F. (1991). The Rise and Fall of Subsidiarity. *Futures*.
82. Scharrer, Hans-Eckart (1991/92). Binnenmarktpolitik. Teoksessa: Werner Weidenfeld & Wolfgang Wessels (Hrsg.). *Jahrbuch der Europäischen Integration 1991/92*. Bonn.
83. Schmuck, Otto (1996). Von der EG zur Europäischen Union. Vertiefung und Erweiterung. Bundeszentrale für politische Bildung, Bonn.
84. Selznick, Philip (1985). Focusing Organizational Research on Regulation. *Regulatory Policy and the Social Sciences*, op.cit., 363-364.
85. Spicker, Paul (1991). The Principle of Subsidiarity and the Social Policy of the European Community. *Journal of European Social Policy* 1, 3-14.
86. Strohmeier, Rudolf (Hrsg.) (1994). Energiepolitik. Teoksessa: Die Europäische Union. Opladen, Westdeutscher Verlag.
87. Uusitalo, Liisa (1990). Ympäristönsuojelu ja rationaalisen käyttäytymisen ongelma. *TTT-Katsaus*, 4/1990, s. 48-54.
88. Uusitalo, Liisa (1997). Europe: Seeking for Balance Between Markets and Communities. Helsingin Kauppakorkeakoulun julkaisuja D 242.
89. Vanhanen, Martti (1996). Energian monet kasvot. Teoksessa: Vilkkä, Leena (toim.) (1996). *Ekologiseen elämäntapaan*. Yliopistopaino, Helsinki.
90. Van Goethem, Anne (1992). European Community Activities on Environmental Matters. Europe Information Service (EIS).
91. Van Kersbergen, K. & Vrije, B. V. (1996). Globalisation and European Integration: The Fallacy of a European Welfare State. Teoksessa: Alestalo, M. &

- Kosonen, P. (1996). *Welfare Systems and European Integration*. Julkaisuja A:28, Tampereen yliopisto, Sosiologian ja sosiaalipsykologian laitos.
92. Van Kersbergen & Verbeek Gertjan (1994). *The Politics in the European Union*. *Journal of Common Market Studies* 32, 215-236.
93. Von Weizsäcker, Ernst U. (1990). *Regulatory Reform and the Environment: The Cause for Environmental Taxes*. Teoksessa: Majone, Giandomenico (ed.) (1990). *Deregulation or Re-regulation? Regulatory Reform in Europe and the United States*. Pinter Publishers, London.
94. Vredin, Anders (1993). *Macro Foundations of a European Monetary Union*. Teoksessa: Faberberg, Jan & Lundberg, Lars (eds.) (1993). *European Economic Integration. A Nordic Perspective*. Avebury Aldershot.
95. Wilenius, Markku (1992). *Modernisaatio ja kestävä kehitys Euroopan Yhteisössä*. Teoksessa: Järvelä, Marja ja Uurtimo, Yrjö (toim.) (1992). *Yhteiskunta ja ympäristö*. Tampereen yliopisto, Yhteiskuntatieteiden tutkimuslaitos 2/1992. Tampere.
96. Wilenius, Markku (1994). *Modernin muuttuva ilmasto. Ympäristökysymys globalisoituvassa yhteiskunnassa*. Jyväskylän yliopiston yhteiskuntapolitiikan laitos. Jyväskylä.

Komission virallisia julkaisuja:

COM 89/123

COM 89/334

COM 95/682

COM 96/682

COM 99/198

Direktiivejä:

90/377/EY

90/547/EY

91/296/EY

90/377/ETY

93/38/EY

96/92/EY

96/92/EY

98/30/EY

91/565/EY

93/500/EY

Muita asiakirjoja:

COM (88) 238 final

395Y1207(3)

39640810(1)

LIITE 1

Rooman sopimuksessa 3 artiklassa nimetyt unionin toimivaltaiset politiikan sektorit ja alueet:

- a) tavaroiden tuontiin ja vientiin kohdistuvien tullien ja määrällisten rajoitusten sekä muiden vaikutukseltaan vastaavien toimenpiteiden poistaminen jäsenvaltioiden väliltä;
- b) yhteinen kauppapolitiikka;
- c) sisämarkkinat;
- d) henkilöiden tuloa sisämarkkinoille ja liikkumista siellä koskevat toimenpiteet (100c artikla);
- e) yhteinen maatalous- ja kalastuspolitiikka;
- f) yhteinen liikennepolitiikka;
- g) järjestelmä, jolla taataan ettei kilpailu sisämarkkinoilla vääristy;
- h) jäsenvaltioiden kansallisen lainsäädännön lähentäminen siinä määrin kuin se on tarpeen sisämarkkinoiden toiminnan kannalta;
- i) sosiaalipolitiikka, johon sisältyy Euroopan sosiaalirahasto;
- j) taloudellisen ja sosiaalisen yhteenkuuluvuuden lujittaminen;
- k) ympäristöpolitiikka;
- l) yhteisön teollisuuden kilpailukyvyn lujittaminen;
- m) tutkimuksen ja teknologisen kehittämisen edistäminen;
- n) Euroopan laajuisten verkkojen perustamisen ja kehittämisen rohkaiseminen;
- o) myötävaikuttaminen korkean terveyden suojelun tason saavuttamiseen;
- p) myötävaikuttaminen korkealaatuisen koulutuksen ja ammatillisen koulutuksen edistämiseen sekä siihen, että jäsenvaltioiden kulttuurit kehittyvät kukoistaviksi;
- q) kehitysyhteistyöpolitiikka;
- r) merentakaisten maiden ja alueiden assosiointi kaupankäynnin lisäämiseksi sekä yhteiset pyrkimykset taloudellisen ja sosiaalisen kehityksen edistämiseksi;
- s) myötävaikuttaminen kuluttajasuojan lujittamiseen;
- t) toimenpiteet energian pelastuspalvelun ja matkailun aloilla.