

LUONNOS 4.11.2020

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi uusiutuvilla energialähteillä tuotetun sähkön tuotantotuesta annetun lain muuttamisesta

ESITYKSEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ

Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi uusiutuvilla energialähteillä tuotetun sähkön tuotantotuesta annettua lakia.

Ehdotetulla lakimuutoksella suljettaisiin tuotantotukijärjestelmä metsähakevoimaloiden osalta. Lakiehdotuksen mukaan metsähakevoimalan hyväksyminen tuotantotukijärjestelmään edellyttäisi, että sähkön tuottaja jättäisi hyväksymishakemuksen 1 päivään helmikuuta 2021 mennessä.

Laki on tarkoitettu tulemaan voimaan mahdollisimman pian.

SISÄLLYS

ESITYKSEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ.....	1
PERUSTELUT	3
1 Asian tausta ja valmistelu	3
1.1 Tausta	3
1.2 Valmistelu	4
2 Nykytila ja sen arviointi.....	4
2.1 Kansallinen lainsäädäntö.....	4
2.2 Euroopan unionin lainsäädäntö	5
2.3 Nykytilan arviointi	6
3 Ehdotukset ja niiden vaikutukset	7
3.1 Tavoitteet ja keskeiset ehdotukset.....	7
3.2 Pääasialliset vaikutukset.....	8
3.2.1 Taloudelliset vaikutukset valtion kannalta.....	8
3.2.2 Taloudelliset vaikutukset sähkön tuottajien kannalta.....	8
4 Muut toteuttamisvaihtoehdot ja niiden vaikutukset	8
5 Lausuntopalaute.....	9
6 Säännöskohtaiset perustelut	9
7 Voimaantulo	9
8 Toimeenpano ja seuranta	9
9 Suhde perustuslakiin ja säätämisyjärjestys	10
LAKIEHDOTUS	12
uusiutuvilla energialähteillä tuotetun sähkön tuotantotuesta annetun lain muuttamisesta	
.....	12
LIITE	13
RINNAKKAISTEKSTI.....	13
uusiutuvilla energialähteillä tuotetun sähkön tuotantotuesta annetun lain muuttamisesta	
.....	13

PERUSTELUT

1 Asian tausta ja valmistelu

1.1 Tausta

Uusiutuvilla energialähteillä tuotetun sähkön tuotantotuesta (1396/2010) annetussa laissa (jäljempänä *tuotantotukilaki*) säädetty tuotantotukijärjestelmä tuli voimaan vuonna 2011. Tuotantotukijärjestelmä on uusiutuvan energian keskeinen tukiohjelma, jolla tuetaan erilaisista uusiutuvista energialähteistä (tuuli, biokaasu, puupolttoaine, metsähake) saatavaa sähkön tuotantoa. Tuotantotukijärjestelmän tarkoituksena on ollut lisätä uusiutuvilla energialähteillä tuotetun sähkön tuotantokapasiteettia ja parantaa metsähakkeen kilpailukykyä fossiilisiin polttoaineisiin verrattuna. Tuotantotukilaisissa käytetään käsitettä syöttötariffijärjestelmä, mutta varsinaisesti kyse on tuotantotukijärjestelmästä, jossa tukitaso on liukuva preemio. Tuulen, biokaasun, puupolttoaineen ja metsähakkeen tuottajat hyväksytään syöttötariffijärjestelmään, eli niille maksetaan tuotantotukea, kun tuotantotukilaisissa säädetyt edellytykset täyttyvät.

Metsähakkeen tuotantotuki eroaa muista tukiohjelman energiamuodoista siten, että tukea voi hakea jo toiminnassa oleville voimaloille, eikä vain uusille. Metsähakkeen tuotantotukiohjelman tarkoituksena on kattaa metsähakkeesta ja turpeesta tuotetun sähkön tuotantokustannusten erotusta siten, että tuotantolaitokset käyttäisivät turpeen sijasta metsähaketta. Siksi metsähakevoimaloiden tuen määrään vaikuttaa muun muassa turpeen hinta, turpeen vero ja sen päästöoikeuskustannus.

Tukijärjestelmään hyväksytyt voimalat voivat saada tukea järjestelmästä enintään 12 vuoden ajan. Muiden tuotantomuotojen kuin metsähakkeen osalta syöttötariffijärjestelmä on jo suljettu siten, että tukijärjestelmään ei enää hyväksytä uusia voimaloita. Niille voimaloille, jotka hyväksyttiin syöttötariffitukijärjestelmään ennen sen sulkeutumista, maksetaan kuitenkin tukea tukiajan loppuun asti. Metsähakkeen tuotantotuki on ainoa osa tukijärjestelmästä, jonka puitteissa tukea voidaan vielä myöntää järjestelmään uusille voimaloille.

Suomi on ilmoittanut eli notifioidut komissiolle ennakkoon metsähakkeella tuotetun sähkön tuotantotukijärjestelmästä EU:n valtioneuvoston päätöksen mukaisesti. Komissio hyväksyi metsähakkeen tuotantotukiohjelman yhteismarkkinoille soveltuvaksi 22 maaliskuuta 2011 (päätös SA.31204 – 2011/N, jäljempänä *notifikaatiopäätös*). Tukiohjelma on hyväksytty ympäristötuen suuntaviivojen (yhteisön suuntaviivat valtioneuvoston päätöksen mukaisesti; 2008/C 82/01) perusteella. Tukijärjestelmään tehtiin myöhemmin joitakin muutoksia, jotka komissio hyväksyi 15 helmikuuta 2016 (päätös SA.42218 (2015/N)) ennen muutosten käyttöönottoa. Suomen viranomaiset ovat vahvistaneet komissiolle ilmoittavansa toimenpiteen uudelleen viimeistään kymmenen vuoden kuluttua komission hyväksynnästä. Mikäli Suomi haluaa jatkaa uusien metsähakevoimaloiden hyväksymistä tuotantotukijärjestelmään, sen siis tulisi notifioida tukijärjestelmä uudelleen komissiolle 22 maaliskuuta 2021 mennessä.

Euroopan unionin tavoitteena on ilmastun lämpenemisen pysäyttäminen pitkällä aikavälillä kahteen asteeseen. Keskeisiä keinoja on uusiutuvan energian edistäminen. Metsähakkeen tuotantotukijärjestelmä valmisteltiin alun perin, jotta Suomi saavuttaisi sille asetetut uusiutuvista lähteistä peräisin olevan energian osuutta koskevat pakolliset kansalliset kokonaistavoitteet, joista säädetään Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivissä 2009/28/EY uusiutuvista lähteistä peräisin olevan energian käytön edistämisestä sekä direktiivien 2001/77/EY ja 2003/30/EY muuttamisesta ja myöhemmästä kumoamisesta (*RES-direktiivi*). Uudelleen laadittu uusiutuvista lähteistä peräisin olevan energian käytön edistämisestä annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin (EU) 2018/2001, jäljempänä *RED II*, mukaan jäsenvaltioiden

on varmistettava yhteisesti, että uusiutuvista lähteistä peräisin olevan energian osuus on vähintään 32 prosenttia unionin energian kokonaisloppukulutuksesta vuonna 2030. Jäsenvaltiot ovat asettaneet kansalliset panoksensa unionin yleistavoitteen saavuttamiseksi osana jäsenvaltioiden yhdenmukaisia kansallisia energia- ja ilmastosuunnitelmia.

Suomen kansallisen energia- ja ilmastostrategian vuoteen 2030 (VNS 7/2016 vp), jäljempänä energia- ja ilmastostrategia, mukaan uusiutuvan energian käyttöä lisätään niin, että sen osuus energian loppukulutuksesta nousee yli 50 prosenttiin 2020-luvulla. Energia- ja ilmastostrategian mukaan metsähakkeen tuotantotukijärjestelmä säilytetään nykyisenä komission voimassaolevan valtioneuvoston päätöksen mukaisen ajan ja vuoden 2018 aikana arvioidaan tukijärjestelmän tarpeellisuutta ja kehittämistä. Viime vuosina päästöoikeuden hinta on noussut merkittävästi ja siten tukijärjestelmän merkitys on vähentynyt. Myös turpeen verotason nostaminen vähentää tukitarvetta.

Pääministeri Marinin hallitusohjelman mukaan energiaturvakehityksen osana kehitetään siten, että painopistettä siirretään tuotantotuista kohti uuden energiateknologian investointi- ja demonstraatioita. Hallitusohjelman mukaan polttoon perustumattomien uusien kaukolämmön tuotantotapojen ja varastoinnin käyttöönottoa ja pilotointia edistetään ja turpeen energiakäyttö vähintään puolitetaan vuoteen 2030 mennessä. Turpeen pääasiallinen energiakäyttö päättyy nykyisten mukaan 2030-luvun aikana päästöoikeuden hinnan noustessa, vaikkakin se säilyy huoltovarmuuspolttoaineena.

1.2 Valmistelu

Hallituksen esitys on valmisteltu työ- ja elinkeinoministeriössä. Hallituksen esityksen valmisteluasiakirjat ovat valtioneuvoston hankeikkunan julkisessa palvelussa osoitteessa valtioneuvosto.fi/hankkeet tunnuksella TEM041:00/2019.

2 Nykytila ja sen arviointi

2.1 Kansallinen lainsäädäntö

Laki uusiutuvilla energialähteillä tuotetun sähkön tuotantotuesta

Tuotantotukilain tarkoituksena on edistää sähkön tuottamista uusiutuvilla energialähteillä ja näiden energialähteiden kilpailukykyä sekä monipuolistaa sähkön tuotantoa ja parantaa omavaraisuutta sähkön tuotannossa.

Metsähakkeella tarkoitetaan tuotantotukilaisissa polttohaketta ja murskettä, jotka valmistetaan suoraan metsästä saatavasta puusta. Metsähakevoimalalla tarkoitetaan voimalaitosta, jossa tuotetaan sähköä metsähakkeella yhdessä tai useammassa samaan verkonhaltijan mittariin kytketyssä generaattorissa.

Tuotantotukilain 6 §:n 1 momentin mukaan syöttötariffijärjestelmässä sähkön tuottajalle, jonka tuulivoimala, biokaasuvoimala, metsähakevoimala tai puupolttoainevoimala on hyväksytty järjestelmään, maksetaan määrääjän sähkön markkinahinnan tai päästöoikeuden hinnan perusteella muuttuvaa tukea (*syöttötariffi*) tukeen oikeuttavasta tuotannosta. Metsähakkeen muuttuva tuotantotuki määräytyy eri perusteilla kuin tuulivoimaloiden, biokaasuvoimaloiden ja puupolttoainevoimaloiden tuotantotuki. Muiden energiamuotojen kuin metsähakkeen tuotantotuen määrään vaikuttaa sähkön markkinahinta. Niille maksetaan tuotantotukilaisissa määritellyn tavoitehinnan ja sähkön markkinahinnan erotuksen mukaista tukea. Tavoitteena on tasata kyseisissä

voimaloissa tuotetusta sähköstä saatuja tuloja markkinahinnan vaihteluista riippumatta. Metsähakevoimaloille puolestaan maksetaan muuttuvaa tuotantotukea siten, että metsähakkeen käyttö polttoaineena yhdistetyssä sähkön ja lämmön tuotannossa säilyy kilpailukykyisenä verrattuna turpeeseen (tuotantotukilain 23 §:n 2 momentti).

Metsähakevoimalassa tuotetusta sähköstä maksettavan syöttötariffin perusteista säädetään tuotantotukilain 25 §:n 3 ja 4 momentissa ja tarkemmin uusiutuvilla energialähteillä tuotetun sähkön tuotantotuesta annetun valtioneuvoston asetuksen (1397/2010) 4 §:ssä.

Tuotantotukilain 7 §:n mukaan syöttötariffijärjestelmään voidaan hyväksyä tuulivoimala, biokaasuvoimala, metsähakevoimala ja puupolttoainevoimala, joka sijaitsee Suomessa tai Suomen aluevesillä ja on liitetty sähköverkkoon siellä sekä jolla on toiminnalliset ja taloudelliset edellytykset sähkön tuotannolle.

Lain 8 §:ssä säädetään metsähakevoimalan hyväksymisen erityisistä edellytyksistä. Niiden mukaan metsähakevoimala voidaan hyväksyä syöttötariffijärjestelmään vain, jos sen generaattoreiden yhteenlaskettu nimellisteho on vähintään 100 kilovoltiampeeria, eikä metsähakevoimala kuulu eikä ole kuulunut syöttötariffijärjestelmään eikä premiojärjestelmään. Tuotantotukilain mukainen tuki voidaan siis myöntää samalle metsähakevoimalalle vain kerran.

Metsähakevoimala voidaan hyväksyä syöttötariffijärjestelmään kaasutinpreemiolla korotettuun syöttötariffiin oikeutettuna, jos voimalaitoksen yhteydessä on kaasutin, jossa metsähaketta kaadetaan pölypolttokattilan polttoaineeksi.

Sähkön tuottajan on tuotantotukilain 14 §:n mukaan tehtävä syöttötariffijärjestelmään hyväksymistä varten hakemus Energiamarkkinavirastolle (nykyisin *Energiavirasto*). Metsähakevoimalan hyväksymistä koskeva hakemus voidaan tehdä joko ennen metsähakevoimalan kaupalliseen käyttöön ottamista tai sen jälkeen. Energiavirasto hyväksyy lain 15 §:n mukaan voimalaitoksen syöttötariffijärjestelmään, jos hakemuksessa on osoitettu, että tuotantotukilaissa säädetty edellytykset täyttyvät ja että hyväksymiselle ei ole kyseisessä laissa säädettyä estettä.

Syöttötariffi maksetaan tuotantotukilain 16 §:n mukaan kolmen kuukauden aikana (*tariffijakso*) tuotetusta sähkön määrästä. Sähkön tuottajan oikeus syöttötariffiin alkaa hyväksymispäätöksen lainvoimaiseksi tuloa seuraavasta tariffijaksosta. Jos hyväksymispäätös on 15 §:n 3 momentin nojalla ehdollinen, sähkön tuottajan oikeus syöttötariffiin alkaa Euroopan komission tuen soveltuvuutta yhteismarkkinoille koskevaa hyväksymistä seuraavasta tariffijaksosta. Sähkön tuottaja voi saada syöttötariffin enintään 12 vuoden ajan siitä, kun oikeus syöttötariffiin on alkanut.

Tuulivoiman syöttötariffijärjestelmä suljettiin vuonna 2017 lailla uusiutuvilla energialähteillä tuotetun sähkön tuotantotuesta annetun lain muuttamisesta (1274/2015). Biokaasun ja puupolttoaineen syöttötariffijärjestelmä suljettiin vuonna 2019 lailla uusiutuvilla energialähteillä tuotetun sähkön tuotantotuesta annetun lain muuttamisesta (441/2018).

Tuotantotukilaille säädetään myös tarjouskilpailuun perustuvasta premiojärjestelmästä, johon ei ehdoteta tällä lakiehdotuksella muutoksia.

2.2 Euroopan unionin lainsäädäntö

EU:n valtioneuvoston sääntely

EU:n valtiontukisääntely perustuu Sopimuksen Euroopan unionin toiminnasta (jäljempänä *SEUT*) 107–109 artikloihin. SEUT:n 107 artiklan 1 kohdan mukaan jäsenvaltion myöntämä taikka valtion varoista muodossa tai toisessa myönnetty tuki, joka vääristää tai uhkaa vääristää kilpailua suosimalla jotakin yritystä tai tuotannonalaa, ei sovellu yhteismarkkinoille siltä osin kuin se vaikuttaa jäsenvaltioiden väliseen kauppaan.

SEUT:n mukaisesti valtiontuki ei siis pääsääntöisesti sovellu sisämarkkinoille. Pääsäännöstä on kuitenkin poikkeuksia. Joissain tapauksissa valtiontuki katsotaan suoraan sisämarkkinoille soveltuvaksi ja joissain tapauksissa valtiontuen voidaan katsoa tiettyjen edellytysten täytyessä soveltuvan sisämarkkinoille. Useissa tapauksissa jäsenvaltioiden tulee ilmoittaa (eli notifioida) suunnitteilla olevista tuista ja tukijärjestelmistä komissiolle ennakoon, minkä jälkeen komissio tekee päätöksen tuen soveltuvuudesta sisämarkkinoille.

Esimerkiksi 107 artiklan 3 kohdan c alakohdan mukaan sisämarkkinoille soveltuvana voidaan pitää tukea tietyn taloudellisen toiminnan tai talousalueen kehityksen edistämiseen, jos tuki ei muuta kaupankäynnin edellytyksiä yhteisen edun kanssa ristiriitaisella tavalla. Perussopimuksen 108 artiklan 3 kohdan mukaan komissiolle on annettava tieto tuen myöntämistä tai muuttamista koskevasta suunnitelmasta niin ajoissa, että se voi esittää huomautuksensa. Ilmoitusmenettelyn tarkoituksena on varmistaa tukien yhteensopivuus yhteismarkkinoille. Tukitoimenpide ei voida ottaa käyttöön, ennen kuin komissio on hyväksynyt tukijärjestelmän.

Komission tiedonanto Suuntaviivat valtiontuesta ympäristönsuojelulle ja energia-alalle vuosina 2014–2020 (2014/C 200/01), jäljempänä *ympäristö- ja energiatuen suuntaviivat*, on keskeinen instrumentti arvioitaessa uusiutuvan energian tuotantotukijärjestelmän hyväksyttävyyttä EU:n valtiontukisääntelyn kannalta. Suuntaviivoissa komissio vahvistaa edellytykset, joiden täytyessä energia- ja ympäristötukea voidaan pitää sisämarkkinoille soveltuvana. Ympäristö- ja energiatuen suuntaviivoja sovellettiin alun perin 1 päivä heinäkuuta 2014 ja 31 päivä joulukuuta 2020 välisenä aikana, mutta komissio pidensi heinäkuussa 2020 tiedonannollaan (2020/C 224/02) soveltamisaikaa 31 joulukuuta 2021 asti.

Arvioidessaan tukitoimenpiteen soveltuvuutta sisämarkkinoille komissio tarkastelee tuen vaikutusta yhteisen edun mukaisen tavoitteen saavuttamiseen, tarvetta valtion tukitoimenpiteisiin, tuen tarkoituksenmukaisuutta, kannustavaa vaikutusta, oikeasuhteisuutta ja läpinäkyvyyttä sekä kilpailuun ja kauppaan kohdistuvien kohtuuttomien kielteisten vaikutusten välttämistä. Komissio voi hyväksyä tukiohjelman enintään kymmenen vuoden ajaksi.

2.3 Nykytilan arviointi

Metsähakevoimaloiden tuotantotuen tarkoituksena on ollut parantaa metsähakkeen kilpailukykyä fossiilisiin polttoaineisiin verrattuna. Tämän takia tukijärjestelmään on voitu hyväksyä uusien voimaloiden lisäksi myös jo toiminnassa olevia voimaloita, toisin kuin muiden tuotantotukijärjestelmän sähkön tuotantomuotojen (tuuli, biokaasu ja puupolttoaineet) osalta, joissa tarkoituksena on ollut tukea uusia voimaloita ja kattaa myös niiden investointikustannuksia.

Metsähakevoimalaitoksessa tuotetulle sähkölle on vuodesta 2011 maksettu Suomessa muuttuvaa tuotantotukea, jonka määrä on sidottu päästöoikeuden markkinahinnan kolmen kuukauden keskiarvoon. Vuodesta 2013 tukitasoon on vaikuttanut päästöoikeuden hinnan lisäksi myös turpeen verotaso.

Vuosina 2011-2018 tuotantotuen tukitaso on vaihdellut 5,72 eurosta 18,00 euroon megawattitunnilta. Vuoden 2019 alusta tapahtunut turpeen veronkorotus sekä päästöoikeuden hinnan nousu johtivat siihen, että kyseisenä vuonna metsähakkeella tuotetulle sähkölle maksettavan

tuotantotuen tukitaso laski ensimmäistä kertaa nolnaan. Nollatuen kausi jatkui myös vuoden 2020 ensimmäisen neljänneksen ajan, mutta keväällä 2020 päästöoikeuden hinta laski siten, että metsähakkeella tuotetun sähkön tuen taso nousi 1,40 euroon megawattitunnilta vuoden toisella neljänneksellä.

Poikkeuksena edellä esitetystä tuentason kehityksestä on tuotantotukijärjestelmään hyväksytty kaasutinta käyttävä metsähakevoimalaitos. Kaasutinpreemiolla korotettua tuotantotukea maksettiin myös vuoden 2019 ensimmäiseltä neljännekseltä sekä vuoden 2020 ensimmäiseltä ja toiselta neljännekseltä.

Sittemmin päästöoikeuden hinta on lähtenyt taas nousuun, ja metsähakkeella tuotetun sähkön tukitaso on laskenut nolnaan myös kaasutinpreemiolla korotetun tuotantotuen osalta vuoden 2020 kolmannella neljänneksellä.

Tukitason lasku näkyy metsähakkeella tuotetun sähkön tuotantotuen maksatusmäärissä. Vielä vuonna 2018 metsähakevoimalaitoksille maksettiin tuotantotukea yhteensä vajaat 32 miljoonaa euroa, kun vuonna 2019 vastaava summa oli reilu 12 miljoonaa. Vuoden 2020 marraskuun alkuun mennessä metsähakkeella tuotetulle sähkölle oli maksettu yhteensä enää 267 000 euroa kyseisenä vuonna.

Tuotantotukijärjestelmässä on tällä hetkellä 54 metsähakevoimalaitosta, joista viimeisin hyväksyttiin järjestelmään vuoden 2020 lokakuussa. Metsähakevoimalaitoksista 46 on hyväksytty järjestelmään heti järjestelmän avauduttua vuosina 2011–2012. Kyseisten voimalaitosten 12 vuoden tukiaika tulee päätökseen lähivuosina. Metsähakkeella tuotetun sähkön tuotantotuen maksatusmäärät tulevat siten joka tapauksessa rajusti laskemaan tulevina vuosina, vaikka tukitaso ei tähän johtaisikaan.

Huomioiden metsähakevoimaloiden tuotantotuen maksatusmäärien laskun ja tukijärjestelmään hakeutuvien sähkön tuottajien voimalaitosten vähäisen määrän, metsähakkeen tuotantotukijärjestelmälle ei nykyisin voida katsoa olevan enää entisenkaltaista tarvetta. Lisäksi tuotantotukijärjestelmän jatkaminen edellyttäisi uutta notifiointia komissiolle, sillä tukijärjestelmää koskeva notifiointipäätös on voimassa enää 22 maaliskuuta 2021 asti. Myös muut tuotantotukilain mukaiset syöttötariffijärjestelmät (tuuli, biokaasu ja puupolttoaineet) on suljettu jo aiemmin.

3 Ehdotukset ja niiden vaikutukset

3.1 Tavoitteet ja keskeiset ehdotukset

Ehdotetulla lakimuutoksella suljettaisiin tuotantotukijärjestelmä metsähakevoimaloiden osalta asettamalla määräaika hyväksymishakemuksen jättämiseksi. Lakiehdotuksen mukaan metsähakevoimalan hyväksyminen tuotantotukijärjestelmään edellyttäisi, että sähkön tuottaja jättäisi hyväksymishakemuksen 1 päivään helmikuuta 2021 mennessä.

Kyseiselle tukijärjestelmälle ei arvioida olevan nykytilanteessa tarvetta. Metsähakkeen tuotantotukijärjestelmän sulkeminen on tarkoitus ajoittaa siten, että tukijärjestelmän notifiointi on vielä voimassa. Ehdotetulla sulkemisella ei ole vaikutusta niiden metsähakevoimaloiden tukeen, jotka on jo hyväksytty tai hyväksytään tukijärjestelmään määräaikaan mennessä jätetyn hyväksymishakemuksen perusteella.

Lakiehdotuksella ei esitetä muita muutoksia tuotantotukilakiin.

3.2 Pääasialliset vaikutukset

3.2.1 Taloudelliset vaikutukset valtion kannalta

Metsähakkeen tuotantotukijärjestelmän sulkeminen tarkoittaa, että tukea voisivat saada enää ne voimat, jotka on hyväksytty tukijärjestelmään ennen sen sulkemista. Koska tukijärjestelmä sulkeutuisi 22.3.2021 tukiohjelman notifikaatiopäätöksen mukaisesti, vuoden 2033 jälkeen tuotantotukea ei enää maksettaisi, koska tukea voi saada enintään 12 vuoden ajan. Kyseessä on alun perinkin määräaikainen tukijärjestelmä ja tästä syystä tukijärjestelmän sulkemisella ei arvioida olevan taloudellisia vaikutuksia julkiseen talouteen.

3.2.2 Taloudelliset vaikutukset sähkön tuottajien kannalta

Ehdotuksella ei ole taloudellisia vaikutuksia sähkön tuottajiin, joiden metsähakevoimala on hyväksytty tukijärjestelmään. Niille maksetaan tukea tuotantotukilaissa ja –asetuksessa säädetyn mukaisesti 12 vuoden tukiajan loppuun asti. Lakiehdotus vaikuttaisi kuitenkin sähkön tuottajiin, joiden metsähakevoimalaa ei ole hyväksytty tukijärjestelmään ja jotka haluaisivat hakeutua sen piiriin. Mikäli nämä sähkön tuottajat eivät hakisi voimalaitoksensa hyväksymistä tukijärjestelmään 1.2.2021 mennessä, niillä ei olisi enää mahdollisuutta saada tuotantotukilain mukaista muuttuvaa tuotantotukea. Taloudelliset vaikutukset näiden sähkön tuottajien toimintaan arvioidaan kuitenkin vähäiseksi. Tämä johtuu siitä, että metsähakevoimaloiden tukitaso on ollut viime vuosina hyvin alhainen ja useana tariffijaksona tukea ei ole maksettu lainkaan. Taloudellinen kannustin hakeutua tuen piiriin on siis alentunut huomattavasti aiemmasta.

4 Muut toteuttamisvaihtoehdot ja niiden vaikutukset

Työ- ja elinkeinoministeriö on arvioinut myös vaihtoehtoa, jossa sen lisäksi, että metsähakkeen tuotantotukijärjestelmä suljettaisiin uusilta voimaloilta edellä ehdotetulla tavalla, myös tukijärjestelmän mukainen tukien maksaminen lopetettaisiin tietyn ajankohdan jälkeen eli tukijärjestelmä ajettaisiin alas ennenaikaisesti siihen hyväksytyjen voimaloiden osalta. Tämä ajankohta olisi voinut olla esimerkiksi vuoden 2025 alku, jolloin suurimman osan metsähakevoimaloista tukiaika olisi hyväksymispäätöksen mukaisesti kulunut loppuun.

Tällainen vahva puuttuminen jo tehtyihin hyväksymispäätöksiin katsottiin valmistelun aikana kuitenkin tarpeettomaksi, sillä päästöoikeuden hinnan kohoamisen ja turpeen veron noston seurauksena tukijärjestelmän merkitys voi 2020-luvulla tosiasiasa jäädä hyvin vähäiseksi, mitä on käsitelty edellä esimerkiksi luvussa 2.3. Vaihtoehdon vahvuus olisi se, että tuen aiheuttamat mahdolliset kilpailun vääristymät polttoainemarkkinoilla jäisivät vähäisemmäksi kuin ehdotetun lakimuutoksen.

Esitettyyn vaihtoehtoon saattaa kuitenkin liittyä Suomen perustuslain (731/1999) omaisuuden-suojaa koskevan 15 §:n ja elinkeinovapautta koskevan 18 §:n kannalta ongelmia, vaikka tukijärjestelmä ei ole tarkoitettu kompensoimaan tehtyä investointia vaan ainoastaan parantamaan metsähakkeen kilpailukykyä fossiilisiin polttoaineisiin verrattuna. Tukijärjestelmään hyväksymistä koskevilla hallintopäätöksillä voidaan kuitenkin katsoa olevan pysyvyyssuoja päätösten voimassaoloaikana luottamuksensuojaperiaatteen mukaisesti. Tuotantotukilaissa ei myöskään ole ennakoitu päätösten muuttamista tämän vaihtoehdon edellyttämällä tavalla. Lisäksi metsähakkeen tuotantotuki ja kaasutinpremio ovat kytköksissä toisiinsa, ja tälläkin perusteella metsähakkeen tuotantotuen maksamisen lopettaminen ennenaikaisesti olisi ongelmallista.

Valmistelussa on lisäksi ollut esillä vaihtoehto, jolla metsähakkeen tuotantotukijärjestelmän voimassaoloa jatkettaisiin, jolloin tukijärjestelmään voitaisiin hyväksyä metsähakevoimaloita

myös 22.3.2021 jälkeen. Valmistelussa kuitenkin arvioitiin, että tukijärjestelmän voimassaolon jatkamisen merkitys todennäköisesti jäisi hyvin vähäiseksi, koska metsähakevoimala voidaan hyväksyä tukijärjestelmään vain kerran ja siten käytännössä ainoastaan yksittäiset uudet metsähakevoimalat voisivat hyötyä tästä vaihtoehdosta. Suurin osa metsähakevoimaloista jää tukijärjestelmän ulkopuolelle vuoden 2025 jälkeen, kun 12 vuoden tukiaika on kulunut niiden osalta loppuun. Kuten edellä on todettu, ennustetun päästöoikeuden hinnan kohoamisen ja turpeen veron noston seurauksena tukijärjestelmän merkitys voisi jäädä 2020-luvulla tosiasiallisesti hyvin vähäiseksi.

Tähän vaihtoehtoon ei liity perustuslain kannalta ongelmia. Sen sijaan EU:n valtioneuvoston mukaisuuden kannalta arvioitavaksi tulisi, täyttäisikö tukijärjestelmä ympäristö- ja energiatuen suuntaviivoissa asetetut edellytykset eli voisiko komissio hyväksyä sitä sisämarkkinoille soveltuvaksi huomioiden erityisesti tukiohjelman alkuperäisen notifioinnin jälkeen tehdyt muutokset ympäristö- ja energiatuen suuntaviivoihin sekä RED II –direktiivissä säädetyt edellytykset uusiutuvista energialähteistä peräisin olevan sähkön tukijärjestelmille.

5 Lausuntopalaute

Esitysluonnos oli lausunnoilla 4 päivästä marraskuuta 27 päivään marraskuuta 2020 lausuntopalvelu.fi- verkkopalvelussa. Lausuntoa pyydettiin seuraavilta tahoilta:

[Lausuntoja saatiin xx. Lausuntopyyntö ja saadut lausunnot ovat lausuntopalvelu.fi –sivustolla ja valtioneuvoston hankeikkunan julkisessa palvelussa osoitteessa valtioneuvosto.fi/hankeet tunnuksesta TEM041:00/2019. Lausuntopalvelun kautta annetuista lausunnoista on myös laadittu lausunnotiivistelmä, joka on tallennettu valtioneuvoston hankeikkunaan.]

6 Säännöskohtaiset perustelut

7.1 Laki uusiutuvilla energialähteillä tuotetun sähkön tuotantotuesta annetun lain muuttamisesta

14 §. Hakemus. Pykälän ensimmäisessä momentissa muutettaisiin Energiamarkkinavirasto Energiavirastoksi. Viraston nimi muuttui 1 tammikuuta 2014.

Pykälän 2 momenttia täydennettäisiin siten, että metsähakevoimalan syöttötariffijärjestelmään hyväksymistä koskeva hakemus olisi toimitettava Energiavirastoon viimeistään 1.2.2021. Muutoksella metsähakkeen syöttötariffijärjestelmä sulkeutuisi uusien voimaloiden osalta, sillä uusia hyväksymishakemuksia ei enää otettaisi käsittelyyn mainitun päivämäärän jälkeen. Kyseinen muutos ei vaikuttaisi niiden metsähakevoimaloiden tukeen, jotka on jo hyväksytty tai hyväksytään tukijärjestelmään ehdotettuun määräaikaan mennessä jätetyn hyväksymishakemuksen perusteella. Niiden voimaloiden osalta sähkö tuottajat voisivat siten saada tukea tukiajan loppuun asti tuotantotukilaisissa ja -asetuksessa säädetyin edellytyksin.

7 Voimaantulo

Ehdotetaan, että lakimuutos tulee voimaan mahdollisimman pian.

8 Toimeenpano ja seuranta

Lakiehdotusten toimeenpanon vaikutuksia seurataan työ- ja elinkeinoministeriössä.

9 Suhde perustuslakiin ja sääätämjärjestys

Omaisuuuden suoja ja elinkeinovapaus

Perustuslain omaisuuden suoja koskevan 15 §:n 1 momentin mukaan jokaisen omaisuus on turvattu. Elinkeinovapautta koskevan 18 §:n 1 momentin mukaan jokaisella on oikeus lain mukaan hankkia toimeentulonsa valitsemallaan työllä, ammatilla tai elinkeinolla.

Ehdotetulla lailla suljettaisiin tuotantotukilain mukainen metsähakkeen tuotantotukijärjestelmä siten, että 1.2.2021 jälkeen sähkön tuottaja ei voisi enää jättää hakemusta järjestelmään hyväksymistä varten. Perustuslakivaliokunta katsoi tuotantotukilain hallituksen esitystä (HE 152/2010 vp) koskevassa lausunnossaan (PeVL 37/2010 vp), että kyseisenkaltainen elinkeinotuki muodostaa syöttötariffijärjestelmään hyväksytyille sähkön tuottajalle tukijärjestelmään kuulumisen ajan varallisuusarvoisen edun. Valiokunnan mielestä syöttötariffijärjestelmään liittyvä sääntely koskettaa perustuslain 15 §:n 1 momentissa turvattua omaisuudensuojaa. Lisäksi syöttötariffijärjestelmästä poistaminen saattaa tosiasiallisesti johtaa tilanteeseen, jossa sähkön tuottajalla ei enää ole taloudellisia edellytyksiä harjoittaa toimintaa lainkaan. Siksi tuen poistaminen liittyy myös perustuslain 18 §:ssä säädettyyn elinkeinovapauteen. (PeVL 37/2010 vp)

Jo aiemmin on suljettu tuulivoimaloiden, puupolttoainevoimaloiden ja biokaasuvoimaloiden syöttötariffijärjestelmät. Perustuslakivaliokunta ei katsonut tarpeelliseksi ottaa näiden tukijärjestelmien sulkemista tarkasteluun omaisuudensuojan, elinkeinovapauden tai muunkaan perustuslaillisen näkökohdan kannalta. Seuraavassa tarkastellaan kuitenkin metsähakkeen tuotantotukijärjestelmän sulkemista omaisuudensuojan ja elinkeinovapauden kannalta.

Omaisuudensuojaan puuttumiselta on perustuslakivaliokunnan käytännössä edellytetty muun ohella yhteiskunnallisesti hyväksyttävää perustetta ja suhteellisuusperiaatteen mukaisuutta (esim. PeVL 17/2014 vp, PeVL 65/2010 vp). Perustuslakivaliokunnan mukaan lainsäätäjän liikumavara omaisuudensuojan näkökulmasta on lähtökohtaisesti suurempi tilanteessa, jossa omaisuudensuojaa rajoittava sääntely kohdistuu pörssiyrityksiin tai muihin varallisuusmassaltaan huomattaviin oikeushenkilöihin verrattuna tilanteeseen, jossa tällaisen sääntelyn vaikutukset muodostuvat hyvin välittömiksi oikeushenkilön taustalla olevien luonnollisten henkilöiden asemalle (esim. PeVL 55/2018 vp).

Perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännössä on useasti todettu, että yritykset ja muut elinkeinon harjoittajat eivät voi perustellusti odottaa elinkeinotoimintaansa sääntelevän lainsäädännön pysyvän muuttumattomana (esim. PeVL 55/2018 vp, PeVL 32/2010 vp). Perustuslakivaliokunta onkin katsonut, ettei erilaisia odotusoikeuksia, jotka eivät ole vielä konkretisoituneet, voida pitää perustuslain omaisuudensuojasäännöksen näkökulmasta turvattuna omaisuutena (PeVL 63/2018 vp).

Lakiehdotuksen seurauksena sähkön tuottajat eivät voisi hakea uusien metsähakevoimalaitoksiensa hyväksymistä tukijärjestelmään enää asetetun määräajan jälkeen. Ehdotus ei kuitenkaan vaikuttaisi niiden sähkön tuottajien toimintaan ja erityisesti oikeuksiin, joiden metsähakevoimalaitokset on jo hyväksytty tukijärjestelmään. Niillä olisi yhä oikeus saada tuotantotukea tukiajan loppuun asti, enimmillään 12 vuotta siten kuin tuotantotukilaisissa säädetään. Ehdotuksen mukaan sähkön tuottajan olisi lisäksi mahdollisuus hakea metsähakevoimalansa hyväksymistä tukijärjestelmään 1.2.2021 mennessä ja mikäli voimala täyttäisi edellytykset ja hyväksyttäisiin järjestelmään, olisi sähkön tuottajalla myös tässä tapauksessa oikeus tuotantotukeen.

Perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännön valossa omaisuudensuojan piiriin ei voida katsoa kuuluvan sellaisia odotuksia, että metsähakevoimaloiden tukijärjestelmä pysyisi muuttumattomana. Lisäksi tulee huomioida, että on julkista tietoa, että kyseessä on määräaikainen tukiohjelma, sillä komission vuonna 2011 antama notifikaatiopäätös metsähakkeen tuotantotukijärjestelmälle on voimassa 10 vuotta. Siten toimijoilla on ollut saatavillaan tieto siitä, että tukijärjestelmän tulevaisuutta on tarkasteltava uudelleen maaliskuun 2021 lähestyessä. Tuen myöntämisen edellytysten täyttymisen selvittäminen ja tuen saaminen ovat joka tapauksessa kiinni hakijan omasta aktiivisuudesta. Lakiehdotuksen ei siten voida katsoa rajoittavan omaisuudensuojaa.

Lakiehdotuksen ei voida myöskään katsoa olevan ongelmallinen elinkeinovapauden näkökulmasta, sillä lakiehdotuksella ei puututa sähkön tuottajan mahdollisuuden tuottaa sähköä metsähakkeella. Ehdotettu metsähakkeen tuotantotukijärjestelmän sulkeminen ei vaikuta merkittävästi myöskään tosiasiallisiin taloudellisiin mahdollisuuksiin tuottaa sähköä metsähakkeella. Tämä johtuu siitä, että tuen taso määräytyy muun muassa päästöoikeuden hinnan ja turpeen veron mukaan, ja viime vuosina päästöoikeuden hinta on ollut niin korkea yhdessä turpeen veron korotuksen kanssa, että tukea ei ole lainkaan maksettu tai sitä on maksettu hyvin vähän.

Edellä mainituilla perusteilla ehdotettua säännöstä, joka koskee sähkön tuottajan metsähakevoimalojen hyväksymistä tuotantotukijärjestelmään koskevan hakemuksen jättämiselle asetettua määräaika, voidaan pitää perustuslain 15 §:n 1 momentin omaisuuden suoian vleislausekkeen ja elinkeinovapautta turvaavan perustuslain 18 §:n kanssa kannalta hyväksyttävänä ja lakiehdotus voidaan käsitellä tavallisessa lainsäätämisyjärjestyksessä.

Ponsi

Edellä esitetyn perusteella annetaan eduskunnan hyväksyttäväksi seuraava lakiehdotus:

Laki

uusiutuvilla energialähteillä tuotetun sähkön tuotantotuesta annetun lain muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
muutetaan uusiutuvilla energialähteillä tuotetun sähkön tuotantotuesta annetun lain (1396/2010) 14 §:n 1 ja 2 momentti, sellaisena kuin niistä on 14 §:n 2 momentti laissa 441/2018 seuraavasti:

14 §

Hakemus

Sähkön tuottajan on tehtävä syöttötariffijärjestelmään hyväksymistä varten hakemus Energiavirastolle.

Hakemus on tehtävä ennen kuin tuulivoimala, biokaasuvoimala ja siihen biokaasua tuottava biokaasulaitos tai puupolttoainevoimala otetaan kaupalliseen käyttöön. Muuta tuulivoimalaa kuin merituulivoimalan kokeiluhaketta koskeva hakemus on tehtävä lisäksi ennen kuin kiintiöpäätöksen voimassaolo päättyy. Metsähakevoimalan hyväksymistä koskeva hakemus voidaan tehdä myös metsähakevoimalan kaupalliseen käyttöön ottamisen jälkeen. Biokaasuvoimalan ja puupolttoainevoimalan syöttötariffijärjestelmään hyväksymistä koskeva hakemus on kuitenkin toimitettava Energiavirastoon viimeistään 31 päivänä joulukuuta 2018 ja metsähakevoimalan syöttötariffijärjestelmään hyväksymistä koskeva hakemus viimeistään 1 päivänä helmikuuta 2021.

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 20 .

Helsingissä x.x.20xx

Pääministeri

Sanna Marin

Elinkeinoministeri Mika Lintilä

Laki

uusiutuvilla energialähteillä tuotetun sähkön tuotantotuesta annetun lain muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
muutetaan uusiutuvilla energialähteillä tuotetun sähkön tuotantotuesta annetun lain (1396/2010) 14 §:n 1 ja 2 momentti, sellaisena kuin niistä on 14 §:n 2 momentti laissa 441/2018, seuraavasti:

Voimassa oleva laki

Ehdotus

14 §

14 §

Hakemus

Hakemus

Sähkön tuottajan on tehtävä syöttötariffijärjestelmään hyväksymistä varten hakemus Energiamarkkinavirastolle.

Hakemus on tehtävä ennen kuin tuulivoimala, biokaasuvoimala ja siihen biokaasua tuottava biokaasulaitos tai puupolttoainevoimala otetaan kaupalliseen käyttöön. Muuta tuulivoimalaa kuin merituulivoimalan kokeiluhaketta koskeva hakemus on tehtävä lisäksi ennen kuin kiintiöpäätöksen voimassaolo päättyy. Metsähakevoimalan hyväksymistä koskeva hakemus voidaan tehdä myös metsähakevoimalan kaupalliseen käyttöön ottamisen jälkeen. Biokaasuvoimalan ja puupolttoainevoimalan syöttötariffijärjestelmään hyväksymistä koskeva hakemus on kuitenkin toimitettava Energiavirastoon viimeistään 31 päivänä joulukuuta 2018.

Sähkön tuottajan on tehtävä syöttötariffijärjestelmään hyväksymistä varten hakemus Energiavirastolle.

Hakemus on tehtävä ennen kuin tuulivoimala, biokaasuvoimala ja siihen biokaasua tuottava biokaasulaitos tai puupolttoainevoimala otetaan kaupalliseen käyttöön. Muuta tuulivoimalaa kuin merituulivoimalan kokeiluhaketta koskeva hakemus on tehtävä lisäksi ennen kuin kiintiöpäätöksen voimassaolo päättyy. Metsähakevoimalan hyväksymistä koskeva hakemus voidaan tehdä myös metsähakevoimalan kaupalliseen käyttöön ottamisen jälkeen. Biokaasuvoimalan ja puupolttoainevoimalan syöttötariffijärjestelmään hyväksymistä koskeva hakemus on kuitenkin toimitettava Energiavirastoon viimeistään 31 päivänä joulukuuta 2018 ja metsähakevoimalan syöttötariffijärjestelmään hyväksymistä koskeva hakemus viimeistään 1 päivänä helmikuuta 2021.

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 20

..