

**Asiantuntijalausunto kivihiilen energiakäytön kieltämiseen liittyvistä
oikeudellisista näkökohdista**

Sisällys

| | |
|---|----|
| 1 Asiantuntijalausunnon rajaus | 4 |
| 2 Lainsäädännöllä toteutettavan kivihiilen energiakäytön kieltämisen tausta | 6 |
| 2.1 Kivihiilen merkityksestä Suomen energiahuollossa..... | 7 |
| 2.2 Tausta-aineistosta ilmenevät kannanotot kivihiilen käytön rajoittamiselle energiatuotannossa | 8 |
| 2.2.1 Pääministeri Juha Sipilän hallitusohjelman kärkihanke – hiilen käytöstä luopuminen energiatuotannossa | 8 |
| 2.2.2 Kansallinen ilmastostrategia – valtioneuvoston selonteko eduskunnalle 23.3.2001 – kivihiilen energiakäytön kieltäminen lainsäädännöllä | |
| 2.2.3 Toimikunnan mietintö 21.6.2004 – Kivihiilen hallittu rajoittaminen sähkön ja lämmön tuotannossa – ei varsinaisia toimenpidekannanottoja ... | 10 |
| 2.2.4 Lähiajan energia- ja ilmastopolitiikan linjauksia – kansallinen strategia Kioton pöytäkirjan toimeenpanemiseksi, valtioneuvoston selonteko eduskunnalle 24. päivänä marraskuuta 2005 – kivihiilen energiakäytön rajoittaminen muutoin kuin lainsäädäntöteitse kieltämällä | 12 |
| 2.2.5 Pitkän aikavälin ilmasto- ja energiastrategia – Valtioneuvoston selonteko eduskunnalle 6.11.2008 – ei toimenpide-ehtotuksia kivihiilen energiakäytön kieltämiseksi..... | 12 |
| 2.2.6 Kansallinen energia- ja ilmastostrategia – Valtioneuvoston selonteko eduskunnalle 20.3.2013 – kivihiilen energiakäytön syrjäytyminen pääosin biomassan käytöllä vuoteen 2025 mennessä | 13 |
| 2.2.7 Energia- ja ilmastotiekartta 2050 – Parlamentaarisen energia- ja ilmastokomitean mietintö 16.10.2014 – luopuminen kivihiilen käytöstä energiatuotannossa, jollei CCS muuta kokonaisasetelmaa | 14 |
| 2.2.8 Selvitys energiapolitiikan vaihtoehtoista vuodelta 2015.... | 14 |
| 2.2.9 Päätelmiä tausta-aineistosta ilmenevistä kannanotoista..... | 15 |
| 3 Kivihiilen energiakäytön mahdollinen kieltäminen suhteessa omaisuuden suojaan ja ympäristöperusoikeutta koskeviin perustuslain säännöksiin..... | 17 |
| 3.1 Tarkastelun rajaus... | 17 |
| 3.1.1 Euroopan unionin perusoikeuskirja .. | 17 |
| 3.1.2 Elinkeinovapaus | 19 |
| 3.2 Perustuslain omaisuuden suojaan sekä ympäristöperusoikeutta koskevien säännösten soveltuminen mahdolliseen kivihiilen energiakäytön kieltämistä koskevaan sääntelyyn | 20 |
| 3.2.1 Säännösten henkilöllinen soveltamisala..... | 20 |
| 3.2.2 Omaisuudensuojan ja ympäristöperusoikeuden suojan kohde | 22 |
| 3.3 Omaisuudensuojan kohde käsillä olevassa asiassa | 24 |
| 3.3.1 Uudet kivihiiltä energialähteenä käyttävät voimalaitokset..... | 25 |
| 3.3.2 Toiminnassa olevat kivihiiltä energialähteenä käyttävät voimalaitokset... | 26 |
| 3.3.3 Sopimussuhteista ja perusteltujen odotusten suojaamisesta..... | 27 |
| 3.4 Aiheen tarkastelu perusoikeuksien yleisten rajoitusperusteiden näkökulmasta..... | 27 |

| | |
|--|----|
| 3.4.1 Lailla säätämisen vaatimus | 27 |
| 3.4.2 Rajoitusten tarkkarajaisuus ja täsmällisyys | 27 |
| 3.4.3 Sääntelyn tarkoituksen hyväksyttävyys – painava yhteiskunnallinen tarve..... | 28 |
| 3.4.4 Ei perusoikeuden ytimeen ulottuvaa rajoitusta tavallisella lailla | 29 |
| 3.4.5 Sääntelyn oikeasuhtaisuuteen liittyviä näkökulmia – onko rajoitus välttämätön hyväksyttävän tarkoituksen saavuttamiseksi | 29 |
| 3.4.6 Oikeusturvajärjestelyt..... | 31 |
| 3.4.7 Suomea sitovat kansainväliset ihmisoikeusvelvoitteet ... | 32 |
| 3.5 Korvauskysymyksistä omaisuuden käyttöoikeuden rajoitus- ja lunastustilanteessa | 33 |
| 3.5.1 Omaisuudensuojan yleissäännös ja lunastussäännös | 33 |
| 3.5.2 Koskiensuojelulain mukainen korvausjärjestelmä..... | 33 |
| 3.5.3 Korvauskysymyksen arviointia..... | 35 |
| 4 Euroopan unionin jäsenvaltioiden toimivallasta päättää energialähteitään ja energianhuoltoaan koskevista valinnoista | 39 |
| 4.1 Yleistä unionin toimivallasta | 39 |
| 4.2 Unionin energiapolitiikkaa koskevasta toimivallasta | 41 |
| 4.2.1 Unionin energiapolitiikkaa koskevan toimivallan kehittyminen .. | 41 |
| 4.2.2 Unionin energiapolitiikkaa koskevista viimeaikaisista kannanotoista | 43 |
| 4.2.3 Jäsenvaltion toimivalta päättää energiavarojensa hyödyntämisen ehdot, eri energialähteiden välillä tekemät valinnat ja energianhuollon yleinen rakenne..... | 44 |
| 4.3 Eräissä unionin jäsenvaltioissa tehdyistä energialähteitä koskevista valinnoista | 49 |
| 4.3.1 Ruotsi | 49 |
| 4.3.2 Saksa | 50 |
| 4.3.3 Itävalta | 51 |
| 4.3.4 Yhdistynyt kuningaskunta..... | 52 |
| 5 Unionin sisämarkkinoita koskevien sääntöjen, sijoittautumisoikeuden ja tavaroiden vapaan liikkuvuuden vaikutuksista mahdolliseen kivihiihen kieltämiseen energiatuotannossa..... | 52 |
| 5.1 Sähkön tuotantotoimintaan liittyvä sääntely | 52 |
| 5.1.1 Sähkön tuotantotoiminnan sääntelystä Suomessa | 52 |
| 5.1.2 Sisämarkkinoita koskeva unionin sääntely | 53 |
| 5.2 Sijoittautumisoikeudesta | 56 |
| 5.2.1 Sijoittautumisoikeuden mahdollinen rajoitus ja sen oikeuttaminen | 56 |
| 5.2.2 Toiminnanharjoittajien yhdenvertaisesta kohtelusta | 57 |
| 5.3 Tavaroiden vapaasta liikkuvuudesta..... | 58 |
| 6 Unionin valtioneuvoston sääntöjen vaikutuksesta mahdolliseen kivihiihen kieltämiseen energiatuotannossa | 59 |

| | |
|---|-----------|
| 1 Asiantuntijalausunnon rajaus | 59 |
| 6.2 Kivihiilen energiakäytön kieltämisestä johtuva etu muilla energialähteillä tuotetulle energialle | 61 |
| 6.2.1 Yleistä | 61 |
| 6.2.2 Komission tiedonanto – Suuntaviivat valtiontuesta ympäristönsuojelulle ja energia-alalle vuosina 2014–2020 – Tuotannon riittävyttä edistävä tuki | 63 |
| 6.2.3 Sähköalan yrityksille asetettava julkisen palvelun velvoite | 64 |
| 6.3 Kivihiilen energiakäytön kieltämisen vuoksi maksettavat korvaukset | 64 |
| 7 Energiaperuskirjasopimuksen sekä WTO-sopimuksen mukaisista riitojenratkaisumenettelyistä | 66 |
| 7.1 Energiaperuskirjasopimus. | 66 |
| 7.1.1 Energiaperuskirjasopimuksen investointeja koskevat määräykset | .. 66 |
| 7.1.2 Energiaperuskirjasopimuksen investointeja koskevista riitojenratkaisumenettelyistä .. | .. 68 |
| 7.2 WTO:n riitojenratkaisumenettelystä | .. 70 |
| Johtopäätökset .. | .. 71 |

Työ- ja elinkeinoministeriön energiaosasto on osana kansallisen energia- ja ilmastostrategian valmistelua koskevaa selvitystyötään pyytänyt allekirjoittaneelta asiantuntijalausuntoa lainsäädännön keinoin mahdollisesti toteutettavaan kivihiilen energiakäytön kieltämiseen liittyvistä oikeudellisista näkökohdista. Lausuntoa on pyydetty kivihiilen energiakäytön mahdollisesta kiellosta suhteessa:

EU:n sisämarkkinalainsäädäntöön ja WTO:n sääntöihin

EU:n valtiontukisääntöihin (kielto koskisi vain kivihiiltä, ei muita fossiilisia polttoaineita eikä turvetta – voitaisiinko kielto tulkita valtiontueksi esimerkiksi kotimaiselle turpeelle, jonka kasvihuonekaasupäästöt ovat samaa suuruusluokkaa kivihiilen kanssa)

Suomen perustuslain omaisuuden suoja (osassa olemassa olevista voimalaitoksista pääasiallisen polttoaineena ei voi käyttää muuta kuin kivihiiltä) sekä ympäristöperusoikeutta koskevaan säännökseen kansainvälistä investointisuoja koskeviin sopimuksiin

EU:n periaatteeseen, jonka mukaan jäsenvaltiot voivat valita kansallisesti primäärienergiälähteensä muissa maissa asetettuihin kansallisiin rajoituksiin energialähteiden käytölle (esimerkiksi Itävallassa ydinvoiman käytölle)

Lausunnossa on lisäksi pyydetty arvioimaan, saattaisiko kivihiilen käytön kieltämiseen liittyä toiminnanharjoittajille mahdollisesti syntyvien kariutuneiden kustannusten (stranded costs) tyyppisiä korvaustarpeita.

Olen käsitellyt mainittuja kysymyksiä hieman lausuntopyynnöstä poikkeavalla systematiikalla. Lausuntoni ensimmäisessä varsinaisessa jaksossa (jakso 2) käsitellään lainsäädännöllä toteutettavan kivihiilen energiakäytön kieltämisen taustaa. Lausunnon toinen varsinainen jakso (jakso 3) koskee kivihiilen energiakäytön kieltämistä suhteessa Suomen perustuslain takaamaan omaisuuden suojaan sekä perustuslain ympäristöperusoikeussäännökseen. Käsitelen tässä yhteydessä kivihiilen energiakäytön kieltämisestä lainsäädäntöteitse toiminnanharjoittajalle mahdollisesti syntyviä korvaustarpeita, joilla saattaa olla liityntöjä myös unionin valtioneuvoston päätöksiä koskevassa jaksossa (jakso 6) esitettyyn.

Lausunnon kolmas varsinainen jakso (jakso 4) koskee unionin toimivaltaa energiapolitiikan alalla sekä Suomelle unionin jäsenvaltiona kuuluvaa toimivaltaa päättää kansallisesti primäärienergiälähteistään ja energiahuoltonsa rakenteesta sekä eräissä lausunnon kannalta kiintoisissa muissa unionin jäsenvaltioissa tehtyjä rajoituksia eri energialähteiden käytölle.

Lausunnon neljännessä varsinaisessa jaksossa (jakso 5) käsitellään unionin sähkön sisämarkkinasääntelyn sekä sijoittautumisoikeutta ja tavaroiden vapaata liikkumista koskevien perussopimuksen määräysten mahdollisia vaikutuksia kansallisen lainsäädännön keinoin toteutettavalle kivihiilen energiakäytön kiellolle. Lausunnon viides varsinainen jakso (jakso 6) koskee unionin valtioneuvoston päätösten mahdollisia vaikutuksia kysymyksessä olevalle kiellolle. Lausunnon viimeisessä jaksossa käsitellään erityisesti Energiaperuskirjasopimuksen investointisuoja koskevia määräyksiä sekä niistä johtuvia mahdollisia implikaatioita kysymyksessä olevan kiellon kannalta eräiden käytössäni olleiden välitystuomioiden pohjalta.

Lausuntopyynnön mukaisesti lausunnossa on arvioitu kivihiilen energiakäytön kieltämistä lainsäädännön keinoin eikä lausunnossa siten käsitellä muita mahdollisia vaihtoehtoisia keinoja, joilla kivihiilen käyttöä voitaisiin rajoittaa tai se voitaisiin (tosiasiassa) kieltää. Muita keinoja kivihiilen energiakäytön rajoittamiselle tai kieltämiselle on käsitelty muun ohella 21.6.2004 valmistuneessa toimikunnan mietinnössä ”Kivihiilen käytön hallittu rajoittaminen sähkön ja lämmön tuotannossa”. Näitä keinoja esitellään lyhyesti kivihiilen energiakäytön kieltämisen taustaa käsittelevässä jaksossa.

Lausuntopyynnön mukainen toimeksianto on paitsi äärimmäisen kiintoisa myös alaltaan hyvin laaja. Lausuntopyynnön mukaan asiantuntijalausunto olisi laajuudeltaan noin 10–20 sivua ja edellyttäisi noin kahden viikon työpanosta. Niin lausunnon sivu- kuin työpanosmäärä ovat ylittyneet – molemmat ennakoimaani enemmän. Tästä huolimatta on selvää, että käsillä oleva lausunto enimmilläänkin raapaisee kivihiilen energiakäytön kieltämistä koskevan oikeudellisen ongelmakentän pintaa eikä se kattavuudeltaan tai syvyydeltään kykene tarjoamaan valmiita ratkaisuja, vaan suurin työ näiden löytämiseksi jää ammattimaisessa lainvalmistelussa tehtäväksi, mikäli kivihiilen energiakäytön kieltämistä päätetään lähteä lainsäädäntöteitse toteuttamaan.

Oikeudelliset kysymykset asettavat eräitä lausunnossa kuvattuja reunaehtoja kivihiilen energiakäytön kieltämiselle, mutta kivihiilen energiakäytön kieltämistä koskeva ratkaisu on viime kädessä poliittinen, ei oikeudellinen. Mistään käsillä olevassa lausunnossa esitetystä oikeudellisesta reunaehdosta ei johdu ylitsepääsemätöntä oikeudellista estettä kivihiilen energiakäytön kieltämiselle. Kivihiilen käytön kieltämistä koskevaa velvollisuutta ei toisaalta voida nähdäkseni johtaa lausunnossa käsitellyistä oikeudellisista näkökohdista.

Asiantuntijalausunto on pyritty laatimaan siten, että siinä mahdollisimman kattavasti systematisoitaisiin lausuntopyynnössä kuvattuja oikeudellisia näkökulmia. Kysymys ei ole oikeustieteellisestä tutkimuksesta. Lausunnossa esitetyt kannat ovat henkilökohtaisia ja vastuun lausunnossa esiintyvistä puutteista ja virheistä kantaa allekirjoittanut.

Esitän suuret kiitokset asiantuntevasta avusta, jota olen lausunnon valmisteluvaiheessa saanut erityisesti työ- ja elinkeinoministeriön hallitusneuvos Arto Rajalalta ja teollisuusneuvos Petteri Kuuvalta sekä tilastojen osalta Energiaviraston vastuunalaisilta tahoilta.

Pyydettyinä asiantuntijalausuntona luovutan työ- ja elinkeinoministeriön energiaosastolle kunnioittavasti seuraavan.

Helsingissä 10. päivänä lokakuuta 2016



Alice Guimaraes-Purokoski, OTT, VT

2 Lainsäädännöllä toteutettavan kivihiilen energiakäytön kieltämisen tausta

2.1 Kivihiilen merkityksestä Suomen energiahuollossa

Kivihiilen osuus Suomen primäärienergiasta on noin 10 prosenttia. Kivihiilen osuus kaukolämmön ja siihen liittyvän sähkön tuotannosta on viime vuosina ollut noin 26–27 prosenttia ja Suomen sähköntuotannosta 10–21 prosentin välillä riippuen vesivoiman tuotantomäärien vaihtelusta.¹ Runsassateisina vuosina vesivoiman ja sähkön tuonnin osuus Suomen sähkönhankinnasta on suurempi ja kivihiilen osuus vähäisempi. Suomen primäärienergian kulutuksesta (361 TWh) vuonna 2015 kivihiilen osuus oli 8 prosenttia ja muiden energianlähteiden osuudet olivat suuruusjärjestyksessä seuraavat: puupolttoaineet 26 prosenttia, öljy 24 prosenttia, ydinenergia 19 prosenttia, maakaasu 6 prosenttia, vesivoima 5 prosenttia, sähkön tuonti 5 prosenttia, turve 4 prosenttia, tuulivoima 1 prosenttia ja muut 4 prosenttia.² Tilastokeskuksen julkaisemien tilastotietojen mukaan kivihiilen kulutus on pidemmällä aikavälillä selvästi vähentynyt ja 2000-luvun tammi-kesäkuun keskiarvoon verrattuna kivihiilen kulutus oli vuoden 2016 alkupuolella kolmanneksen vähäisempää. Tosin vuoden 2015 vastaavaan aikaan verrattuna kivihiilen kulutus kasvoi vuoden 2016 ensimmäisellä puoliskolla 10 prosenttia.³

Kivihiili muodostaa näin ollen edelleen merkityksellisen osan Suomen primäärienergiasta ja sen osuus kaukolämmön ja siihen liittyvän sähkön tuotannossa on olennainen. Kivihiilen kohtuullisena pidetty maailmanmarkkinahinta ja helppo saatavuus ovat merkinneet, että kivihiilellä on ollut tärkeä tehtävä yhtenä Suomen energiatuotannon lähteistä. Pääosa Suomeen tuodusta kivihiilestä ostetaan Venäjältä tai Puolasta.⁴

Suurimman kivihiiltä käyttävän energiantuotantolaitosten ryhmän muodostavat kivihiiltä pääpolttoaineena käyttävät sähkön ja lämmön yhteistuotantolaitokset. Laitokset on pääosin kytketty kaukolämpöverkkoihin. Kaukolämpöverkkoihin tuotetaan energiaa myös maakaasulla sellaisilla alueilla, jotka maakaasuverkko kattaa, sekä muualla turpeella. Kivihiilen käyttö sähkön erillistuotannossa on vähentynyt viime vuosina selvästi, koska hiililauhdevoimalaitoksia on poistettu käytöstä. Vähäisessä määrin kivihiiltä käytetään sivupolttoaineena sähkön ja lämmön yhteistuotantolaitoksissa sekä vesikattiloissa.⁵

¹ Energiateollisuus, Kivihiili, löytyy <http://energia.fi/energia-ja-ymparisto/energialahteet/kivihiili>, vierailtu viimeksi 4.8.2016.

² Tilastokeskus, Energia 2016, Kivihiilen kulutus, 2016, 2. vuosineljännes, 25.8.2016.

³ Tilastokeskus, Energia 2016, Kivihiilen kulutus, 2016, 2. vuosineljännes, 25.8.2016.

⁴ Kivihiilen hallittu rajoittaminen sähkön ja lämmön tuotannossa, Toimikunnan mietintö, 21.6.2004, s. 68 ja Energiateollisuus, Kivihiili.

⁵ Kivihiilen hallittu rajoittaminen sähkön ja lämmön tuotannossa. Toimikunnan mietintö, s. 76.

Kivihiili on myös tärkeä huoltovarmuuspolttoaine. Se on varastoituvuudeltaan edullinen ja sillä voidaan korvata ainakin osa turpeesta lähes kaikissa turvekattiloissa.⁶

Kivihiilen tehollinen lämpöarvo (GJ/t) on 25,6 GJ/t, mikä on maakaasun teholliseen lämpöarvoon 48,5 GJ/t verrattuna liki puolet pienempi, mutta jyrksinturpeen vastaavaan arvoon 10,0 GJ/t nähden noin kaksinkertainen.⁷ Kivihiilen energiakäytössä syntyvä hiilidioksidimäärä polttoaine-energiaa kohti (kg CO₂/MWH_{pa}) on 340 kun vastaava arvo on maakaasulla 203 ja jyrksinturpeella 383. Kivihiilen energiakäytöstä johtuvista suurista CO₂-määristä johtuen kivihiilen käytön houkuttavuutta energiantuotannossa on vähentänyt sen käytön kustannusten lisääntyminen päästökaupan alettua.

Yhteispohjoismaisilla sähkömarkkinoilla kivihiiltä käytetään sähköntuotannossa lähinnä Tanskassa ja Suomessa. Kivihiilen osuus Tanskan sähköntuotannosta on huomattavasti suurempi kuin Suomessa.

Kivihiilen käytön hallittua rajoittamista sähkön ja lämmön tuotannossa arvioineen toimikunnan mietintöön sisältyvän liitteen 2⁸ mukaan kivihiiltä pääpolttoaineena käyttävistä 24:ä yhdistetyn lämmön ja sähköntuotannon voimalaitoksista moni on sittemmin lopettanut toimintansa. Käsillä olevan lausunnon liitteenä 1 on Energiaviraston voimalaitostilastosta saatujen, voimalaitosten ilmoittamien tietojen perusteella koottu taulukko Suomessa käytössä olevista kivihiiltä energialähteenä käyttävistä voimalaitoksista. Voimalaitokset on jaoteltu sen mukaan, käyttävätkö ne kivihiiltä pääasiallisena energialähteenä, vai onko kivihiilen osuus voimalaitoksen käyttämisestä energialähteistä toissijainen. Taulukosta ilmenevien tietojen mukaan laitosten, jotka ovat ilmoittaneet pääasiallisesti polttoaineekseen kivihiilen, maksimiteho (MW) on yhteensä noin 2 195,2 MW ja laitosten, jotka ovat ilmoittaneet kivihiilen toissijaiseksi polttoaineeksi, maksimiteho on yhteensä 322 MW. Julkisuudessa esiintyneiden tietojen mukaan osa laitoksista, joiden pääasiallinen polttoaine on kivihiili, poistunee käytöstä 2020-luvun aikana.⁹ Toisaalta käyttöön ollaan ottamassa uusia voimalaitoksia, jotka käyttävät myös kivihiiltä polttoaineena.¹⁰

2.2 Tausta-aineistosta ilmenevät kannanotot kivihiilen käytön rajoittamiselle energiatuotannossa

2.2.1 Pääministeri Juha Sipilän hallitusohjelman kärkihanke – hiilen käytöstä luopuminen energiatuotannossa

Pääministeri Juha Sipilän hallitusohjelman¹¹ biotaloutta ja puhtaita ratkaisuja koskevassa osiossa todetaan hallituskauden tavoitteena olevan muun ohella, että Suomi on saavuttanut 2020-ilmastotavoitteet jo vaalikauden aikana. Fossiilista tuontienergiaa on korvattu puhtaalla ja uusiutuvalla kotimaisella energialla. Tähän liittyen eräänä hallituskauden kärkihankkeena tuodaan otsikon Hiilettömään, puhtaaseen ja uusiutuvaan energiaan kustannustehokkaasti yhteydessä esiin, että päästöttömän, uusiutuvan energian käyttöä lisätään kestävästi niin, että sen osuus 2020-luvulla nousee yli 50 prosenttiin, ja omavaraisuus yli 55 prosenttiin sisältäen mm. turpeen. Tämän todetaan perustuvan erityisesti bioenergian ja muun

⁶ Kivihiilen hallittu rajoittaminen sähkön ja lämmön tuotannossa, Toimikunnan mietintö, s. 22.

⁷ Kivihiilen hallittu rajoittaminen sähkön ja lämmön tuotannossa, Toimikunnan mietintö, s. 14, lähde Electrowatt-Ekono Oy sekä s. 72.

⁸ Kivihiilen hallittu rajoittaminen sähkön ja lämmön tuotannossa. Toimikunnan mietintö, s. 101.

⁹ Helsingin Energian Hanasaaren voimalaitos.

¹⁰ Raahen Voima Oy:n toukokuussa 2016 toimintansa aloittanut uusi voimalaitos.

¹¹ Ratkaisujen Suomi, Pääministeri Juha Sipilän hallituksen strateginen ohjelma 29.5.2015, Hallituksen julkaisusarja 10/2015.

päästöttömän uusiutuvan tarjonnan lisäämiseen. Suurimmat mahdollisuudet todetaan saavutettavan nestemäisten biopolttoaineiden ja biokaasun tuotannon ja teknologian kasvattamisessa. Yhtenä kärkihankkeena on seuraava: luovutaan hiilen käytöstä energiantuotannossa ja puolitetaan tuontiöljyn käyttö kotimaan tarpeisiin 2020-luvun aikana.

Kivihiilen käytön rajoittamista energiatuotannossa sen käyttöön liittyvien CO₂- ja muiden kasvihuonekaasupäästöjen vähentämiseksi on käsitelty ennen sanottua hallitusohjelmaan tehtyä kirjausta valtioneuvoston ja asiasta vastuullisten ministeriöiden toimesta eri yhteyksissä ainakin 2000-luvun alkupuolelta lähtien. Näissä yhteyksissä esitetyt kannanotot kivihiilen käytön rajoittamisesta ovat vaihdelleet keinojen, tavoiteaikataulun sekä kivihiilen energiakäytön rajoitusten laajuuden suhteen. Aiheen käsittelyn kannalta on hyödyllistä tarkastella aiheesta aiemmin esitettyjä kannanottoja.

2.2.2 Kansallinen ilmastostrategia – valtioneuvoston selonteko eduskunnalle 23.3.2001 – kivihiilen energiakäytön kieltäminen lainsäädännöllä

Vuoden 2001 kansallisen ilmastostrategian¹² eräänä johtopäätöksenä todetaan, että kivihiilen käytön kasvua on rajoitettava voimakkaasti lisäämällä maakaasun käyttöä tai rakentamalla ydinvoimaa tai yhdistämällä näitä toimia. Molempiin strategian taustalla oleviin perusuraa (BAU) kunnianhimoisempiin skenaarioihin (KIO-1 ja KIO-2) sisältyy taustaoletuksena kivihiilen energiakäytön korvaaminen joko maakaasulla tai ydinvoimalla. Strategian ohjauskeinojen kohdalla todetaan muun ohella, että sähkömarkkinoita koskevia toimenpiteitä suunnitellessaan hallitus edellyttää sähköntuottajilta, että nämä hyödyntävät sähkön ja lämmön tuotannon rakentamismahdollisuudet täysimääräisesti ja että tällaisen kapasiteetin pääpolttoaineeksi valitaan maakaasu tai uusiutuvat energialähteet. Uusien kivihiililauhevoimalaitosten rakentaminen estetään tarvittaessa sähkömarkkinalakiin tehtävällä muutoksella. Sellaisten uusien yhdistetyn sähkön ja lämmön tuotantolaitosten, joiden pääpolttoaineeksi olisi tulossa kivihiili, rakentaminen maakaasuverkon kattamalle alueelle estetään tarvittaessa sähkömarkkinalakiin tehtävällä muutoksella. Ensisijaisena kivihiilen energiakäytön kieltämisen kohteena on pidetty uusia kivihiililauhdutusvoimaloita, mutta kehityksen niin vaatiessa rajoitustoimenpiteiden ulottamista koskemaan myös maakaasuverkon kattamalla alueella olevia yhdistetyn sähkön ja lämmön yhteistuotantolaitoksia on pidetty mahdollisena. Ilmastostrategiassa todetaan varauduttavan myös vanhan, olemassa olevan hiilivoiman käytön lopettamiseen. Olemassa olevien hiilivoimalaitosten osalta lopullinen ratkaisu jätetään tehtäväksi, kun Kioton mekanismien rooli ilmastotavoitteiden täyttämässä tiedetään tai muiden sähkönhankintamahdollisuuksien toteutumisesta on riittävä tieto. Vanhaa hiilivoimakapasiteettia koskevat päätökset tulee strategian mukaan tehdä viimeistään kuluvan vuosikymmenen (so. 2000-luvun ensimmäisen vuosikymmenen, huomautus AGP)¹³ puolivälissä, jotta toimijoille jää markkinoilla riittävästi aikaa vaihtoehtoisten ratkaisujen valmisteluun ja tekemiseen.

Kivihiilen energiakäytön kieltämiseen liittyvänä valtiontaloudellisena vaikutuksena on vuoden 2001 ilmastostrategiassa tuotu esiin, että valtiolle saattaa syntyä kustannusvelvoitteita niin kutsuttujen kariutuneiden kustannusten korvaamisvelvoitteen muodossa. Näiden kustannusten suuruusluokasta on esitetty hyvin yleisluontoinen arvio (700–800 miljoonaa FIM), mutta esiin on tuotu, että energia-alan

¹² Kansallinen ilmastostrategia, valtioneuvoston selonteko eduskunnalle 23.3.2001, VNS 1/2001 vp, s. 7.

¹³ Kansallinen ilmastostrategia, valtioneuvoston selonteko eduskunnalle 23.3.2001, s. 11–12, 58–59.

toimijoiden arvio kivihiilen energiatuotannon kieltämisen johdosta syntyvien kariutuneiden kustannusten korvausvaatimuksista on sanottua arviota huomattavasti suurempi.¹⁴

2.2.3 Toimikunnan mietintö 21.6.2004 – Kivihiilen hallittu rajoittaminen sähkön ja lämmön tuotannossa – ei varsinaisia toimenpidekannanottoja

Kivihiilen käytön hallittua rajoittamista sähkön ja lämmön tuotannossa selvittäneen toimikunnan 21.6.2004 julkaistussa mietinnössä on esitetty erilaisia vaihtoehtoisia kivihiilen käytön rajoittamisen kohteita. Mietintö liittyy yhtäältä yllä selostetun vuoden 2001 kansallisen ilmastostrategian toimeenpanoon ja toisaalta eduskunnan toukokuussa 2002 tekemään periaatepäätökseen viidennestä ydinvoimalaitosyksiköstä, johon liitetyn ensimmäisen ponnien mukaan eduskunta edellyttää, että hallitus ryhtyy pikaisesti toimenpiteisiin kivihiilen käytön hallituksi rajoittamiseksi sähkön ja lämmön tuotannossa esimerkiksi kokonaiskäyttösopimuksin.

Toimikunnan mietinnössä on ryhmitelty kivihiilen käytön rajoittamisen kohteena olevia laitoksia muun ohella seuraavasti

- Kivihiiiltä käyttävät lämpökeskukset, sähkön ja lämmön yhteistuotantolaitokset tai lauhdevoimalaitokset, mikäli halutaan erikseen arvioida kivihiilen käytön rajoittamista kaukolämpöä tuottavien ja pelkästään sähköä tuottavien laitosten välillä.
- Kivihiiiltä käyttävät laitokset saatavuuden kannalta korvaavan polttoaineen mukaan, jolloin rajoittamista olisi perusteltua tarkastella erikseen maakaasu-, turve ja puualueella.
- Rajoitusten kohdistaminen kivihiiiltä pääpolttoaineena käytettäviin laitoksiin.
- Rajoitusten kohdistaminen ainoastaan uusiin laitoksiin, jolloin kivihiilen käyttö vähenisi vähitellen käytössä olevien laitosten poistuessa ikääntymisen myötä käytöstä.
- Rajoitusten tarkastelu laitoksittain sen mukaan, onko nykyisissä laitoksissa mahdollista polttaa muita polttoaineita ilman muutoksia tai vähäisin polttoteknisin muutoksia.¹⁵

Mietinnössä ei päädytä minkään yksittäisen kivihiilen käytön rajoittamisen kohteen valintaan, vaan toimikunta toteaa päästökaupan vaikutusten arviointiin liittyvien mietinnön julkaisuhetken epävarmuustekijöiden vuoksi, ettei merkittäviä kivihiilen käyttöä koskevia lisärajoituskeinoja tulisi toteuttaa.¹⁶ Toimikunnan toteamuksesta, jonka mukaan rajoituksen kohdistamisella päästökaupan ulkopuolisiin laitoksiin ei olisi vaikutusta kivihiilen käyttöön, on pääteltävissä, että rajoituksen tällainen kohdistaminen ei olisi tarkoituksenmukaista.

Mietinnössä tuodaan esiin erilaisina kivihiilen käytön rajoittamisen keinoina päästökaupan jakosuunnitelmat ja uusien toimijoiden päästöoikeuksien jakoperusteet, kivihiilen käytön ohjaaminen verotuksella ja tuilla, uusien kivihiiiltä pää- tai sivupolttoaineena käyttävien voimalaitosten auktorisointiin liittyvä lupamenettely, kokonaiskäyttösopimukset kivihiilen käyttäjien kanssa, kivihiilen käyttöön vaikuttaminen välillisesti esimerkiksi uusiutuvien energialähteiden käyttöä edistämällä sekä kivihiilen käytön kieltävä tai sen käyttöä voimalaitospolttoaineena rajoittava lainsäädäntö. Mietinnön mukaan lainsäädännöllä toteutettavat rajoittamistoimenpiteet olisi mahdollista ulottaa olemassa oleviin kivihiiiltä joko pää- tai sivupolttoaineena käytettäviin voimalaitoksiin. Mietinnössä on todettu, että lainsäädäntö, joka

¹⁴ Kansallinen ilmastostrategia, valtioneuvoston selonteko eduskunnalle, 23.3.2001, s. 84.

¹⁵ Kivihiilen hallittu rajoittaminen sähkön ja lämmön tuotannossa, Toimikunnan mietintö, s. 76–77.

¹⁶ Kivihiilen hallittu rajoittaminen sähkön ja lämmön tuotannossa. Toimikunnan mietintö, s. 93, 97.

kieltää toimivan voimalaitoksen tavanomaisen polttoaineen käyttämisen tai rajoittaa sitä, voi olla ristiriidassa perustuslain 15 §:n mukaisen omaisuuden suojan kanssa. Mietinnön mukaan tällaisen lainsäädännön voidaan katsoa rajoittavan omaisuuden normaalia, kohtuullista ja järkevää käyttöä.

Edelleen mietinnön mukaan osittaisen tai täyskiellon säätämisen yhteydessä tulisi ratkaistavaksi, sovelletaanko tapauksiin täyden korvauksen periaatteen mukaista korvaussäännöstöä. Tällaista menettelyä käytettiin koskiensuojelua koskevien lakien säätämisen yhteydessä.¹⁷

Mietinnön mukaan kivihiilen käyttö ja sen rajoittaminen vaikuttavat CO₂-päästöjen lisäksi muun ohella sähkömarkkinoihin, polttoainemarkkinoihin ja huoltovarmuuteen. Kivihiilen käytön rajoittamistoimenpiteiden pääpainon on kuvattu olevan energian tuotantorakenteen edistäminen vähemmän hiilipitoiseen energiataseeseen, energiamarkkinoiden edistäminen, energian tehokkaan käytön ja energiansäästön edistäminen, bioenergian ja muun kotimaisen energian käytön edistäminen, energiateknologian korkean tason ylläpitäminen, riittävän monipuolisen ja edullisen energian hankintakapasiteetin varmistaminen ja energiasektorin huoltovarmuuden ylläpitäminen.¹⁸

Kivihiilen käytön rajoittamisen tarpeen lähtökohtana on mietinnössä todettu olevan lähinnä kivihiilen käytöstä aiheutuvat ympäristövaikutukset muun ohella kasvihuonepäästöt, muut kaasumaiset päästöt sekä pienhiukkaset.¹⁹ Kivihiilen käytön rajoittamisella on todettu tavoiteltavan pääasiassa Suomen CO₂-päästöjen vähentämistä.²⁰

Kivihiilen energiakäytön rajoittamisen taloudellisista vaikutuksista on mietinnössä lausuttu muun ohella, että lyhyellä aikavälillä sähkön tuotannossa kivihiiltä on mahdollista korvata olemassa olevalla vapaalla kapasiteetilla ja sähkön tuonnilla tuontikapasiteetin sen salliessa. Pitkällä aikavälillä kivihiiltä voitaisiin korvata Suomessa tehtävillä sähkön tuotannon investoinneilla kotimaisiin energialähteisiin, jollaisina on mainittu puu, jätteet, turve, tuuli- ja vesivoima, sekä ydinvoimalla ja maakaasulla. Lämmön tuotannon sekä yhdistetyn sähkön ja lämmön tuotannon korvaavina vaihtoehtoina on mietinnössä tuotu esiin maakaasu, turve, puuperäiset polttoaineet ja jätteen energiakäyttö. Lyhyellä aikavälillä kivihiiltä voitaisiin korvata nykyisissä voimalaitoksissa ja pidemmällä aikavälillä korvaaminen voitaisiin toteuttaa uusia laitoksia rakentamalla.²¹

Energiayritysten osalta kivihiilen käytön rajoittamisen taloudellisen vaikutuksen on todettu mietinnössä riippuvan yhtiön käyttämistä polttoaineista ja siitä, miten hyvin yritys voi viedä syntyvät lisäkustannukset tuotteidensa hintoihin tai saa korvauksia kivihiilen käytön rajoittamisesta aiheutuvista kustannuksista. Ennenaikainen luopuminen olemassa olevasta käyttökelpoisesta kivihiilivoimakapasiteetista tai sen käytön rajoittaminen aiheuttaa laitoksen iästä riippuen kariutuneita pääomakustannuksia ja tulon menetyksiä. Valtion on todettu saattavan joutua korvaamaan näitä kustannuksia energiayritykselle.

¹⁷ Kivihiilen hallittu rajoittaminen sähkön ja lämmön tuotannossa. Toimikunnan mietintö, s. 77–78.

¹⁸ Kivihiilen hallittu rajoittaminen sähkön ja lämmön tuotannossa. Toimikunnan mietintö, s. 81.

¹⁹ Kivihiilen hallittu rajoittaminen sähkön ja lämmön tuotannossa. Toimikunnan mietintö, s. 82.

²⁰ Kivihiilen hallittu rajoittaminen sähkön ja lämmön tuotannossa. Toimikunnan mietintö, s. 89.

²¹ Kivihiilen hallittu rajoittaminen sähkön ja lämmön tuotannossa. Toimikunnan mietintö, s. 86–87.

2.2.4 Lähiajan energia- ja ilmastopolitiikan linjauksia – kansallinen strategia Kioton pöytäkirjan toimeenpanemiseksi, valtioneuvoston selonteko eduskunnalle 24. päivänä marraskuuta 2005 – kivihiilen energiakäytön rajoittaminen muutoin kuin lainsäädäntöteitse kieltämällä

Vuodelta 2005 olevaan Lähiajan energia- ja ilmastopolitiikan linjauksia koskevaan strategiaan ei sisälly kannanottoja lainsäädännöllä toteutettavista toimenpiteistä tai tavoiteaikataulusta kivihiilen käytön kieltämiseksi energiatuotannossa. Strategiassa todetaan energiaverojen ja tukien yhteydessä valtioneuvoston tavoitteena olevan fossiilisten polttoaineiden käytön hallittu ja määrätietoinen vähentäminen sekä uusiutuvaan energiaan perustuvien lämmitysratkaisujen ja lämmityksen energiatehokkuuden parantuminen.²²

Strategian liitteenä 1 on selvitys vuonna 2001 hyväksytyyn kansallisen ilmastostrategian toteuttamisen ja eduskunnan lausumien, muun ohella vuonna 2002 viidennen ydinvoimalaitosyksikön periaatelupaa koskeneeseen päätökseen liitetyn eduskunnan pöytäkirjan mukaisista toimenpiteistä. Liitteessä on selostettu vuoden 2001 kansallisen ilmastostrategian sisältämien toteuttamistoimenpiteiden sekä strategiaa täydentävien toimien tilanne.

Strategian liitteessä 1 on kivihiilen käytön rajoittamisen osalta viitattu yllä kuvattuun kivihiilen käyttöä sähkön ja lämmön tuotannossa selvittäneen toimikunnan mietinnön johtopäätökseen. Tämän mukaan merkittäviä kivihiilen nykyistä käyttöä koskevia lisärajoituskeinoja ei tässä tilanteessa tulisi toteuttaa, koska päästökaupan vaikutusten arviointiin liittyy merkittäviä epävarmuuksia. Lisäksi yhden energialähteen käsittely irrallaan muusta energia- ja ilmastopoliittisesta kokonaisuudesta on ongelmallista.²³

2.2.5 Pitkän aikavälin ilmasto- ja energiastrategia – Valtioneuvoston selonteko eduskunnalle 6.11.2008 – ei toimenpide-ehdotuksia kivihiilen energiakäytön kieltämiseksi

Vuodelta 2008 olevassa pitkän aikavälin ilmasto- ja energiastrategiassa (jäljempänä ilmasto- ja energiastrategia 2008) todetaan kivihiilen käytön osalta muun ohella, että strategian mukaisessa kehityksessä kivihiilen osuus energiataseessa laskee. Kivihiilen ja muiden fossiilisten polttoaineiden käytön arvioidaan vähenevän ja uusiutuvien energialähteiden käytön lisääntyvän EU:n päästökaupan päästöoikeuksien hintojen vaikuttaessa negatiivisesti kivihiilen kilpailukykyyn.²⁴ Sähkön hankinnan todetaan ilmasto- ja energiastrategiassa 2008 perustuvan jatkossakin monipuoliseen ja useisiin energialähteisiin nojaavaan, sähkön ja lämmön yhteistuotannon ansiosta hajautettuun järjestelmään.²⁵ Oman kapasiteetin rakentamisessa tulee ilmasto- ja energiastrategian mukaan asettaa etusijalle kasvihuonekaasuja päästämättömät tai vähäpäästöiset laitokset, kuten uusiutuvaa energiaa käyttävät yhdistetyn sähkön ja lämmön tuotantolaitokset sekä kannattavat ja ympäristöllisesti hyväksyttävät vesi- ja tuulivoimalaitokset. Kasvavan kansainvälisen kiinnostuksen kohteena todetaan olevan hiilidioksidin talteenotto ja varastoiminen (Carbon Capture and Storage, CCS), mutta tätä ei pidetä taloudellisena vaihtoehtona kaikelle lauhdevoimakapasiteetille, sillä lauhdevoimakapasiteetilla todetaan täydennettävän vesivoiman ja sähkön

²² Lähiajan energia- ja ilmastopolitiikan linjauksia – kansallinen strategia Kioton pöytäkirjan toimeenpanemiseksi, valtioneuvoston selonteko eduskunnalle 24. päivänä marraskuuta 2005, s. 29.

²³ Lähiajan energia- ja ilmastopolitiikan linjauksia – kansallinen strategia Kioton pöytäkirjan toimeenpanemiseksi, Valtioneuvoston selonteko Eduskunnalle 24. päivänä marraskuuta 2005, liite 1, s. 15.

²⁴ Pitkän aikavälin ilmasto- ja energiastrategia, valtioneuvoston selonteko eduskunnalle, s. 9, 11.

²⁵ Pitkän aikavälin ilmasto- ja energiastrategia, valtioneuvoston selonteko eduskunnalle, s. 9.

tuonnin vaihteluita.²⁶ Näillä todetaan olevan myös merkitystä tehoreservinä.²⁷ Ilmasto- ja energiastrategian ohjauskeinoihin ei sisälly toimenpide-ehdotuksia kivihiilen energiakäytön kieltämiseksi tai rajoittamiseksi lainsäädännöllä.

2.2.6 Kansallinen energia- ja ilmastostrategia – Valtioneuvoston selonteko eduskunnalle 20.3.2013 – kivihiilen energiakäytön syrjäytyminen pääosin biomassan käytöllä vuoteen 2025 mennessä

Vuonna 2013 valmistuneeseen kansalliseen energia- ja ilmastostrategiaan²⁸ (jäljempänä energia- ja ilmastostrategia 2013) sisältyy eräitä kirjauksia kivihiilen energiakäytön rajoittamisesta sekä turpeen asemasta. Energia- ja ilmastostrategiassa 2013 on todettu, että tuolloisen pääministeri Jyrki Kataisen hallitusohjelman mukaisesti pitkän aikavälin tavoitteena on hiilineutraali yhteiskunta.²⁹ Vuoteen 2020 mennessä toteutettavina lisätoimina energia- ja ilmastostrategiassa mainitaan, että kivihiilen voimalaitoskäyttö syrjäytetään pääosin uudella päästöttömällä tuotannolla, kuten ydinvoimalla ja tuulivoimalla (9 TWh). Energia- ja ilmastostrategian mukaan muun muassa sähkön nettotuonti syrjäytyy pääosin ja pääosa kaupunkien lämmöntuotannon hiilenkäytöstä korvataan biovoimalla.³⁰

Uusiutuvan energian ja turpeen osalta energia- ja ilmastostrategiassa 2013 todetaan, että metsäpohjaisen biomassan käyttöä voidaan lisätä edelleen korvaamalla kivihiilen käyttöä. Energia- ja ilmastostrategian mukaan kivihiilen merkittävä korvaaminen sähkön ja lämmön yhteistuotannossa edellyttää joko nykyisten kivihiilipölykattiloilla varustettujen voimaloiden korvaamista uusilla monipolttoainekattilavoimalaitoksilla, lisäinvestointien tekemistä nykyisiin kivihiilipölykattiloihin (esimerkiksi kaasutin tai erillinen puulinja) tai kivihiilipölykattiloihin soveltuvien jalostettujen puupolttoaineiden käyttöönottoa (esimerkiksi torrefioitu puu, torrefioitu pelletti tai teollisuuspelletti). Kussakin vaihtoehdossa metsäpohjaisella biomassalla korvattavan kivihiilen osuus vaihtelee merkittävästi. Voimalaitoksen sijainti ja voimalaitosalueella käytettävissä oleva tila rajaavat käytettävissä olevia vaihtoehtoja.

Nimenomaisena strategisena linjauksena on energia- ja ilmastostrategiassa 2013 tässä yhteydessä mainittu seuraava: Edistetään metsäpohjaisen biomassan käyttöä kivihiilen korvaamiseksi siten, että kivihiilen voimalaitoskäyttö pääosin syrjäytyy vuoteen 2025 mennessä. Tavoitteeseen pääsemiseksi varmistetaan energiatuen riittävyys investointien tekemiseen ja selvitetään tarve uusille tukijärjestelmille pellettien, torrefioidun puun tai muiden biomassapohjaisten jalosteiden käytön edistämiseksi kivihiilipölykattiloissa.³¹

Turpeella todetaan energia- ja ilmastostrategiassa 2013 olevan merkittävä rooli biomassan tukipolttoaineena taajamien ja teollisuuden sähkön ja lämmön tuotannossa. Kotimaisena energialähteenä turpeella todetaan olevan aluetaloudellista merkitystä ja tärkeä rooli huoltovarmuuden turvaamisessa.³² Turvetta koskevana strategisena linjauksena todetaan seuraava: Vuoden 2025 jälkeen turpeen energiakäyttöä on teknisesti mahdollista edelleen vähentää laitostekniikan uusiutuessa ja teknisten korjausten myötä. Samalla on huomioitava vaihtoehtoisten polttoaineiden saatavuus ja mitoitettava

²⁶ Pitkän aikavälin ilmasto- ja energiastrategia, valtioneuvoston selonteko eduskunnalle, s. 49.

²⁷ Pitkän aikavälin ilmasto- ja energiastrategia, valtioneuvoston selonteko eduskunnalle, s. 51.

²⁸ Kansallinen energia- ja ilmastostrategia, valtioneuvoston selonteko eduskunnalle 20. päivänä maaliskuuta 2013, Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisuja, Energia ja ilmasto, 8/2013.

²⁹ Energia- ja ilmastostrategia 2013, esipuhe.

³⁰ Energia- ja ilmastostrategia 2013, s. 19.

³¹ Energia- ja ilmastostrategia 2013, s. 25–26.

³² Energia- ja ilmastostrategia 2013, s. 29.

ohjaustoimet niin, ettei turve korvaudu fossiilisilla polttoaineilla eikä kaukolämmön hinta kohtuuttomasti nouse.

2.2.7 Energia- ja ilmastotiekartta 2050 – Parlamentaarisen energia- ja ilmastokomitean mietintö 16.10.2014 – luopuminen kivihiilen käytöstä energiatuotannossa, jollei CCS muuta kokonaisasetelmaa

Parlamentaarisen energia- ja ilmastokomitean vuoden 2014 mietinnössä Energia- ja ilmastotiekartta 2050³³ todetaan Suomen pitkän aikavälin tavoitteena olevan hiilineutraali yhteiskunta. Erityisen suurena haasteena tätä pidetään energia-alalle. Energia- ja ilmastotiekartta 2050 mukaan energijärjestelmä on muutettava lähes päästöttömäksi vuoteen 2050 mennessä, jotta Suomi saavuttaisi tuolloin vähintään 80 %:n päästövähennystavoitteensa. Samalla sähkön ja kaukolämmön tuotannossa on luovuttava lähes kokonaan fossiilisista polttoaineista ja turpeesta, ellei CCS:n³⁴ kaupallistuminen mahdollista niiden käyttöä. Turpeen käytön todetaan kuitenkin tuovan työpaikkoja, vahvistavan kauppasetta sekä parantavan energiaomavaraisuutta ja energian huoltovarmuutta. Lisäksi turpeen todetaan soveltuvan Suomen nykyisten voimalaitoskattiloiden seospolttoaineeksi biomassan kanssa.³⁵

Energian tuotannon ja energijärjestelmän osalta energia- ja ilmastotiekartassa todetaan kivihiilen osalta seuraavaa: Kivihilestä on energiantuotannossa luovuttava kokonaan niin nopeasti kuin se on huoltovarmuutta vaarantamatta ja kustannustehokkaasti mahdollista, ellei hiilidioksidin talteenoton ja varastoinnin (CCS) kaupallistuminen muuta kokonaisasetelmaa.³⁶

Turpeen osalta energia- ja ilmastotiekartta 2050:ssa todetaan seuraavaa: Turve on kotimainen polttoaine, jonka käyttö tuo työpaikkoja, vahvistaa kauppasetta sekä parantaa energiaomavaraisuutta ja energian huoltovarmuutta. Lisäksi turve soveltuu biomassan rinnalla seospolttoaineeksi, jota Suomen nykyiset voimalaitoskattilat tarvitsevat. Turpeen poltosta syntyy kasvihuonepäästöjä, joten sen energiakäyttö ilman hiilidioksidin talteenottoa ja varastointia (CCS) ei pitkällä aikavälillä ole sopuisuudessa päästövähennystavoitteen kanssa. CCS:n kaupallistuminen ja/tai päästökauppajärjestelmä voivat kuitenkin mahdollistaa turpeen käytön jatkossa, mikäli se on taloudellisesti kannattavaa. Kasvihuonepäästöjen vähentämiseksi on turpeen etujen takia ensisijaista vähentää muiden fossiilisten polttoaineiden käyttöä.

2.2.8 Selvitys energiapolitiikan vaihtoehtoista vuodelta 2015

Vuodelta 2015 olevassa virkamiesselvityksessä energiapolitiikan vaihtoehtoista³⁷ on käsitelty uusiutuvaan ja hajautettuun energiaan sekä energiamarkkinoihin liittyviä politiikkavaihtoehtoja ja päätöksenteossa huomioon otettavia näkökohtia ottamatta kuitenkaan kantaa tuleviin valintoihin. Selvityksessä ei ole erityisesti käsitelty kivihiilen energiakäytön rajoittamista, mutta siinä todetaan Suomen sähkötehon riittävyttä tarkasteltaessa, että merkittävä osa lauhdekapasiteetista poistuu vuoteen 2018 mennessä heikon kannattavuuden vuoksi. Myös yhteistuotantoon liittyvän sähköntuotantokapasiteetin arvioidaan vähenevän. Poistumassa olevan kapasiteetin todetaan olevan pääasiassa 1970-luvulla rakennettua

³³ Energia- ja ilmastotiekartta 2050, Parlamentaarisen energia- ja ilmastokomitean mietintö 16. päivänä lokakuuta 2014, Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisuja, Energia ja ilmasto, 31/2014.

³⁴ CCS = Carbon Capture and Storage, hiilidioksidin talteenotto- ja varastointitekniologia.

³⁵ Energia- ja ilmastotiekartta 2050, s. 9–10, 13, 38–39 sekä parlamentaarisen energia- ja ilmastokomitean kannanotto nro2, s. 68.

³⁶ Energia- ja ilmastotiekartta 2050, s. 70.

³⁷ Selvitys energiapolitiikan vaihtoehtoista, Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisuja, Energia ja ilmasto, 25/2015.

hiilivoimaa, jonka ylläpito markkinoilla on osoittautunut kannattamattomaksi. Selvityksessä pidetään tarpeellisena pohtia tämän kapasiteetin, jota on mahdotonta saada käytöstä poistumisen jälkeen takaisin markkinoiden käyttöön, mahdollista käyttöä tehoreservinä.³⁸

2.2.9 Päätelmiä tausta-aineistosta ilmenevistä kannanotoista

2.2.9.1 Kivihiilen energiakäytön kieltäminen

Yllä kuvatun aineiston perusteella kivihiilen energiakäytön rajoittamisen tai sen kieltämisen lainsäädännöllä voidaan katsoa olleen esillä ainakin vuoden 2001 ilmastostrategiasta lähtien. Vuoden 2001 ilmastostrategiassa on myös esitetty tarkastellun aineiston osalta tiukimmat linjaukset kivihiilen energiakäytön kieltämisestä lainsäädäntöteitse (KIO-1 ja KIO-2 skenaariot). Tämä tapahtuisi vuoden 2001 ilmastostrategian mukaan muuttamalla tarvittaessa sähkömarkkinalakia (vanha sähkömarkkinalaki 386/1995) siten, että lakiin lisätään kieltä käyttää kivihiiltä energiatuotannossa. Kielto kohdistuisi ensisijaisesti uusien laitosten rakentamiseen, mutta ”kehityksen niin vaatiessa” se voitaisiin mahdollisesti ulottaa myös jo toiminnassa oleviin laitoksiin.

Vuonna 2004 julkaistussa, kivihiilen käytön hallittua rajoittamista sähkön ja lämmön tuotannossa selvittäneen toimikunnan mietinnössä on yksityiskohtaisemmin tarkasteltu erilaisia lainsäädäntöteitse toteutettavia keinoja kivihiilen energiakäytön hallitukseksi rajoittamiseksi. Mietinnön mukaan lainsäädännöllä toteutettavat rajoittamistoimenpiteet olisi mahdollista ulottaa olemassa oleviin kivihiiltä joko pää- tai sivupolttoaineena käyttäviin voimalaitoksiin. Mietinnössä ei kuitenkaan erityisesti päästökaupan seurannaisvaikutusten epävarmuuden vuoksi päädytty esittämään tällaisten keinojen käyttöönottoa.

Vuoden 2005 lähiajan energia- ja ilmastopolitiikan linjauksia koskevaan strategiaan ei sisälly kannanottoja lainsäädännöllä toteutettavista toimenpiteistä tai tavoiteaikataulusta kivihiilen energiakäytön kieltämiseksi. Strategiaan sisältyy luonnollisesti runsaasti toimenpide-ehdotuksia muutoin kuin lainsäädäntöteitse toteutettavista keinoista kivihiilen energiakäytön rajoittamiseksi.

Vuoden 2008 ilmasto- ja energiastrategian mukaisessa kehityksessä kivihiilen osuus energiataseessa laskee ja uusiutuvien energialähteiden osuus kasvaa. Oman kapasiteetin rakentamisessa tulee strategian mukaan etusijalle asettaa kasvihuonekaasuja päästämättömät tai vähäpäästöiset laitokset kuten uusiutuva energiaa käyttävät yhdistetyn sähkön ja lämmön tuotannon laitokset sekä kannattavat ja ympäristöllisesti hyväksyttävät vesi- ja tuulivoimalaitokset. Lauhdevoimakapasiteetilla todetaan täydennettävän vesivoiman ja sähkön tuonnin vaihteluita ja sillä on merkitystä myös tehoreservinä. Strategian ohjauskeinoihin ei sisälly toimenpide-ehdotuksia kivihiilen energiakäytön kieltämiseksi tai rajoittamiseksi lainsäädännöllä.

Vuoden 2013 kansallisen energia- ja ilmastostrategian mukaan kivihiilen voimalaitoskäyttö syrjäytetään pääosin uudella päästöttömällä tuotannolla, kuten ydinvoimalla ja tuulivoimalla vuoteen 2020 mennessä. Lainsäädäntöteitse toteutettavaa kivihiilen energiakäytön kieltämistä ei strategiassa käsitellä.

Vuoden 2014 energia- ja ilmastotiekartassa on todettu, että kivihiilestä on energiantuotannossa luovuttava kokonaan niin nopeasti kuin se on huoltovarmuutta vaarantamatta ja kustannustehokkaasti mahdollista, jollei hiilidioksidin talteenoton ja varastoinnin kaupallistuminen muuta kokonaisuasetelmaa. Tiekartasta ei ilmene tarkempaa kivihiilen energiakäytöstä luopumista koskevaa aikataulua eikä siinä käsitellä kivihiilen energiakäytöstä luopumista lainsäädännön keinoin toteutettavalla kiellolla.

³⁸ Selvitys energiapolitiikan vaihtoehtoista, s. 44–45 .

Vuodelta 2015 olevassa virkamiesselvityksessä energiapolitiikan vaihtoehtoista ei ole käsitelty kivihiilen energiakäytön rajoittamista lainsäädäntöteitse. Selvityksessä kuitenkin arvioidaan, että merkittävä osa lauhdekapasiteetista poistuu vuoteen 2018 mennessä ja myös yhteistuotantoon liittyvä sähköntuotantokapasiteetti vähenee. Syinä tuodaan esiin yhtäältä kivihiilen kilpailukyvyyn väheneminen uusiutuviin energialähteisiin verrattuna ja toisaalta laitosten ikääntyminen.

Tarkastellun aineiston perusteella kivihiilen energiakäytön kieltämisen tai rajoittamisen toteuttamisesta lainsäädäntötoimin ei muodostu yhtenäistä ja johdonmukaista kuvaa. Tästä huolimatta voidaan mielestäni aineiston perusteella päätellä, että yleisenä linjauksena on vähintään vuodesta 2001 lähtien ollut kivihiilen energiakäytön vähentäminen. Käsitellyssä aineistossa esitettyjen kannanottojen ei voida katsoa kannustavan uusien, kivihiltä pääasiallisena polttoaineena käyttävien voimalaitosten perustamiseen. Linjaukset ovat pikemmin sen suuntaisia, että niistä ei ole löydettävissä tukea uusien kivihiiivoimalaitosten rakentamiselle. Vuoden 2008 ilmasto- ja energiastrategiassa on suhtauduttu kielteisesti uusien, pääosin kivihiltä energialähteenä käyttävien voimalaitosten rakentamiseen.

Toiminnassa olevien voimalaitosten käyttöön puuttumisen osalta aineistoon sisältyvät kannanotot ovat hajanaisempia eikä niistä ole tehtävissä kovinkaan pitkälle meneviä johtopäätöksiä. Tiukimmat linjaukset kivihiilen energiakäytön kieltämisestä koskevan poliittisen ratkaisun tueksi löytyvät paitsi pääministeri Juha Sipilän vuoden 2015 hallitusohjelmasta myös vuoden 2001 ilmastostrategiasta, vuoden 2013 kansallisesta energia- ja ilmastostrategiasta sekä vuoden 2014 energia- ja ilmastotiekartasta. Vuoden 2013 kansallisessa energia- ja ilmastostrategiassa on kivihiilen energiakäytön arvioitu syrjäytyvän vuoteen 2020 mennessä. Vuoden 2014 energia- ja ilmastotiekartan mukaisesti ”niin nopeasti kuin mahdollista” toteutettavan kivihiilen energiakäytöstä luopumisen edellytyksenä on, että tämä on mahdollista huoltovarmuutta vaarantamatta ja kustannustehokkaasti ja ettei hiilidioksidin talteenoton ja varastoinnin kaupallistuminen muuta kokonaisuasetelmaa. Toisaalta kuitenkin vuoden 2008 ilmasto- ja energiastrategiassa pidetään energiansaannin turvaamisen, monipuolisen energialähtderakenteen ja säätövoiman saatavuuden turvaamisen kannalta tärkeänä, että toiminnassa olevia voimalaitoksia ei ennenaikaisesti suljeta. Vuoden 2008 ilmasto- ja energiastrategiassa katsotaan näillä voimalaitoksilla olevan merkitystä tehoreservinä. Myös vuoden 2015 selvityksessä pidetään tarpeellisena pohtia laitosten tehoreservikäyttöä.

2.2.9.2 Kivihiilen energiakäytön kieltämisestä toiminnanharjoittajille aiheutuvista kariutuneista kustannuksista

Kivihiilen energiakäytön kieltämisestä toiminnanharjoittajille mahdollisesti aiheutuvia kariutuneita kustannuksia on tarkastelun kohteena olevassa aineistossa käsitelty niukasti. Vuoden 2001 ilmastostrategiassa on esitetty yleisluontoinen, karkea arvio tällaisten kustannusten rahallisesta, FIM-määräisestä arvosta. Strategiassa ei ole kuitenkaan ilmaistu esimerkiksi, minkälaisiin muuttujiin kariutuneiden kustannusten FIM-määräinen arvio perustuu. Tässä suhteessa on olennaista ainakin se, koskeeko arvio kariutuneita kustannuksia, jotka mahdollisesti syntyvät uusien laitosten rakentamisen estymisestä, ja jos näin on, minkälaisin oletuksin kariutuneiden kustannusten katsotaan syntyvän ja missä vaiheessa investointisuunnitelmien toteuttamisen tulee olla, jotta toiminnanharjoittajalle katsotaan syntyneen korvattavia kariutuneita kustannuksia. Avoimeksi jää myös, onko kariutuneiden kustannusten arvioitu pitävän sisällään kivihiilen energiakäytön kieltämisen myös toiminnassa olevien laitosten osalta ja onko tässä yhteydessä otettu esimerkiksi huomioon näiden laitosten jäljellä oleva teknis-taloudellinen käyttöikä, toiminnassa olevien laitosten teknis-taloudellisen käyttöiän jatkamista koskevat investointisuunnitelmat ja niiden kypsyysaste sekä järkevät ja kohtuulliset tekniset ja taloudelliset

mahdollisuudet korvata kivihiili muulla energialähteellä. Kantaa ei myöskään ole otettu siihen, koskisiko kariutuneiden kustannusten korvaamista koskeva velvollisuus toiminnanharjoittajan kanssa sopimussuhteessa olevia tahoja, kuten laitetoimittajia sekä kivihiiltä energialähteenä kansainvälisillä markkinoilla myyviä tahoja, mikäli sopimussuhteet ovat pitkäaikaisia. Lähemmin ei ole myöskään tarkasteltu, mikä merkitys on annettava sille, missä määrin toiminnanharjoittajan on mahdollista kilpailla energiantuotantomarkkinoilla sisällyttää kivihiilen energiakäytön kieltämisestä syntyneet kariutuneet kustannukset asiakkaiden maksettavaksi sikäli kuin kiellon voimaantuloon sisältyisi siirtymäaika.

Kivihiilen käytön hallittua rajoittamista sähkön ja lämmön tuotannossa selvittäneen toimikunnan vuoden 2004 mietinnön mukaan toimivan voimalaitoksen tavanomaisen polttoaineen käytön kieltäminen tai rajoittaminen voi synnyttää laitoksen iästä riippuen toiminnanharjoittajalle kariutuneita pääomakustannuksia ja tulon menetyksiä, joita valtio saattaa joutua korvaamaan energiayritykselle. Kivihiilen energiakäytön kieltäminen voi mietinnön mukaan olla ristiriidassa perustuslain takaaman omaisuuden suojan kanssa. Toiminnanharjoittajille aiheutuvien taloudellisen vaikutuksen on todettu mietinnössä riippuvan yhtiön käyttämistä polttoaineista ja siitä, voiko yritys viedä syntyvät lisäkustannukset tuotteidensa hintoihin tai saako se muutoin korvauksia.

Aiheen käsittelyn niukkuudesta huolimatta on huomattavaa, että kun tarkastellussa aineistossa on nostettu esiin toiminnanharjoittajille kivihiilen energiakäytön kieltämisestä aiheutuvat kustannukset, ei sitä seikkaa, että näiden kustannusten korvaaminen saattaisi kuulua valtion vastuulle, ole sinänsä asetettu kysymyksenalaiseksi.

3 Kivihiilen energiakäytön mahdollinen kieltäminen suhteessa omaisuuden suojaan ja ympäristöperusoikeutta koskeviin perustuslain säännöksiin

Käsillä olevassa jaksossa esitetty arviointi muodostuu välttämättä kovin abstraktiksi, kun lähempää tietoa mahdollisen kivihiilen energiakäytön kieltämistä koskevan lainsäädännön tarkemmasta sisällöstä ei tässä vaiheessa ole käytettävissä. Omaisuudensuojan ulottuvuuden kannalta olennaisia seikkoja ovat muun ohella se, koskeeko sääntely vain uusia kivihiiltä energialähteenä käytettäviä voimalaitoksia vai ulottuuko se koskemaan myös jo toiminnassa olevia voimalaitoksia, onko kysymys aivan kaiken kivihiilen energiakäytön kieltämisestä vai mahdollistaako lainsäädäntö kivihiilen hyvin vähäisen käytön, mikä saattaa olla välttämätöntä esimerkiksi laitoksissa, joissa kivihiili toimii turvetta korvaavana polttoaineena silloin, kun turvetta ei ole saatavilla, sekä hyvin olennaisesti, onko lainsäädäntö tarkoitus toteuttaa ”kertarysäyksellä” vai asteittaisena ja onko siihen tarkoitus sisällyttää siirtymäaikoja.

3.1 Tarkastelun rajaus

3.1.1 Euroopan unionin perusoikeuskirja

Euroopan unionin perusoikeuskirjaan sisältyy omistusoikeutta (17 artikla) sekä ympäristönsuojelua (37 artikla) koskeva määräys.³⁹ Unionin perusoikeuskirjan 47 artiklan 1 kohdan nojalla jokaisella, jonka unionin

³⁹ Omistusoikeuden suojan ja ympäristönsuojelun keskeinen asema oli toki tunnustettu unionin oikeudessa jo ennen näiden oikeushyvien kirjaamista unionin perusoikeuskirjaan EY 295 artiklan (nykyisin SEUT 345 artikla) määräyksellä, jonka mukaan perussopimuksella ei puututa jäsenvaltioiden omistusoikeusjärjestelmiin. Lisäksi omistusoikeutta on jo

oikeudessa taattuja oikeuksia ja vapauksia on loukattu, on oltava tässä artiklassa määrättyjen edellytysten mukaisesti käytettävissään tehokkaat oikeussuojakeinot tuomioistuimessa. Perusoikeuskirjan 51 artiklan 1 kohdan mukaan perusoikeuskirjan määräykset koskevat muun ohella jäsenvaltioita ainoastaan silloin, kun nämä soveltavat unionin oikeutta. Perusoikeuskirjan määräysten soveltuminen on näin ollen rajattu unionin oikeuden soveltamisalalla oleviin tilanteisiin. Perusoikeuskirjan 51 artiklan 2 kohdan mukaan perusoikeuskirjalla ei uloteta unionin oikeuden soveltamisalaa unionin toimivaltaa laajemmaksi eikä luoda unionille uutta toimivaltaa tai uusia tehtäviä eikä muuteta perussopimuksissa määriteltyjä toimivaltuuksia ja tehtäviä.

Unionin tuomioistuin on oikeuskäytännössään tulkinnut perusoikeuskirjan 51 artiklan 1 kohdan määräystä siitä, milloin on kysymys tilanteesta, jossa jäsenvaltiot soveltavat unionin oikeutta. Asiassa C-617/10, *Åkerberg Fransson*, antamassaan tuomiossa⁴⁰ unionin tuomioistuin on todennut, että unionin oikeusjärjestyksessä taattuja perusoikeuksia voidaan soveltaa kaikkiin unionin oikeudessa säänneltyihin tilanteisiin mutta ei muihin tilanteisiin. Unionin tuomioistuin ei voi arvioida perusoikeuskirjan nojalla sellaista kansallista lainsäädäntöä, joka ei kuulu unionin oikeuden soveltamisalaan. Sen sijaan silloin, kun tällainen lainsäädäntö kuuluu unionin oikeuden soveltamisalaan, unionin tuomioistuimen on ennakkoratkaisupyyntöön antamassaan tuomiossa esitettävä kansalliselle tuomioistuimelle kaikki sellaiset tulkintaan liittyvät seikat, jotka ovat kansallisen tuomioistuimen kannalta tarpeen sen arvioimiseksi, onko kansallinen lainsäädäntö yhteensopiva niiden perusoikeuksien kanssa, joiden noudattamista unionin tuomioistuin valvoo (tuomion 19 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen). Asiassa *Åkerberg Fransson* annetun tuomion mukaan perusoikeuskirjan 51 artiklan selitykset, jotka on SEU 6 artiklan 1 kohdan kolmannen alakohdan ja perusoikeuskirjan 52 artiklan 7 kohdan mukaan otettava huomioon perusoikeuskirjan tulkinnassa, tukevat tätä määritelmää unionin perusoikeuksien soveltamisalasta. Kyseisten selitysten mukaan "velvollisuus noudattaa unionin puitteissa määriteltyjä perusoikeuksia koskee jäsenvaltioita vain silloin, kun ne toimivat unionin oikeuden alalla".

Unionin tuomioistuin on edelleen asiassa C-206/13, *Siragusa*, antamassaan tuomiossa⁴¹ muistuttanut, että perusoikeuskirjan 51 artiklassa tarkoitettu käsite "unionin oikeuden soveltaminen" edellyttää tietynasteisen yhteyden olemassaoloa, joka ylittää kyseisten alojen läheisyyden tai niiden väliset epäsuorat vaikutukset.⁴² Asiassa *Siragusa* annetun tuomion mukaan sen määrittämiseksi, onko kansallinen säännöstö perusoikeuskirjan 51 artiklassa tarkoitettua unionin oikeuden soveltamista, on muiden seikkojen ohessa tarkastettava se, onko sen tavoitteena unionin oikeuden säännöksen täytäntöönpano, tämän säännösten luonne sekä se, tavoitellaanko sillä eri päämääriä kuin niitä, joita unionin oikeus koskee, vaikka se voikin vaikuttaa välillisesti viimeksi mainittuun, sekä se, onko olemassa erityinen alaa koskeva tai siihen mahdollisesti vaikuttava unionin oikeuden säännöstö. Unionin tuomioistuin on asiassa *Siragusa* erityisesti todennut, että unionin perusoikeuksia ei sovelleta kansalliseen lainsäädäntöön sen vuoksi, että kyseisen alan unionin säännöksissä ei asetettu jäsenvaltioille minkäänlaista velvoitetta pääasiassa kyseessä olleen tilanteen osalta.⁴³ Unionin tuomioistuin on asiassa *Siragusa* antamassaan tuomiossa vielä todennut, että

pitkään suojattu unionin tuomioistuimen oikeuskäytännössä (esim. tuomio asiassa 29/69 *Stauder*, 7 kohta). Ympäristönsuojelulle on tunnustettu asema muun ohella yleistä etua koskevana pakottavana syynä tavaroiden vapaata liikkuvuutta koskevien rajoitusten kysymyksessä ollen.

⁴⁰ Asia C-617/10 *Åkerberg Fransson*, tuomio 26.2.2013, ECLI:EU:C:2013:105.

⁴¹ Asia C-206/13, *Siragusa*, tuomio 6.3.2014, ECLI:EU:C:2014:126.

⁴² Tuomion 24 kohta oikeustapausviittauksineen. Ks. samoin asia C-198/13, *Julian Hernández ym.*, tuomio 10.7.2014, ECLI:EU:C:2014:2055, 32 kohta.

⁴³ Tuomion 25 ja 26 kohta oikeustapausviittauksineen.

lisäksi on otettava huomioon unionin oikeuden mukainen perusoikeuksien suojan tavoite, joka on sen valvominen, ettei näitä oikeuksia loukata unionin toiminnan aloilla tai kun jäsenvaltiot soveltavat unionin oikeutta. Tätä päämäärää tavoitellaan sen välttämiseksi, että kansallisten lakien mukaan mahdollisesti vaihteleva perusoikeuksien suoja loukkaisi unionin oikeuden yhtenäisyyttä, ensisijaisuutta ja tehokkuutta.⁴⁴

Mahdollinen kivihiilen energiakäytön kieltämistä koskeva kansallinen lainsäädäntö edistäisi unionin ympäristöpolitiikan ja energiapolitiikankin tavoitteena olevaa ympäristönsuojelua ja hiilidioksidipäästöjen vähentämistä. En kuitenkaan jäljempänä jaksossa 4 lähemmin kuvattavan unionin oikeuden energiapolitiikkaa koskevan sääntelyn tai unionin ympäristöpolitiikan alalla annetun ja jäsenvaltioiden energialähteiden välillä tekemiin valintoihin vaikuttavan lainsäädännön aineellisen soveltamisalan nojalla päädy siihen, että tämännäköisen kansallisen lainsäädännön antamista koskeva velvollisuus johtuisi unionin oikeudesta tai että kysymys olisi unionin oikeuden täytäntöönpanosta ja että mahdollisen kivihiilen energiakäytön kieltämistä koskevan lainsäädännön antaminen olisi näistä syistä unionin oikeuden soveltamisalalla. Jotta näin olisi, tulisi kysymys olla esimerkiksi unionin lainsäädännöllä asetetusta nimenomaisesta kivihiilen käytön kieltämistä koskevasta velvollisuudesta, jonka täytäntöönpanoa kansallisen lain säätäminen koskisi. Näin ei nyt ole. Olen sen tähden rajannut jäljempänä olevan käsittelyn ulkopuolelle unionin perusoikeuskirjan omaisuudensuojaa ja ympäristönsuojelua koskevien perusoikeusmääräysten merkityksen arvioinnin.

Tekemääni rajausta voi kritisoida ainakin sillä perusteella, että mahdollinen kivihiilen energiakäytön kieltäminen saattaa olla jäljempänä jaksossa 5 (sisämarkkinasääntely ja jaksossa 6 (valtioneuvosto) kuvatulla tavalla unionin oikeuden kannalta pulmallinen. Jatkopohdinta saattaa olla tarpeen sen tiimoilta, voisiko unionin omaisuudensuojaa ja ympäristönsuojelua koskevilla perusoikeuksilla tällöin olla operatiivista roolia unionin oikeuden toteutumisessa.

3.1.2 Elinkeinovapaus

Unionin oikeuden soveltamisalaa koskevan edellytyksen täytyminen saattaisi olla lähellä siinä tilanteessa, jos mahdollinen kivihiilen energiakäyttöä koskeva kieltäminen toteutettaisiin lainsäädäntöteitse esimerkiksi lisäämällä sähkömarkkinalakiin sähkön sisämarkkinadirektiivin 2009/727EY 7 artiklassa tarkoitettu uuden energiantuotantolaitoksen lupaa koskeva järjestelmä muun ohella energialähteitä koskevine sääntelyineen. Luvanvaraistaminen puuttuu elinkeinovapauteen, mistä määrätään yleisesti unionin perusoikeuskirjan 16 artiklassa. Unionin oikeudessa ennakkoluvan edellyttäminen voi merkitä sijoittautumisvapauden rajoitusta. Vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan hallinnollinen ennakkolupajärjestelmä voi kuitenkin olla oikeutettu huolimatta siitä, että sillä poiketaan sijoittautumisvapaudesta, mikäli se perustuu objektiivisiin arviointiperusteisiin, jotka eivät ole syrjiviä ja jotka ovat etukäteen tiedossa ja joilla varmistetaan, että tällä ennakkolupajärjestelmällä voidaan asettaa kansallisten viranomaisten harkintavallan käytölle riittävät rajat.⁴⁵ Sähkön sisämarkkinadirektiivin 2009/72/EY 7 artiklassa säädettyjen edellytysten voitaneen katsoa vastata oikeuskäytännössä luvanvaraistamiselle asetettuja vaatimuksia.

Selvää tietysti on, että luvanvaraistaminen merkitsisi rajoitusta myös perustuslain 18 §:n 1 momentissa turvattuun elinkeinovapauteen. Perustuslakivaliokunnan käytännön mukaan luvanvaraisuus on mahdollista poikkeuksellisesti ja perusoikeusjärjestelmän kannalta hyväksyttävästä syystä. Luvanvaraisuudesta tulee

⁴⁴ Tuomion 31 ja 32 kohta oikeustapausviittauksineen.

⁴⁵ Ks. esimerkiksi asia C-367/12, *Sokoll-Seebacher*, tuomio 13.2.2014, ECLI:EU:C:2014:68, 27 kohta oikeustapausviittauksineen.

säätää lailla, joka täyttää perusoikeutta rajoittavalta lailta vaadittavat yleiset edellytykset. Elinkeinovapauden rajoitusten tulee olla täsmällisiä ja tarkkarajaisia ja luvan edellytyksiä ja pysyvyyttä koskevien säännösten tulee olla riittävän ennustettavia viranomaistoiminnan suhteen. Lupasääntelyn käyttöönoton tulee myös olla hyväksyttävän ja yhteiskunnallisesti painavan tarpeen vaatimaa.⁴⁶

Kivihiilen energiakäytön kieltämisen mahdolliset vaikutukset elinkeinovapauden eivät kuulu lausuntopyynnön alaan ja olen sen tähden rajannut tämä teeman jäljempänä olevan tarkastelun ulkopuolelle. Asian jatkotyöstämisessä tätäkin teemaa on perusteltua käsitellä.

3.2 Perustuslain omaisuuden suoja sekä ympäristöperusoikeutta koskevien säännösten soveltuminen mahdolliseen kivihiilen energiakäytön kieltämistä koskevaan sääntelyyn

3.2.1 Säännösten henkilöllinen soveltamisala

Suomen perustuslain perusoikeussäännösten on vakiintuneesti katsottu ensisijaisesti suojaavan luonnollisia henkilöitä julkisen vallan puuttumistoimia vastaan. Perusoikeussuojan subjektina pidetään siten lähtökohtaisesti luonnollisia henkilöitä.⁴⁷ Omaisuuden suoja koskeva perusoikeus on perustuslakivaliokunnan käytännössä kuitenkin ulotettu koskemaan myös oikeushenkilöitä. Niin kutsutun välillisen puuttumisen tai välillisen (perusoikeus)suojan opin tai ajatuksen mukaisesti oikeushenkilöiden omaisuuden suoja on konstruoitu siten, että suoja kohdistuu oikeushenkilön taustalla olevien luonnollisten henkilöiden omaisuusarvoisiin etuihin.⁴⁸ Perustuslakivaliokunta on käytännössään arvioinut oikeushenkilöiden omaisuuden suoja myös välittömästi yritykseen kohdistuvana.⁴⁹ Esimerkiksi vanhan sähkömarkkinalain (386/1995) muuttamista koskevasta hallituksen esityksestä (HE 127/2004 vp) antamassaan lausunnossa perustuslakivaliokunta arvioi sähkömarkkinaviranomaisen mahdollisuutta velvoittaa voimalaitos siirtämään aiottua huoltoseisokkia yrityksen, ei sen taustalla olevien luonnollisten henkilöiden, omaisuudensuojan kannalta välittömästi.⁵⁰ Siirtymää oikeushenkilöiden omaisuuden välillisestä perusoikeussuojasta suojan välittömyyteen on oikeuskirjallisuudessa arvioitu eri painotuksin. Oikeushenkilöiden välitöntä omaisuudensuojaa on yhtäältä pidetty perusoikeusjärjestelmän kannalta hyväksyttävänä; tämän järjestelmän suhteen ei olisi hyväksyttävää kohdella oikeushenkilöitä syrjivästi, riittää niiden omaisuutta tai muun ohella sulkea ne elinkeinovapauden ulkopuolelle.⁵¹ Toisaalta on esitetty kannanottoja välillisen suojan puolesta. Tätä on perusteltu sillä, että perustuslaki ei turvaa eikä sen tarvitse turvata kaikkea sitä, minkä oikeusjärjestys turvaa tai sen pitäisi turvata. Tavallisessa laissa voidaan esimerkiksi omaisuuden turvaa järjestää laajemminkin kuin perusoikeussäännökset edellyttävät ja näin on myös käytännössä tapahtunut.⁵² Myös perustuslakivaliokunnan käytäntö heijastelee ajatusta siitä, että tavallisella lailla voidaan säätää esimerkiksi perusoikeussuojan tasoista paremman korvauksen

⁴⁶ PeVL 32/2010 vp, s. 7–8.

⁴⁷ Ks. esim. *Länsineva, Pekka*: Perusoikeudet ja varallisuussuhteet, Suomalainen Lakimiesyhdistys, Helsinki 2002, (*Länsineva 2002*) s. 59, 105–106, *Saraviita, Ilkka*: Perustuslaki, Talentum, Helsinki, 2011, (*Saraviita 2011*) s. 125 sekä *Länsineva, Pekka* teoksessa *Perusoikeudet, WSOYpro*, Helsinki, 2. uudistettu painos, 2011, s. 557.

⁴⁸ *Hidén, Mikael* teoksessa *Perusoikeudet Suomessa toim. Liisa Nieminen, (Hidén 1999)* s. 14–15, *Länsineva 2002*, s. 106–108 ja *Saraviita 2011*, s. 130.

⁴⁹ *Länsineva 2011*, s. 565.

⁵⁰ PeVL 36/2004 vp, s. 2. Ks. myös esimerkiksi PeVL 19/1994 vp

⁵¹ *Länsineva 2002*, s. 110.

⁵² *Hidén 1999*, s. 16.

suorittamisesta sellaiselle taholle, jonka omaisuuden suojaan ehdotettu lainsäädäntö olennaisella tavalla puuttuu.⁵³

Omaisuuden suojan ulottumista koskemaan myös oikeushenkilöitä tukee osaltaan Euroopan ihmisoikeussopimuksen ensimmäisen lisäpöytäkirjan 1 artikla, jonka mukaan jokaisella luonnollisella tai oikeushenkilöllä on oikeus nauttia rauhassa omaisuudestaan. Tätä on käytetty eräänä perusteena sille, että perustuslain omaisuudensuojaa koskeva sääntely olisi perusteltua ulottaa koskemaan myös oikeushenkilöitä. Paitsi perustuslakivaliokunnan käytännöstä, jossa omaisuudensuojaa on käsitelty myös välittömästi oikeushenkilöihin kohdistuvana ja näin on käsillä olevalla energia-alalla, myös syistä, jotka koskevat omaisuudensuojan kohteena olevien subjektien käsittämistä kansallisella tasolla ja Euroopan ihmisoikeussopimuksen ensimmäisen lisäpöytäkirjan 1 artiklan mukaisessa kontekstissa samansuuntaisesti, olen taipuvainen yhtymään kantaan, jonka mukaan omaisuudensuojan välittömänäkin subjektina voisi olla oikeushenkilö, kuten kivihiltä energialähteenä käyttävän voimalaitoksen omistajataho. Euroopan ihmisoikeussuojajärjestelmä tarjoaa tuon järjestelmän suojaamien oikeuksien perustason. Kun Euroopan ihmisoikeussuojajärjestelmästä johtuvat esimerkiksi omaisuuden suojaa koskevat tulkintakannanotot ovat kansallisia viranomaisia tulkintatoiminnassa ohjaavia, ei mielestäni näiden järjestelmien erillisyyden painottaminen ole perusoikeussuojajärjestelmän käytännön toimivuuden kannalta perusteltua.

Mikäli ehdotettavan säännöksen vaikutukset kohdistuvat pääosin yrityksiin, pörssiyrityksiin tai muihin varallisuusmassaltaan huomattaviin oikeushenkilöihin, on perustuslakivaliokunta kuitenkin pitänyt lainsäätäjän liikkumavaraa omaisuudensuojan näkökulmasta lähtökohtaisesti suurempana kuin jos sääntelyn vaikutukset muodostuisivat hyvin välittömiksi oikeushenkilön taustalla olevien luonnollisten henkilöiden asemalle.⁵⁴

Julkisyhteisöiden kuten valtion, sen laitosten ja kuntien katsotaan sen sijaan jäävän perusoikeussuojan ulkopuolelle.⁵⁵

Ympäristöperusoikeutta koskeva perustuslain 20 §:n 1 momentin säännös, jonka mukaan vastuu luonnosta ja sen monimuotoisuudesta, ympäristöstä ja kulttuuriperinnöstä kuuluu kaikille, kohdistuu luonnollisten henkilöiden ja oikeushenkilöiden ohella julkisyhteisöihin.⁵⁶ On esitetty, että säännöksellä ei ole yksilöityjä oikeutettuja tahoja ja että ympäristön suojeluun liittyy sellaisia arvoja, jotka eivät ole palautettavissa ihmisyksilöiden oikeuksiksi. Säännöksen esitöiden mukaan säännöksen mukaiset velvollisuudet voidaan ymmärtää joko luonnon itseisarvosta lähtevinä tai ilmauksena kaikille ihmisyksilöille jakamattomasti kuuluvasta oikeudesta.⁵⁷ Pykälän 2 momentin mukaan julkisen vallan on pyrittävä turvaamaan jokaiselle oikeus terveelliseen ympäristöön sekä mahdollisuus vaikuttaa elinympäristöään koskevaan päätöksentekoon. Pykälän 1 momentissa säädetty ympäristövastuu kohdistuu kaikkiin, kun taas pykälän 2 momentissa velvollisuuden kohteena on julkinen valta.

⁵³ Esim. PeVL 20/2010 vp, s. 2.

⁵⁴ PeVL 9/2008 vp, s. 3, PeVL 10/2014 vp, s. 4 sekä *Saraviita 2011*, s. 131.

⁵⁵ *Länsineva 2002*, s. 106, *Saraviita 2011*, s. 133

⁵⁶ PeVL 6/2010 vp, s. 2.

⁵⁷ *Vihervuori, Pekka* teoksessa *Perusoikeudet*, WSOYpro Oy, Helsinki, 2. uudistettu painos, 2011, (*Vihervuori 2011*), s. 757.

3.2.2 Omaisuudensuojan ja ympäristöperusoikeuden suojan kohde

Perustuslain 15 §:n omaisuudensuojasäännös koostuu pykälän ensimmäisen momentin omaisuudensuojan yleissäännöksestä ja toisen momentin omaisuuden pakkolunastusta koskevasta erityissäännöksestä.

Omaisuudensuojan yleissäännös (perustuslain 15 §:n 1 momentti)

Perustuslain 15 §:n 1 momentin mukaan jokaisen omaisuus on turvattu. Säännöksen on todettu kuuluvan perusoikeusjärjestelmämme laaja-alaisempien ja moniulotteisempien perusoikeuksien joukkoon, ja sen suojaamien oikeuksien, etujen ja intressien piiri on useimpia muita perusoikeuksia laajempi. Käytännön ratkaisutilanteissa omaisuudensuojasäännöksen suojaamat intressit voivat joutua vuorovaikutus- ja kilpailusuhteeseen muiden yksityisten ja yleisempien intressien kanssa. Omaisuudensuojan kysymyksessä ollen myös perusoikeussuojan suhteellisuus korostuu. Tulkintatoiminnan tavoitteena on esitetty olevan kohtuullisen tasapainon ylläpitäminen omistajan oikeuksien ja muiden oikeusjärjestelmän kannalta relevanttien yleisten ja yksityisten etujen välillä.⁵⁸ Koska omaisuudensuojaan liittyviä kysymyksiä tulee esiin alaltaan mitä moninaisimmissa soveltamistilanteissa, on omaisuudensuojaa koskevaa perusoikeutta perustuslakivaliokunnan käytännössä usein tulkittu ja punnittu suhteessa muihin perusoikeuksiin, kuten käsillä olevan lausunnon kannalta olennaiseen ympäristöperusoikeussäännökseen.

Omaisuutena pidetään omaisuudensuojan kannalta kaikenlaisia yksilöiden varallisuusarvoisia oikeuksia ja etuja. Omaisuudensuoja piiriin on vakiintuneesti katsottu kuuluvan sellaiset varallisuusarvoiset oikeudet ja edut, joita yksilöllä jo on. Sellaiset tulevaisuuden odotukset ja muut oikeudet ja edut, joita yksilöllä ei vielä ole, jäävät suojan ulkopuolelle.⁵⁹ Sen määrittäminen, milloin yksilölle syntyy omaisuudensuojan piiriin kuuluva varallisuusarvoinen etu, ei tosin kaikissa tilanteissa ole yksiselitteistä tai helppoa.

Omaisuudensuojaa koskevan säännöksen soveltamisalaan kuuluu omistusoikeus, joka kohdistuu esimerkiksi yksityishenkilöiden omistamiin kiinteistöihin, osakkeisiin, yhtiöosuuksiin, rahavaroihin ja arvopapereihin sekä irtaimiin esineisiin kuten tuotantovälineisiin ja energiaverkkoihin. Omaisuuden suojaan kuuluu myös omistajan valta määrätä omaisuudestaan erilaisin varallisuusoikeudellisin toimin. Edelleen omaisuuden suoja kattaa erilaiset käyttö-, hallinta-, nautinta-, rasite- ja panttioikeudet sekä sopimussuhteisiin ja muihin yksityisoikeudellisiin oikeustoimiin perustuvat varallisuusarvoiset oikeudet.

Sopimukseen perustuvien oikeuksien omaisuudensuoja koskee kaikkia sopimusosapuolia.

Perustuslakivaliokunnan käytännön mukaan tulevaisuuteen suuntautuva sopimussuhteiden sääntely on toteutettavissa tavallisella lailla, mutta voimassaoleviin sopimussuhteisiin puuttuminen on tässä menettelyssä vain rajoitetusti mahdollista.⁶⁰ Jokin jo käynnissä oleva omaisuuden hyödyntämistoiminta nauttii vahvempaa suojaa kuin vasta suunnitteilla oleva toiminta ja vastaavasti voimassa oleviin yksityisoikeudellisiin sopimuksiin perustuvat oikeudet nauttivat tehokkaampaa suojaa kuin tulevaisuuteen kohdistuva mahdollisuus tehdä tietynsisältöisiä oikeustoimia.⁶¹ Omaisuuden suojan tehokkuutta saattaa vahvistaa se, että omaisuuden käyttöoikeuden rajoitus kohdistuu useampaan, samansuuntaiseen perusoikeuteen samanaikaisesti, tai heikentää se, että omaisuudensuojan rinnalla tulee tulkittavaksi ja punnittavaksi esimerkiksi ympäristöperusoikeussäännös.⁶² Tavanomaista intensiivisempiä

⁵⁸ *Länsineva 2002*, s. 153–155, 171 ja *Länsineva 2011*, s. 558 – 561, 568.

⁵⁹ *Länsineva 2002*, s. 178–179 ja *Länsineva 2011*, s. 568.

⁶⁰ *Länsineva 2002*, s. 180–183, *Länsineva 2011*, s. 570–572 ja *Saraviita 2011*, s. 226–227.

⁶¹ *Länsineva 2011*, s. 593–594.

⁶² *Länsineva 2011*, s. 594–595 ja *Saraviita 2011*, s. 225.

omaisuudensuojaan käyviä toimenpiteitä on pidetty mahdollisena esimerkiksi, kun omaisuuden käyttö kaventaa ympäristöperusoikeudesta johtuvaa oikeutta terveelliseen ympäristöön.⁶³

Omistusoikeuden perustuslainsuojaan liittyy keskeisesti myös menettelyllisiä ulottuvuuksia niin lakeja säädettäessä, viranomaistoiminnassa kuin lainkäytössä. Perustuslakivaliokunta on käytännössään korostanut, että joskaan omaisuudensuojasta ei johdu tiukkoja sisällöllisiä edellytyksiä varallisuus oikeuksia kaventavalle sääntelylle, tulee tällaisen sääntelyn olla riittävän ennakoivaa ja tempoilematonta sekä jättää sääntelyn kohteelle riittävästi aikaa sopeutua muutoksiin.⁶⁴ Perustuslakivaliokunta on pitänyt tässä suhteessa tarpeellisena, että omaisuudensuojaan liittyviä oikeutettuja odotuksia suojataan ennakoimattomilta omaisuudensuojaan käyviltä muutoksilta sääntelyn asteittaisuudella tai siihen sisällytettävillä riittävän pitkillä siirtymäajoilla, jotka mahdollistavat muutokseen sopeutumisen.⁶⁵

Pakkolunastussäännös (perustuslain 15 §:n 2 momentti)

Perustuslain 15 §:n 2 momentin mukaan pakkolunastuksesta yleiseen tarpeeseen täyttää korvausta vastaan säädetään lailla.

Pakkolunastusta koskevan erityissäännöksen soveltamisalaa tulkitaan saman pykälän yleissäännöstä selvästi suppeammin ja säännöksen laajentavaan tulkintaan suhtaudutaan varauksellisesti. Kysymys on niin kutsutusta kvalifioidusta lakivarauksesta. Pakkolunastussäännöksen soveltuessa toimenpidettä voidaan pitää perustuslain mukaisena vain, jos kaikki säännöksen mukaiset edellytykset täyttyvät. Näin ollen toimenpiteestä tulee säätää lailla, sen tulee olla yleisen tarpeen mukainen ja siitä tulee suorittaa täysi korvaus. Toimenpiteen tulee täyttää myös perusoikeuksien yleiset rajoitusedellytykset.⁶⁶

Pakkolunastussäännöksen mukaista omaisuuden käsitettä käytetään yhtenevässä merkityksessä kuin pykälän yleislausekkeessa, mutta pakkolunastussäännöksen soveltamisala on yleislausekkeen soveltamisalaa selvästi suppeampi. Pakkolunastus tarkoittaa julkisen vallan toimenpidettä, jolla omaisuutta otetaan omistajalta tämän vastustuksesta huolimatta pakolla pysyväksi tarkoitetulla tavalla.⁶⁷

Pakkolunastus eroaa omaisuuden käyttöoikeuden rajoituksesta siinä, että pakkolunastustoimenpiteen vuoksi varallisuusarvoisen etuus siirtyy subjektilta toiselle, kun käyttöoikeuden rajoituksen kysymyksessä ollen varallisuusarvoisen etuuden haltijan oikeuksia ja vapauksia kavennetaan ilman, että tästä koitua etu siirtyy millekään taholle. Pakkolunastus kohdistuu yleensä vain joihinkin, sattumanvaraisesti valikoituviin oikeudenhaltijoihin, kun omaisuuden käyttöoikeuden rajoitukset kohdistuvat samantapaisesti kaikkiin määrätyt edellytykset täyttäviin oikeudenhaltijoihin. Pakkolunastukseen liittyy myös poikkeaminen yhdenvertaisen kohtelun vaatimuksesta.⁶⁸

Pakkolunastussäännös voi tulla sovellettavaksi myös tilanteessa, jossa julkisen vallan toimenpide voidaan sen tosiasiallisten vaikutusten vuoksi rinnastaa omaisuuden pakkolunastukseen. Tosiasiallisena pakkolunastuksena voidaan pitää myös rajoituksiltaan merkittävää käyttöoikeuden rajoitusta. Julkisen vallan toimenpiteen katsominen tosiasialliseksi pakkolunastukseksi voi tulla kysymykseen vain poikkeuksellisissa tilanteissa, ja kynnys tälle on asetettu korkealle.⁶⁹ Pakkolunastukseen on katsottu

⁶³ *Länsineva 2011*, s. 595.

⁶⁴ *Länsineva 2011*, s. 562 sekä siinä viitattu PeVL 21/2004 vp

⁶⁵ PeVL 21/2004 vp sekä PeVL 60/2002 vp.

⁶⁶ *Länsineva 2002*, s. 199 ja *Länsineva 2011*, s. 579.

⁶⁷ *Länsineva 2002*, s. 202–203.

⁶⁸ *Länsineva 2002*, s. 204–205 ja *Länsineva 2011*, s. 579–581.

⁶⁹ *Länsineva 2011*, s. 583.

rinnastuvan toimenpiteen, joka tekee varallisuuden omistajalleen täysin arvottomaksi ja siirtokelvottomaksi.⁷⁰

Omaisuuksien pakkolunastuksen mahdollistavan lain tulee olla täsmällinen niin, että siitä käy ilmi muun ohella pakkolunastustoimivallan käytön edellytykset, se, mihin tarkoitukseen tätä toimivaltaa voi käyttää sekä pakkolunastuskorvauksen määräytymisen perusteet. Laista tulee myös käydä selkeästi ilmi pakkolunastustoimivallan perustamisen kohteena oleva yleinen tarve. Pakkolunastussäännöksen täyden korvauksen vaatimusta on tulkittu melko tiukasti. Korvauksen tulisi vastata täysimääräisesti sitä taloudellista menetystä, joka omistajalle pakkolunastuksesta aiheutuu.⁷¹ Täytenä korvauksena on pidetty markkinahintaa.⁷²

Pakkolunastuslain antamista on pidetty tarpeellisena esimerkiksi silloin, kun pakkolunastustarve kohdistuu yhteiskunnan kannalta olennaiseen varallisuuteen, esimerkiksi kantaverkkoon.

Ympäristöperusoikeussäännös (perustuslain 20 §)

Perustuslain 20 §:n 1 momentin mukaan vastuu luonnosta ja sen monimuotoisuudesta, ympäristöstä ja kulttuuriperinnöstä kuuluu kaikille. Pykälän 2 momentin mukaan julkisen vallan on pyrittävä turvaamaan jokaiselle oikeus terveelliseen ympäristöön sekä mahdollisuus vaikuttaa elinympäristöään koskevaan päätöksentekoon.

Perustuslain 20 §:n ympäristöperusoikeussäännöksen 1 momentissa tarkoitettu vastuu kohdistuu paitsi elolliseen myös elottomaan luontoon, kuten vesistöihin ja ilmakehään, sekä kulttuuriympäristöön. Säännös koskee sekä ympäristön pilaantumisen estämistä että aktiivisia luonnolle suotuisia toimia. Pykälän 2 momentin suojeluobjektina on pidetty eläviä ihmisiä ympäristön, luonnon tai tulevien sukupolvien sijaan. On myös esitetty, että pykälän 2 momentin mukainen suoja voisi pitää sisällään julkiselle vallalle asetetun heikentämiskiellon sikäli, että kysymys olisi vakavien ympäristöhaittojen ja ympäristön tilan heikentämisen estämisestä.⁷³

Perustuslakivaliokunnan käytännön mukaan perustuslain 20 § ei perusta yksilöittäin todennettavissa olevia velvoitteita eikä se myöskään muodostu erilliseksi perusteeksi kohdistaa omistajaan erityisesti ulottuvia sietämisvelvoitteita. Saman perusoikeussäännöksen osana perustuslain omaisuudensuojasäännöksellä ja ympäristövastuusäännöksellä voi olla vaikutusta toistensa tulkintoihin sen kaltaisessa yhteydessä, jossa pyritään ihmisen ja ympäristön välistä tasapainoa edistäviin lainsäädäntöratkaisuihin.⁷⁴

3.3 Omaisuuksensuojan kohde käsillä olevassa asiassa

Tarkasteltavana olevan aiheen kannalta olennaisiksi perustuslain omaisuudensuojan kohteiksi voidaan nähdäkseni yksilöidä ainakin kivihiihtä energialähteenä käyttävien voimalaitosten omistajat sekä voimalaitostoimintaan liittyvät sopimussuhteet. Voimalaitokset voidaan jakaa yhtäältä jo käytössä oleviin laitoksiin ja toisaalta laitoksiin, joiden rakentamista vasta suunnitellaan (uudet voimalaitokset). Voimalaitokset voidaan edelleen jakaa sellaisiin, jotka käyttävät kivihiihtä pääasiallisena energialähteenä ja

⁷⁰ Saraviita 2011 s. 234.

⁷¹ Länsineva 2011, s. 585–587.

⁷² Saraviita 2011, s. 232.

⁷³ PeVM 25/1994 vp, s. 9–10 sekä Vihervuori 2011, s. 763.

⁷⁴ PeVL 6/2010 vp, PeVL 20/2010 vp, PeVL 32/2010 vp, PeVM 36/2013 vp, s. 2.

sellaisiin, joissa kivihieillä tuotetun energian osuus on vähäisempi. Vielä voidaan tehdä jako sellaisiin voimalaitoksiin, joissa kivihieitä voidaan teknis-taloudellisesti järkevin investoinnein korvata muulla energialähteellä, ja sellaisiin, joissa tämä ei ole mahdollista.

3.3.1 Uudet kivihieillä energialähteenä käyttävät voimalaitokset

Eräänä energia-alan erityispiirteinä voidaan pitää alalle tehtävien investointien suuruutta, pitkävaikutteisuutta ja tähän liittyen sitä, että investointisuunnitelmia tehtäessä huomioon otettavien tekijöiden määrä on merkittävä. Pelkästään energialähteen valinnan osalta investointia suunnittelevan tahon on otettava huomioon muun ohella kysymyksessä olevan energialähteen mahdolliset hintaan ja saatavuuteen vaikuttavat globaalit, geo- ja kauppapoliittiset markkinatekijät, toimittajamaiden vakaus, kuljetuksen katkeamattomuus ja niiden logistinen järjestäminen ynnä muuta. Investointitarve on huomattava esimerkiksi uusien energiantuotantolaitoksia rakennettaessa ja olemassa olevia laitoksia uudistettaessa sekä siirto- ja jakeluverkkoja (ml. rajat ylittävät verkot) rakennettaessa. Tämä on ollut osasyynä alalle tyyppilliseen tapaan solmia pitkäaikaisia sähkön ja maakaasun toimitus- ja siirtosopimuksia.⁷⁵

Nähdäkseni uusien kivihieillä energialähteenä käyttävien voimalaitosten asema on erotettava sellaisten voimalaitosten asemasta, jotka jo toimivat markkinoilla. Edellä kuvatussa perustuslakivaliokunnan käytännössä vasta toiminnan aloittamista suunnittelevien toimijoiden omaisuudensuojalle ei ole myönnetty vastaavaa perustuslain tasoista suojaa kuin sellaisille toimijoille, jotka jo harjoittavat toimintaa. Tätä lähtökohtaa tukee käsillä olevassa asiassa se, että edellä jaksossa 2.2 kuvatuissa energiapoliittisissa tausta-asiakirjoissa ja strategioissa on uusien kivihieillä energialähteenä käyttävien voimalaitosten käyttöön ottoon suhtauduttu pidättyvästi. Kannanotoista ei ole johdettavissa investointikannustimia tällaisten laitosten perustamiseen, vaan kannanotot ovat pikemmin olleet päinvastaisia. Osasta kannanottoja ilmenee lähtökohta, jonka mukaan uusien kivihieillä energialähteenä käyttävien voimalaitosten perustaminen ei vastaa energiastrategioista ja muista tausta-asiakirjoista ilmeneviä perusratkaisuja eikä edistä Suomea sitovien päästötavoitteiden saavuttamista. Tällaisessa tilanteessa uuden voimalaitostoiminnan aloittamista suunnittelevan toiminnanharjoittajan on ainakin lähtökohtaisesti mahdollista mukautua toimialaan vaikuttaviin energiapoliittisiin muutoksiin. Uusien kivihieillä energialähteenä käyttävien voimalaitosten perustamista koskevia mahdollisia rajoituksia ei tämän vuoksi voida pitää sillä tavalla yllätyksellisinä ja ennalta arvaamattomina, että toiminnanharjoittaja ei olisi niitä voinut ainakin vaihtoehtoja harkitessaan ottaa toimintaa suunnitellessaan huomioon.

Ei kuitenkaan voitane lähteä aivan kategorisesti siitä, että uutta voimalaitostoimintaa vasta suunnitteleva toiminnanharjoittaja ei voisi lainkaan olla omaisuudensuojan kohteena. Omaisuudensuojan ulottuvuutta tai tiiviyyttä arvioitaessa voitaneen merkitystä antaa sille, kuinka täsmällisistä ja lopullisista investointisuunnitelmista on kysymys, onko toiminnanharjoittaja vasta suunnittelun esivaiheessa, jolloin se voi omista lähtökohdistaan, esimerkiksi investoinnin tuotto-odotusten heikkoudesta johtuen, päätyä olemaan ryhtymättä voimalaitoksen rakentamiseen. Mikäli suunnitelmat ovat jo edenneet konkreettisen toimeenpanon asteelle esimerkiksi siten, että toiminnanharjoittaja on jo omaisuutta koskevin järjestelyin esimerkiksi kiinteistön ja rakennusluvan hankkimalla sekä sitoutumalla kolmansien tahojen kanssa tehdyin sopimuksin voimalaitoshankkeen rakentamiseen, vaikuttaisi toiminnanharjoittajan omaisuudensuoja

⁷⁵ Geradin, Damien: L'ouverture à la concurrence des entreprises de réseau – analyse des principaux enjeux du processus de la libération. Cahiers de droit européen. N:os 1–2, Trente-cinquième année, Bruxelles, 1999, s. 19, Bartle, Ian: Globalisation and EU policy-making. The neo-liberal transformation of telecommunications and electricity, Manchester University Press, 2005, s. 41.

olevan jo vahvempi kuin investoinnin esiselvitysvaiheessa. Tässä tilanteessa mahdollisen kivihiilen energiakäytön kieltävän lainsäädännön voitaisiin katsoa johtavan taannehtivaan sopimussuhteisiin puuttumiseen.

3.3.2 Toiminnassa olevat kivihiiltä energialähteenä käyttävät voimalaitokset

Perustuslain mukainen omaisuuden suoja sisältää omistajalle lähtökohtaisesti kuuluvan vapauden käyttää omaisuuttaan.⁷⁶ Tähän vapauteen puuttuminen julkisen vallan toimin merkitsee toimenpiteen vaikutuksista riippuen omaisuuden käyttöoikeuden rajoitusta tai pakkolunastusta.

Toiminnassa olevien kivihiiltä energialähteenä käyttävien voimalaitosten omistajat eivät edellä jaksossa 2.2 kuvattujen kivihiilen energiakäytön kieltämisestä tai rajoittamista koskevien kannanottojen perusteella ole nähdäkseni voineet riittävällä tavalla varautua siihen, että tällainen toiminta tultaisiin lainsäädännöllä kieltämään. Joskin eräissä kannanotoissa on myös tämä mahdollisuus otettu huomioon, ei näistä kannanotoista piirry johdonmukaista ja yhtenäistä kuvaa pitkäjänteisestä suunnitelmasta kivihiilen energiakäytön kieltämisestä valtakunnan tasolla. Sikäläkin kuin kivihiilen energiakäytön kieltäminen myös toiminnassa olevissa laitoksissa on tuotu eräänä mahdollisuutena esiin, ovat tätä koskevat aikataulut vaihdelleet samoin kuin ajatukset siitä, koskisiko tämä kaikkia voimalaitoksia. Eräissä kannanotoissa on edellä todetusti tunnustettu kivihiiltä energialähteenä käyttävien voimalaitosten asema toimitusvarmuuden takaamisessa. Edellä todetusti voimalaitosinvestoinnit ovat pitkäkestoisia ja toiminnanharjoittaja on voinut esimerkiksi kivihiilen merkityksestä toimitusvarmuuden kannalta esitettyjen kannanottojen vuoksi ryhtyä laitoksensa teknis-taloudellisen käyttöiän pidentämiseen.

Perustuslakivaliokunta on todennut, että mikäli ehdotettavan säännöksen vaikutusten katsotaan kohdistuvan käytännössä pääosin yrityksiin, on lainsäätäjän liikkumavara omaisuudensuojan näkökulmasta lähtökohtaisesti suurempi.⁷⁷ Kivihiilen energiakäytön kieltäminen kohdistuisi käsitykseni mukaan yksinomaan yrityksiin, joista osassa omistajina on myös julkinen taho, valtio, kunnat tai kuntayhtymät. Osassa omistajana on myös ulkomaisia tahoja. Voimalaitosten omistusrakenne saattaa omaisuudensuojan ulottuvuuden kannalta ajatellen lisätä lainsäätäjän liikkumavaraa kivihiilen energiakäytön kieltämistä koskevan lainsäädännön antamisen suhteen. Nähdäkseni lainsäätäjän laajasta harkintavallasta ei kuitenkaan johdu, että toiminnassa olevien voimalaitosten omistajien omaisuudensuojaa koskevat kysymykset eivät muodostuisi asiassa hyvinkin olennaisiksi. Kivihiiltä energialähteenä käyttävä voimalaitostoiminta on lainmukaista ja määritelmällisesti pitkäkestoista. Tällaisen toiminnan kieltämisessä kokonaan ilman, että kiellon asettamista voitaisiin pitää luonnollisena jatkumona johdonmukaiselle ja pitkäjänteiselle kehitykselle, on kysymys voimalaitosten omistajien omaisuudensuojaan olennaisella tavalla puuttuvasta toimenpiteestä.

Sikäli kuin kivihiiltä energialähteenä käyttävä voimalaitos voi teknis-taloudellisesti järkevällä tavalla korvata kivihiilen muulla polttoaineella ja näin kivihiilen käyttämistä koskevasta kiellosta huolimatta jatkaa toimintaansa, on toimenpiteen vaikutus voimalaitoksen omistajan omaisuudensuojaan vähäisempi kuin jos kysymyksessä on voimalaitos, jossa kivihiiltä ei ole mahdollista teknis-taloudellisesti järkevin investoinnein lainkaan korvata. On mielestäni sen sijaan epäselvää, miten suuri merkitys voidaan omaisuudensuojan kannalta antaa sille, käyttääkö voimalaitos kivihiiltä pääasiallisena energialähteenä vai onko kivihiili voimalaitoksen toissijainen polttoaine. Kivihiilen energiakäytön kieltäminen ainoastaan voimalaitoksilta,

⁷⁶ PeVL 10/2014 vp, s. 4.

⁷⁷ PeVL 10/2014 vp, s. 4.

jotka käyttävät kivihiiltä toissijaisena polttoaineena, saattaa näyttäytyä toimenpiteen suhteellisuuden ja tehokkuuden so. kasvihuonekaasujen päästöjen vähentämisen näkökulmasta epäjohdonmukaiselta. Toisaalta kivihiilen energiakäytön kieltäminen kivihiiltä pääasiallisena polttoaineena käyttäviltä voimalaitoksilta vaikuttaa toimenpiteen tehokkuuden kannalta järkevältä, mutta mikäli toimenpide johtaa tällaisten voimalaitosten toiminnan päättymiseen, ovat toimenpiteen vaikutukset voimalaitoksen omaisuuden omaisuudensuojaan hyvin pitkälle menevät.

Lisäpohdinta on tarpeen myös sen osalta, miten tulisi suhtautua sellaisten voimalaitosten omistajien omaisuudensuojaan, jotka ovat jo ennen kivihiilen energiakäytön kieltämistä toiminnan mahdollisen kannattamattomuuden vuoksi väliaikaisesti lakanneet käyttämästä voimalaitosta. Varsinkin mahdollisten kivihiilen energiakäytön kieltämisestä maksettavien korvausten määrittäminen on tällaisessa tilanteessa hyvin hankalaa.

3.3.3 Sopimussuhteista ja perusteltujen odotusten suojaamisesta

Omaisuuden perustuslainsuoja turvaa perustuslakivaliokunnan vakiintuneen käytännön mukaan myös sopimussuhteiden pysyvyyttä, joskaan kieltäminen puuttua taannehtivasti sopimussuhteiden koskemattomuuteen ei ole ehdoton.⁷⁸ Varallisuusosoikeudellisten oikeustoimien pysyvyyden suojan taustalla on ajatus oikeussubjektien perusteltujen odotusten suojaamisesta taloudellisissa asioissa. Perusteltujen odotusten suojaan kuuluu oikeus luottaa sopimussuhteen kannalta olennaisia oikeuksia ja velvollisuuksia sääntelevän lainsäädännön pysyvyyteen niin, että tällaisia seikkoja ei voida säännellä tavalla, joka kohtuuttomasti heikentäisi sopimusosapuolten oikeusasemaa.⁷⁹

Kivihiiltä energialähteenä käyttävien voimalaitosten omistajat ovat laitoksensa toiminnan varmistamiseksi sitoutuneet monenlaisiin sopimussuhteisiin, joiden täyttäminen voi käydä ongelmalliseksi tai estyä kokonaan, mikäli kivihiilen käyttäminen energiantuotannossa kielletään lailla. Tällaiset sopimussuhteet saattavat liittyä esimerkiksi kivihiilen toimittamista koskeviin pitkäaikaisiin järjestelyihin, joista peräytyminen voi johtaa sopimuskumppanien kesken sovittujen sopimussakko- ja muiden seuraamusten lankeamiseen voimalaitoksen omistajalle. Myös näillä kysymyksillä on merkitystä voimalaitosten omistajien omaisuudensuojan kannalta.

3.4 Aiheen tarkastelu perusoikeuksien yleisten rajoitusperusteiden näkökulmasta

3.4.1 Lailla säätämisen vaatimus

Tarkasteltava toimenpide koskee lausuntopyyntöön mukaisesti mahdollista lainsäädännöllä toteutettavaa kivihiilen energiakäytön kieltämistä. Jo tästä johtuen on selvää, että toimenpide täyttää perusoikeuksien rajoittamisperusteen lailla säätämistä koskevan edellytyksen.

3.4.2 Rajoitusten tarkkarajaisuus ja täsmällisyys

Koska mahdollisen kivihiilen energiakäyttöä koskevan lainsäädännön sisällöstä ei ole käsillä olevaa

⁷⁸ PeVL 13/2003 vp, s. 2, PeVL 21/2004 vp, s. 2, PeVL 46/2014 vp, s. 9, PeVL 30/2016, s. 3.

⁷⁹ PeVL 13/2003 vp, s. 2, PeVL 21/2004 vp, s. 2, PeVL 46/2014 vp, s. 9, PeVL 30/2016, s. 3.

lausuntoa kirjoitettaessa tarkempaa tietoa, on rajoitusten tarkkarajaisuuden ja täsmällisyyden suhteen esitettävissä vain vähäisiä yleisluontoisia kannanottoja.

Ainakin asianomaisten säännösten tulisi antaa selvä vastaus siihen, minkälaisia kivihiihtä energialähteenä käyttäviä voimalaitoksia kielto koskisi. Voimalaitokset voidaan eritellä muun ohella sen mukaan, käyttääkö voimalaitos kivihiihtä pääasiallisena vai toissijaisena energialähteenä. Samoin merkitystä voitaneen antaa voimalaitoksen teknis-taloudelliselle käyttöiälle. Omaisuudensuojan kannalta olennaista on myös, milloin kielto tulee voimaan. Jos voimalaitos on käyttöikänsä päässä vaikkapa vuoden kuluttua kiellon voimaantulosta, on voimalaitoksen omistajan omistusoikeudellinen tilanne erilainen kuin jos kysymyksessä olisi voimalaitos, jonka käyttöikä ulottuu vuosikymmenten päähän. Mikäli lainsäädäntöön sisällytetään siirtymäaika tai -aikoja, tulee näiden voimaantulosta säätää täsmällisesti. Sama koskee toimenpiteen mahdollista asteittaista toteuttamista. Myös mahdollisten korvausten laskentaperusteista ja niiden hakemisesta noudatettavasta menettelystä ja tähän liittyvistä oikeussuojakeinoista on perusteltua säätää erikseen.

Perustuslakivaliokunta on ehdotetun sääntelyn täsmällisyyttä ja tarkkarajaisuutta koskevassa, ympäristönsuojelulakia ja eräitä siihen liittyviä lakeja koskevassa lausunnossaan todennut ympäristöoikeudellista lupaharkintaa koskevassa lainsäädännössä olevan tavanomaista käyttöä joustavia ja väljiä ilmaisuja. Perustuslakivaliokunta tosin päätyi sanotussa lausunnossaan siihen, että luvan epäämistä koskeva sääntelyä oli välttämätöntä täsmentää.⁸⁰ Perustuslakivaliokunta on sääntelyn tarkkarajaisuutta ja täsmällisyyttä koskevaa edellytystä arvioidessaan antanut merkitystä sille, kohdistuuko lainsäädäntö yksityishenkilöön, jolloin tälle edellytykselle tulee antaa tärkeämpi merkitys, vai esimerkiksi sähköliiketoimintaa harjoittaviin yrityksiin, jolloin edellytyksen toteutumiseksi ei voitane asettaa yhtä tiukkoja vaatimuksia.⁸¹

Katsoisin, että ilmaisujen väljyys ja tapauskohtaisen soveltamiskäytännön painottaminen ei ole perusteltua kivihiihtä energiakäytön kieltämisestä mahdollisesti säädettäessä. Pikemmin katsoisin, että sääntelyn täsmällisyys ja tarkkarajaisuus saattaa osaltaan ennaltaehkäistä esimerkiksi korvauskysymyksiä koskevia mahdollisesti pitkäkestoisia ja kustannuksiltaan kalliita riitoja, jotka saattavat ajankohtaistua kansallisten tuomioistuinten ohella myös erilaisissa kansainvälisiin sopimuksiin pohjautuvissa, voimalaitostoimintaan investoivien tahojen vireille panemissa riitojenratkaisumenettelyissä.

3.4.3 Sääntelyn tarkoituksen hyväksyttävyys – painava yhteiskunnallinen tarve

Perustuslakivaliokunta on käytännössään todennut, että ympäristöperusoikeussäännös ei perusta yksilöittäin todennettavissa olevia velvoitteita eikä se myöskään muodostu erilliseksi perusteeksi kohdistaa maanomistajiin erityisesti ulottuvia sietämisvelvoitteita.⁸² Nähdäkseni tästä vakiintuneeksi katsottavasta perustuslakivaliokunnan käytännöstä johtuu, että ympäristöperusoikeussäännöksestä ei itsessään voida johtaa velvollisuutta säätää kivihiihtä energiakäytön kieltämistä koskevaa lainsäädäntöä.

Ympäristöperusoikeussäännöksen voitaneen tulkintavaikutuksensa perusteella katsoa osaltaan tukevan julkisen vallan sellaisiin toimenpiteisiin ryhtymistä, jotka vaikutustensa vuoksi tukevat esimerkiksi ympäristönsuojeluun liittyvien tavoitteiden saavuttamista. Tämän vuoksi on paitsi perusteltua myös perustuslakivaliokunnan käytännön mukaista, että kivihiihtä energiakäytön kieltämistä koskevan

⁸⁰ PeVL 10/2014 vp, s. 5.

⁸¹ Vrt. PeVL 36/2004 vp, s. 2.

⁸² PeVL 10/2014 vp, s. 4.

mahdollisen lainsäädännön toteutettavuutta arvioitaessa kiinnitetään erityistä huomiota perustuslain omaisuudensuojasäännöksen ja ympäristöperusoikeussäännöksen punnintaan perustuvaan keskinäissuhteeseen.⁸³

Kivihiilen energiakäytön kieltämisellä voi nähdä olevan myönteisiä vaikutuksia perustuslain ympäristöperusoikeussäännöksen 1 momentissa tarkoitetun suojan kohteen – luonnon ja sen monimuotoisuuden sekä ympäristön – turvaamiseen⁸⁴ ja säännöksen 2 momentissa julkiselle vallalle asetettu toimimisvelvollisuus lienee toteutettavissa muun ohella tämänsuuntaista lainsäädäntöä antamalla. Ympäristöperusoikeussäännöksen tarkoittama vastuu kohdistuu perustuslakivaliokunnan käytännössä todetusti muun ohella elottomaan luonnonympäristöön ja sen piiriin kuuluvat niin ympäristön tuhoutumisen kuin sen pilaantumisen estäminen sekä aktiiviset luonnolle suotuisat toimet.⁸⁵ Kun mahdollisen kivihiilen energiakäytön kieltämistä koskevan lainsäädännön tavoitteena on kivihiilen energiakäytöstä johtuvien hiilidioksidi- ja muiden kasvihuonekaasujen päästöjen vähentäminen, mikä on nähdäkseen ympäristöperusoikeussäännöksen tavoitteiden mukaista, on mahdollista katsoa, että juuri ympäristöperusoikeussäännös osaltaan tukee sääntelyn tarkoituksen hyväksyttävyyttä ja ilmentää sääntelyn taustalla olevaa painavaa yhteiskunnallista tarvetta. Ympäristöperusoikeussäännökselle voitaneekin antaa tulkinnallista merkitystä kivihiilen mahdollisen energiakäytön kieltämisen perustuslainmukaisuutta ja erityisesti sen suhdetta omaisuudensuojaan arvioitaessa.

Katsoisin, että ympäristöperusoikeussäännöksen ohella on perusteltua punnita mahdollista kivihiilen energiakäytön kieltämistä koskevaa lainsäädäntöä myös perustuslain 18 §:n elinkeinon harjoittamisen vapauden kannalta. Käytössä olevien kivihiiltä energialähteenä käyttävien voimalaitosten sulkeminen johtaa paitsi yleisemmin kivihiilen käyttöön perustuvan voimalaitostuotannon alan alasajoon myös yksilökohtaisesti arvioiden mahdollisesti hyvinkin spesifistä koulutusta saaneiden elinkeinonharjoittajien toiminnan huomattavaan vaikeutumiseen tai kokonaan estymiseen.

3.4.4 Ei perusoikeuden ytimeen ulottuvaa rajoitusta tavallisella lailla

Perustuslakivaliokunta ei tavallisesti tulkinnassaan käsittele, onko ehdotetussa sääntelyssä kysymys perusoikeuden ytimeen ulottuvasta rajoituksesta. Selvää luonnollisesti on, että mikäli sääntely koskisi tällaista rajoitusta, tulisi lainsäädäntö hyväksyä perustuslainsäätämisyksessä. Perustuslain pakkolunastussääntely muodostaa jo itsessään kvalifioitun lakivaruksen, jonka mukaisesti omaisuuden pakkolunastuksesta – sinänsä omistusoikeuden ytimeen käyvästä julkisen vallan toimenpiteestä – voidaan säätää tavallisella lailla, kunhan pakkolunastussäännöksen kaksi muuta ehdotonta edellytystä eli yleisen tarpeen ja täyden korvauksen edellytykset täyttyvät.

3.4.5 Sääntelyn oikeasuhtaisuuteen liittyviä näkökulmia – onko rajoitus välttämätön hyväksyttävän tarkoituksen saavuttamiseksi

On aivan selvää, että käytössä olevat voimalaitokset ovat keskeisiä energiantuotantotoiminnan harjoittamisessa. Näin ollen kivihiilen energiakäytön mahdollinen kieltäminen lainsäädännöllä puuttuu

⁸³ PeVL 10/2014 vp, s. 4, PeVL 36/2013 vp, s. 2.

⁸⁴ vrt. PeVL 36/2013 vp, s. 2.

⁸⁵ PeVL 20/2010 vp, s. 2, PeVL 32/2010 vp, s. 8.

voimalaitoksen omistajan kannalta keskeiseen omaisuusmassaan ja rajoitusta voidaan siksi pitää voimalaitoksen omistajan kannalta hyvin voimakkaana.⁸⁶

Rajoitus ei kuitenkaan välttämättä ole yhtä voimakas kaikkien kivihiihtä energialähteenä käyttävien voimalaitosten omistajien kannalta.

Mikäli sääntely on tarkoitus toteuttaa siten, että kivihiihtä energiakäyttö kielletään kokonaan käytössä olevissa laitoksissa eli säädetään tätä koskeva ehdoton kieltäminen, ei voimalaitoksen omistaja siinä tilanteessa, että kivihiihtä ei ole teknis-taloudellisesti järkevällä tavalla korvattavissa toisella energialähteellä, voi muuta tehdä kuin sulkea laitoksensa. Tällaisessa tilanteessa kysymys olisi nähdäkseni niin voimakkaasta puuttumisesta voimalaitoksen omistajan omaisuuden suojaan, että sen voisi tosiasiallisilta vaikutuksilta katsoa rinnastuvan omaisuuden pakkolunastukseen.⁸⁷ Tällaisessa tilanteessa sovellettavaksi tulisi perustuslain pakkolunastussäännös, jonka nojalla toiminnanharjoittaja, jonka omaisuuteen pakkolunastukseksi tulkittava toimenpide kohdistuu, on oikeutettu saamaan täyden korvauksen. Ympäristöperusoikeussäännöksestä voitaneen edellä kuvatusti tulkinnallisesti johtaa sääntelyn taustalla oleva painava yhteiskunnallinen tarve.

Joissakin tilanteissa omaisuudensuojan rajoitustoimenpiteistä näiden toimenpiteiden kohteena olevalle yritykselle syntyvät ylimääräiset kustannukset on ainakin osin edelleen siirrettävissä yrityksen myymien tavaroiden tai palveluiden hintoihin.⁸⁸ Mikäli kivihiihtä energialähteenä käyttävässä voimalaitoksessa kivihiihtä on teknis-taloudellisesti järkevällä tavalla korvattavissa muulla energialähteellä, saattaa voimalaitoksen olla mahdollista siirtää näin ehkä syntyvät ylimääräiset kustannukset asiakkaidensa maksettavaksi. Monipolttoainevoimalaitoksessa voi polttoaineen vaihtaminen toiseksi esimerkiksi polttoaineen saatavuuden tai hintakehityksen perusteella olla joka tapauksessa tavanomaista liiketoimintaa eikä kivihiihtä energiakäytön kieltäminen tällaisessa toimintaympäristössä välttämättä edes merkitse toiminnanharjoittajan omaisuudensuojaan kohdistuvaa puuttumista. Kivihiihtä energiakäytön kieltäminen johtaisi kuitenkin toiminnan loppumiseen sellaisissa kivihiihtä energialähteenä käyttävissä voimalaitoksissa, jotka eivät voi korvata kivihiihtä muulla energialähteellä. Näiden laitosten ei luonnollisesti olisi mahdollista kerätä markkinoilta laitoksen toiminnan päättymisestä johtuvia kustannuksia.

Sääntelyn oikeasuhtaisuuden kannalta uuteen, kivihiihtä energialähteenä käyttävään voimalaitokseen investoimista harkitsevan toiminnanharjoittajan omaisuuden perustuslainsuoja on nähdäkseni heikompi kuin sellaisen toiminnanharjoittajan, joka omistaa käytössä olevan voimalaitoksen. Edellä jaksossa 2.2 kuvatusti valtioneuvoston piirissä valmistelluissa energiastrategioissa on jo pidempään tuotu esiin tarve vähentää kivihiihtä energialähteenä käyttävien voimalaitosten rakentamista. Huolellisesti toimivan voimalaitoksen perustamista suunnittelevan toiminnanharjoittajan on ollut mahdollista investointisuunnitelmissaan ottaa huomioon mahdollisista julkisen vallan toimista johtuva tarve muuttaa kivihiihtä joksikin muuksi, vähäpäästöiseksi energialähteeksi.⁸⁹ Uusia energiantuotantolaitoksia suunnittelevat toiminnanharjoittajat ovat näin ollen voineet mukauttaa suunnitelmiaan sellaisiksi, että kivihiihtä on energialähteenä korvattavissa.

Sääntelyn oikeasuhtaisuuden kannalta on myös olennaista, sisältyykö mahdolliseen kivihiihtä energiakäyttöä kieltävään lainsäädäntöön siirtymäaikoja ja miten pitkiä nämä siirtymäajat ovat. Lisäksi

⁸⁶ vrt. PeVL 36/2013 vp, s. 2.

⁸⁷ vrt. PeVL 32/2010 vp, s. 5.

⁸⁸ *Saraviita 2011*, s. 233.

⁸⁹ vrt. PeVL 32/2010 vp, s. 7.

merkityksellistä on, onko lainsäädäntö tarkoitus toteuttaa asteittaisena siten, että se esimerkiksi ensin kohdistuisi voimalaitoksiin, joissa kivihiiltä käytetään vain vähäisessä määrin energialähteenä ja joissa kivihiili on teknis-taloudellisesti järkevällä tavalla korvattavissa muulla polttoaineella. Asteittaista lainsäädäntö saattaisi olla myös esimerkiksi siten, että se aluksi kohdistuisi käyttöikänsä päässä oleviin voimalaitoksiin.

Voimalaitosten toiminnalla on kiistatta olennaista merkitystä yhteiskunnan olennaisten toimintaedellytysten turvaamisessa. Tätä ilmentää osaltaan esimerkiksi kivihiiltä energialähteenä käyttävien voimalaitosten rooli toimitusvarmuuden takaajana, mitä koskevia lausumia sisältyy esimerkiksi vuoden 2008 energiastrategiaan. Katsoisin kuitenkin, että statukseltaan kivihiiltä energialähteenä käyttävät voimalaitokset eivät ole rinnastettavissa esimerkiksi luonnolliseen monopoliin verrattavissa oleviin sähköverkonhaltijoihin omaisuudensuojaan kohdistuvien rajoitusten oikeutettavuuden arvioinnin suhteen.⁹⁰ Toisin kuin verkkotoiminta, joka ei määritelmällisesti ole kilpailtua, sähkön tuotantotoiminta on avattu unionin laajuisesti kilpailulle. Sähköverkkotoiminnan luonteesta johtuen sähköverkonhaltijan toiminta on säänneltyä ja verkonhaltijan on sähkömarkkina- ja energiainfoinoiden valvonnasta annetussa laissa säädellyllä tavoin oikeus saada kohtuullinen tuotto toiminnastaan. Sähkön tuotantotoiminnan kysymyksessä ollen yrityksen tuotto syntyy eräitä Suomen energiakentälle tyypillisiä järjestelyitä lukuun ottamatta kilpailuilla markkinoilla. Voimalaitosten energiantuotantotoiminta ei ole energiahuollollisesta näkökulmasta yleisesti luvanvaraista eikä toiminta ole erityisen markkinasääntelyn kohteena. Tällaisen rinnastussuhteen puuttuessa en katsoisi, että pelkästään voimalaitostoinnin luonteesta olisi johdettavissa julkiselle vallalle mahdollisuus puuttua tavanomaista alemmalla kynnyksellä voimalaitosten omistajien toimintaedellytyksiin.

Jonkin verran kysymyksiä herättää kivihiilen energiakäytön kieltämistä koskevan sääntelyn välttämättömyys ja johdonmukaisuus, kun vastaavankaltaista kieltoa ei kuitenkaan ole kaavailtu turpeelle, jonka hiilidioksidipäästöt ovat kivihiilen päästöjä jonkin verran suuremmat. Turpeen energiakäytön jatkamiselle on kuitenkin esitetty muita perusteluita, joista ainakin turpeen kotimaisuutta ja sen toimitusvarmuusluonnetta koskevat perustelut saavat ajatuksellista vastakaikua unionin sähkön sisämarkkinalainsäätelystä.

Sääntelyn oikeasuhtaisuuden arvioinnin kannalta merkitystä on myös annettava sääntelyyn liittyville korvausvelvoitteille, joita käsitellään jäljempänä. Omaisuudensuojan rajoitus voidaan nähdä perustuslain kannalta arvioituna hyväksyttävänä, mikäli toiminnanharjoittajalle seuraa lainsäädännöstä johtuvasta käyttöoikeuden rajoituksesta oikeus saada valtiolta kohtuullisena pidettävä korvaus. Perustuslain omaisuudensuojaa koskevan pakkolunastussäännöksen soveltamisalaan kuuluvissa tilanteissa kysymykseen tulee vain täysi korvaus.

3.4.6 Oikeusturvajärjestelyt

Perustuslain rajoitusperusteista oikeusturvajärjestelyt liittyvät läheisesti sääntelyn tarkkarajaisuuteen ja täsmällisyyteen yhtäältä ja korvauskysymyksiin toisaalta. Mahdollisesta lainsäädännöstä tulee käydä ilmi, mihin voimalaitokseen laista johtuva velvollisuus kivihiilen käytön lopettamiseen kohdistuu, miten kivihiilen käytön lopettaminen on toteutettava, minkälaiset siirtymäaika- tai muut järjestelyt tähän liittyvät ja tilanteessa, jossa on kysymys omaisuuden käyttöoikeuden rajoituksesta, miten voimalaitoksen omistajalle

⁹⁰ vrt. esim. PeVL 19/1994 vp, s. 2, PeVL 4/2000 vp, s. 2, PeVL 9/2008 vp, s. 3.

maksettavan korvauksen taso määräytyy. Pakkolunastustilanteissa lunastamisen edellytysten tutkinnassa ja lunastamisen täytäntöönpanossa lienee mahdollista noudattaa lunastuslain säännöksiä.

Voimalaitoksen omistajalle, johon voimalaitoksen toiminnan lopettamista koskeva velvollisuus kohdistetaan, tulee antaa hallintolain mukaisia menettelytapoja noudattaen tätä koskeva perusteltu viranomaispäätös, johon tulee liittyä muutoksenhakuoikeus. En ota lähemmin kantaa oikeusturvajärjestelyiden toteuttamisen keinoihin, mutta alan erityisluontoisuudesta johtuen perusteltua saattaisi olla ohjata ensi käden viranomaispäätöksen tekemistä koskeva toimivalta Energiavirastolle, jonka päätökseen – mahdollisen oikaisuvaatimusvaiheen jälkeen – voisi hakea muutosta valittamalla markkinaoikeuteen.

Tuon esiin, että unionin tuomioistuimen katsottua asiassa C-10/08 antamassaan tuomiossa⁹¹ Suomen autoverotuksen yhteydessä kannetun arvonlisäveron suuruisen veron olleen unionin oikeuden vastainen, säädettiin laki autoverolle kannetun arvonlisäveron suuruisen veron palauttamisesta eräissä tapauksissa (822/2009). Laissa säädetään muun ohella tällaisen veron palauttamisesta viran puolesta tai verovelvollisen hakemuksesta, noudatettavista määräajoista, palautettavalle verolle maksettavasta korosta sekä muutoksenhausta. Muutoksenhakua edeltävänä vaiheena verovelvollisen on haettava oikaisua veroviranomaisen ensi asteen päätökseen.

3.4.7 Suomea sitovat kansainväliset ihmisoikeusvelvoitteet

Olen jakson alussa rajannut aiheen käsittelystä unionin perusoikeuskirjan omaisuudensuojaa ja ympäristönsuojelua koskevat perusoikeudet sen vuoksi, että näkemykseni mukaan käsillä oleva asia ei varsinaisesti kuulu unionin oikeuden soveltamisalalle.

Asian arvioinnissa saattaa kuitenkin merkitystä olla Euroopan ihmisoikeussopimuksen ensimmäisen lisäpöytäkirjan 1 artiklaa koskevalla soveltamiskäytännöllä ja sitä koskien esitetyillä kannanotoilla. Ensimmäisen lisäpöytäkirjan 1 artiklan määräys, jonka mukaan henkilöltä voidaan ottaa omaisuutta muun ohella julkisen edun nimissä sisältää laillisuusvaatimuksen, jonka täytyminen ei kuitenkaan ole ongelmallista, sillä valtiolla on katsottu olevan harkintamarginaalia esimerkiksi pakkolunastuslainsäädännön antamisen suhteen. Siltä osin kuin kysymys on pakkolunastuksen perustumisesta julkiseen etuun, on tämä harkintamarginaali korostetun laaja eikä Euroopan ihmisoikeustuomioistuin tällaisiin valtion toteuttamiin ratkaisuihin puutu kuin hyvin poikkeuksellisesti oikeuden väärinkäyttötilanteen kysymyksessä ollen. Ensimmäisen lisäpöytäkirjan 1 artiklan määräys siitä, että omaisuuden poisottamisen (riiston) tulee perustua kansainvälisen oikeuden yleisiin periaatteisiin, on katsottu merkitsevän sitä, että ulkomaisen omaisuuden pakkolunastustilanteessa maksettavan korvauksen tulisi vastata täyttää korvausta. Pakkolunastustilanteissa tulee määrittää oikeudenmukainen tasapaino toimenpiteen taustalla olevan julkisen edun ja sen kohteena olevan yksilön yksityisen edun välillä. Oikeudenmukainen tasapaino edellyttää korvauksen kohtuullisuutta ja sen joutuisaa suorittamista. Pakkolunastustilanteiden ohella lisäpöytäkirjan määräys jokaisen oikeudesta nauttia rauhassa omaisuudestaan suojaa myös tosiasiallista omaisuuden riistämistä vastaan. Valtion harkintamarginaali on laaja myös niin kutsutun kontrollisäännön osalta. Tämän mukaan valtiot voivat saattaa voimaan lakeja, jotka ne katsovat välttämättömiksi muun ohella omaisuuden käytön valvomiseksi. Tähän liittyvä kohtuullinen tasapaino voi edellyttää esimerkiksi

⁹¹ Asia C-10/08, *komissio v. Suomi*, tuomio 19.3.2009, ECLI:EU:C:2009:171.

menettelyllisten takeiden antamista.⁹² Vastaavantyyppinen ajatus sisältyy myös perusoikeuksien rajoitusedellytysten oikeussuojakeinoja koskevaan edellytykseen.

3.5 Korvauskysymyksistä omaisuuden käyttöoikeuden rajoitus- ja lunastustilanteessa

3.5.1 Omaisuudensuojan yleissäännös ja lunastussäännös

Perustuslakivaliokunnan käytännön mukaisesti omaisuudensuojan yleissäännöksestä (perustuslain 15 §:n 1 momentti) ei johdu vaatimusta korvata omistajalle mitä tahansa käyttörajoitusta eikä täyden korvauksen vaatimusta korvauksia myönnettäessä. Omaisuuden käyttöoikeuden korvaaminen on vain yksi kokonaisarviointiin vaikuttava osatekijä, joka otetaan huomioon arvioitaessa, onko käyttöoikeuden rajoitus omaisuuden perustuslainsuojan kannalta sallittu.⁹³ Perustuslaista ei kuitenkaan johdu estettä säätää täyden korvauksen maksamisesta myös tilanteessa, jossa on kysymys käyttöoikeuden rajoituksesta. Omaisuudensuojan pakkolunastussäännös (perustuslain 15 §:n 2 momentti) sen sijaan edellyttää paitsi lailla säätämistä ja yleisen tarpeen olemassaoloa myös täyden korvauksen maksamista.

3.5.2 Koskiensuojelulain mukainen korvausjärjestelmä

Edellä todetusti kivihiilen rajattua käyttöä sähkön ja lämmön tuotannossa arvioineen toimikunnan vuonna 2004 annetussa mietinnössä tuotiin esiin, että kivihiilen osittaisen tai täyskiellon säätämisen yhteydessä tulisi ratkaistavaksi, sovelletaanko tapauksiin täyden korvauksen periaatteen mukaista korvaussäännöstöä. Mietinnössä todettiin, että tällaista menettelyä käytettiin koskiensuojelua koskevien lakien säätämisen yhteydessä.⁹⁴ Mietinnöstä ei tältä osin ilmene, koskeeko mainittu lausuma toiminnassa olevia kivihiltä energialähteenä käytäviä voimalaitoksia vai myös vasta suunnitteilla olevia voimalaitoksia. Tarkastelen seuraavassa tiiviisti koskiensuojelulain sääntelyratkaisuja lain esitöiden ja oikeuskirjallisuudessa esitetyn valossa ja kiinnitän tämän tarkastelun jäljempänä uusien kivihiltä energialähteenä käyttävien laitosten ja jo käytössä olevien laitosten korvauksen saamista koskevaan tarkasteluun.

Koskiensuojelulain⁹⁵ 1 §:n mukaan uuden voimalaitoksen rakentamiseen ei saa myöntää vesilaissa tarkoitettua lupaa pykälässä tarkemmin yksilöidyissä vesistöissä ja vesistön osissa. Sääntelyllä ei puututtu suojeltavaksi ehdotettuihin vesistöihin aikaisemmin rakennettujen voimalaitosten toimintaan eikä niihin voimalaitoksen rakentamistapauksiin, joihin lain voimaantullessa jo oli lainmukainen vesioikeudellinen lupa.⁹⁶ Perustuslakivaliokunta totesi lausunnossaan muun ohella, että vesivoiman suurin merkitys omistajalla tai käyttöoikeuden haltijalle liittyy mahdollisuuteen käyttää sitä energiantuotantoon.⁹⁷

Vaikka koskiensuojelulailla ei pakkosiirretty laissa tarkoitettujen vesistöjen tai vesialueiden omistusoikeutta oikeussubjektilta toiselle, katsottiin, että omaisuuden pakkolunastussäännös⁹⁸ soveltui lailla säädettyyn

⁹² Pellonpää, Matti, Gullans, Monika, Pölönen, Pasi ja Tapanila, Antti, Euroopan ihmisoikeussopimus, Talentum, Helsinki 2012, s. 858–874.

⁹³ PeVL 6/2010 vp, s. 4, PeVL 10/2014 vp, s. 5.

⁹⁴ Kivihiilen hallittu rajoittaminen sähkön ja lämmön tuotannossa. Toimikunnan mietintö, s. 77–78.

⁹⁵ ks. myös Ounasjoen suojelusta annettu erityislaki (703/1983).

⁹⁶ HE 25/1986 vp, s. 8., 29

⁹⁷ PeVL 8/1986 vp, s. 12.

⁹⁸ Tuolloin Suomen Hallitusmuodon 6 §:n 3 momentti.

korvausjärjestelyyn.⁹⁹ Tämä johtui siitä, että lakiehdotukseen sisältyneen toimenpiteen katsottiin vaikutuksiltaan rinnastuvan omaisuuden pakkolunastukseen, sillä toimenpide tosiasiaa estä vesialueen omistajaa tai haltijaa hyödyntämästä oikeuttaan käyttää vesivoimaa. Perustuslakivaliokunta oli jo aiemmin Ounasjoen erityislakiesityksen yhteydessä todennut oikeuden vesivoiman käyttöön olevan omaisuuden perustuslainsuojaa nauttiva taloudellinen etuus.¹⁰⁰ Perustuslakivaliokunnan tekemää pakkolunastusrinnastusta ei ole pidetty täysin ongelmattomana, joskin valiokunnan argumentteja on sinänsä pidetty hyväksyttävänä, sillä kysymys oli taloudellisesti merkittävän omaisuuden käyttömuodon pysyvistä kieltämisestä. Esiin on kuitenkin tuotu, että koskiensuojelulain yhteydessä ei niinkään ollut kysymys erityisluonteisesta rajoituksesta, vaan pikemmin koskiensuojelulaissa tarkoitettujen vesistöjen ja vesialueiden omistajiin kohdistuvasta yleisluontoisesta rajoitustoimenpiteestä. Arvostelua on esitetty myös siihen liittyen, että näiden omistajien tai haltijoiden oikeusasemaa rajoitustoimenpiteen jälkeen ei ollut riittävän kokonaisvaltaisesti arvioitu rajoituksen kohdistuessa yksinomaan oikeuteen käyttää vesistöjä tai vesialueita energiantuotantoon, kun mahdollista saattaisi olla omaisuuden muukin tarkoituksenmukainen käyttö. Perustellumpana on pidetty sitä, että tosiasiallisen pakkolunastuksen kynnyksen voisi rajoitustyyppisten toimien kohdalla ylittyä vain tilanteissa, joissa omaisuus menettää rajoituksen vuoksi valtaosan arvostaan tai käy muutoin omistajalleen jokseenkin hyödyttömäksi.¹⁰¹

Koskiensuojelulain 2 §:n mukaan vesivoiman omistajalle tai käyttöoikeuden haltijalle, joka sen johdosta mitä lain 1 §:ssä on säädetty, ei voi käyttää hyväksi omistamaansa tai hallitsemaansa vesivoimaa, suoritetaan omistajan tai käyttöoikeuden haltijan niin vaatiessa valtion varoista korvaus, joksi on määrättävä vesivoiman luonnonmukaisen nimellistehon perusteella lasketun käyvän hinnan mukainen täysi korvaus. Lakia koskevassa hallituksen esityksessä on tarkemmin määritelty, mitä luonnonmukaisella nimellisteholla tarkoitetaan. Hallituksen esityksen mukaan vesivoiman rakentamisen estymisen takia mahdollisesti saamatta jäävää hyötyä ei korvattaisi.¹⁰² Vesivoiman käyvän hinnan määrittelystä todettiin hallituksen esityksessä, että huomioon otetaan, mitä vastaavanlaisesta vesivoimasta yleensä maksetaan arviointiajankohtana. Vesivoiman käypään hintaan vaikuttaa hallituksen esityksen mukaan muun ohella vesistön teknillinen ja taloudellinen rakentamiskelpoisuus sekä rakentamisen edullisuus. Mikäli vesivoiman luontainen nimellisteho on vähäinen tai muut olosuhteet ovat sellaiset, että kohteen hyväksikäyttäminen vesivoiman tuotantoon joko yksinään tai muuhun vesivoimaan yhdistettynä ei olisi teknis-taloudellisesti kannattavaa, muodostuisi nimellistehon perusteella laskettava käypä hinta vastaavasti vähäiseksi tai vesivoimalla ei katsottaisi olevan lainkaan käypää hintaa.¹⁰³ Perustuslakivaliokunta viittasi lausunnossaan lakiehdotuksen noudattavan täyden korvauksen periaatetta eikä olemassa ollut sellaisia sitovia sopimuksia, joihin lakiehdotus puuttuisi taannehtivasti. Koskiensuojelulaki oli säädettävissä perustuslain säätämisyjärjestystä noudattamatta.¹⁰⁴

⁹⁹ *Länsineva 2002*, s. 211.

¹⁰⁰ PeVL 18/1982 vp.

¹⁰¹ *Länsineva 2002*, s. 211–215.

¹⁰² Kokoomuksen valiokuntaryhmä esitti Laki- ja talousvaliokunnassa vastalauseen IV, jossa ryhmä muun ohella katsoi, että lain sanottu 2 § ei täytä täyden korvauksen vaatimusta ja totesi, että suoranaisten menetysten lisäksi myös omaisuuden tuottoarvo olisi tullut korvata. Eräät muiden puolueiden edustajat ehdottivat puolestaan vastalauseessa I, että varat, jotka ehdotetun koskiensuojelulain mukaan oli tarkoitus käyttää vesivoiman omistajille ja haltijoille, käytettäisiin jokien moninaiskäytön ja jokivarsien asukkaiden elinkeinojen ja elinolojen edistämiseen. LtVM 21/1986 vp, s. 6, 9.

¹⁰³ HE 25/1986 vp, s. 27.

¹⁰⁴ PeVL 8/1986 vp, s. 12.

Koskiensuojelulain 3 §:n 1 momentin mukaan sanotussa laissa tarkoitettun vesivoiman omistajalle tai käyttöoikeuden haltijalle vesivoiman käyttöönottamiseksi tarpeellisista suunnittelu- ja muista erityisistä toimenpiteistä aiheutuneet kustannukset korvataan valtion varoista vesivoiman omistajan tai käyttöoikeuden haltijan niin vaatiessa. Pykälän 2 momentin mukaan edellytyksenä korvauksen saamiselle on myös, että voimalaitoksen rakentamista koskeva lupahakemus, johon on liitetty rakentamista koskeva suunnitelma, on vireillä koskiensuojelulain voimaan tullessa. Hallituksen esityksen mukaan säännöksessä tarkoitettuja kustannuksia on voinut syntyä voimalaitoshankkeen ympäristövaikutusten selvittämisestä taikka rakennussuunnittelusta. Yleissuunnittelukustannuksia kuten investointimahdollisuuksien selvittämistä ei korvattaisi.¹⁰⁵

3.5.3 Korvauskysymyksen arviointia

3.5.3.2 Uudet kivihiltä energialähteenä käyttävät laitokset

Oikeus saada korvausta sen vuoksi, että suunniteltuun kivihiltä energialähteenä käyttävän voimalaitoksen rakentamiseen ei ole mahdollista ryhtyä kivihillen energiakäytön kieltävän lainsäädännön vuoksi riippuu nähdäkseni monista tekijöistä.

Merkitystä voitaneen antaa ainakin suunnitellun investoinnin kypsyysasteelle; mitä pidemmälle meneviin, investoinnin konkreettisen toteuttamisen kannalta ratkaiseviin ja oikeudellisesti sitoviin toimiin toiminnanharjoittaja on ryhtynyt laitoksen rakentamisen suhteen, sitä vahvemmaksi toiminnanharjoittajan omaisuuden suojasta johtuvat oikeudet voivat muodostua. Olennaisia järjestelyitä, sikäli kuin kysymys on niiden kumulatiivisesta toteutumisesta, voisivat muun ohella olla seuraavat: sitoutuminen investoinnin toteuttamista koskeviin sopimusjärjestelyihin, jotka voivat koskea rahoitusjärjestelyitä, yhtiön perustamiseen liittyviä toimenpiteitä, toimittajan kilpailuttaminen ja sopimuksen tekeminen näin kilpailutetun toimittajan kanssa, osapuolia sitovat sopimusjärjestelyt voimalaitoksen energialähteenä käytettävän kivihillen toimittajan kanssa, maa-alueen omistuksen tai hallinnan hankkiminen voimalaitostointia varten, voimalaitoshankkeen ympäristövaikutusten selvittäminen ympäristövaikutusten arvioinnista annetun lain mukaisessa menettelyssä sekä maankäyttö- ja rakennuslain ja ympäristönsuojelulain mukaisten lupien hakeminen. Eräänä huomioon otettavana investointihankkeen kypsyttä osoittavana seikkana voitaneen tässä yhteydessä pitää myös sitä, onko voimalaitoksen omistaja tehnyt uuden, kivihiltä energialähteenä käyttävän laitoksen rakentamisesta ilmoitusta Energiavirastolle, joka ylläpitää voimalaitostietokantaa.

Uuden kivihiltä energialähteenä käyttävän voimalaitoksen rakentamista suunnittelevan toiminnanharjoittajan omaisuudensuoja ei edellä todetusti nähdäkseni kuitenkaan rinnastu sellaisen toiminnanharjoittajan omaisuudensuojaan, joka omistaa toiminnassa olevan kivihiltä energialähteenä käyttävän voimalaitoksen.

Uuden kivihiltä energialähteenä käyttävän laitoksen rakentamisen estymistä kivihillen energiakäytön kieltävän lainsäädännön vuoksi tulee pikemmin arvioida perustuslain 15 §:n 1 momentin yleissäännöksen mukaisena omaisuuden käyttöoikeuden rajoituksena kuin saman pykälän 2 momentissa tarkoitettuna omaisuuden pakkolunastuksena. Omaisuuden suoja koskevasta yleissäännöksestä ei perustuslakivaliokunnan käytännön mukaan johdu vaatimusta korvata omistajalle mitä tahansa käyttöoikeuden rajoitusta eikä täyden korvauksen vaatimusta korvauksia myönnettäessä. Omaisuuden

¹⁰⁵ HE 25/1986 vp, s. 27–28.

käyttöoikeuden rajoituksen korvaaminen muodostaa vain yhden kokonaisarviointiin vaikuttavan osatekijän, joka otetaan huomioon arvioitaessa, onko rajoitus omaisuuden perustuslainsuojan kannalta sallittu.¹⁰⁶

Katsoisin, että mitä pidemmälle meneviin, yllä kuvatun kaltaisiin toimenpiteisiin toiminnanharjoittaja on jo ryhtynyt, sitä vahvempi oikeus korvauksen saamiseen toiminnanharjoittajalle syntyy.

Perustuslakivaliokunnan käytännön mukaan perustuslaista ei seuraa estettä siinä edellytettyä paremmalle korvaustasolle, ellei korvausten määrä tämän vuoksi nouse niin korkeaksi, että perustuslain 20 §:n 1 momentissa tarkoitettu vastuu luonnosta ja sen monimuotoisuudesta kärsii luonnonarvojen joutuessa väistymään suojelusta koituvan taloudellisen rasituksen kasvaessa. Perustuslaista ei omaisuuden käyttöoikeuden rajoituksen yhteydessä myöskään johdu estettä asettaa merkityksellisen haitan korvauskynnystä täyden korvauksen määräämiselle. Haitan ”merkityksellisyyttä” koskevan ilmaisun epämääräisyyden vuoksi perustuslakivaliokunta on pitänyt parempana rajata valtion korvausvastuu erinäisiin poikkeuksellisiin tilanteisiin, jolloin muun ohella omistajalle aiheutuu omistusoikeuden rajoituksen vuoksi ennalta arvaamatonta taloudellista vahinkoa.¹⁰⁷

Korvauksen suuruutta määrättäessä huomioon voitaneen ottaa, miten yllätyksellisenä tai ennalta arvaamattomana kivihiilen energiakäytön kieltämistä koskevaa lainsäädäntöä voidaan alan toimijoille pitää. Olen edellä tuonut esiin, että jaksossa 2.2 kuvatuissa kannanotoissa on suhtautuminen uusien kivihiiltä energialähteenä käyttävien voimalaitosten rakentamiseen ollut pidättyväistä. Toiminnanharjoittaja on tämän vuoksi voinut voimalaitoksen perustamista koskevia suunnitelmia tehdessään ottaa huomioon toiminnanharjoittamiselle tulevaisuudessa mahdollisesti asetettavat rajoitukset, joiden tarkoituksena on hiilidioksidi- ja muista kasvihuonekaasuista syntyvien päästöjen vähentäminen.

Koskiensuojelulain sääntelyssä suojan kohteena voidaan lähtökohtaisesti katsoa olleen omistajan omaisuusmassaan kuulunut oikeus taloudellisesti hyödyntää jo olemassa ollutta vesivoimaa. Tämä hyödyntämisoikeus oli tosin sikäli ehdollinen, että vesivoiman käyttäminen edellyttää vesilain mukaisten vesivoimalaitoksen luvan saamista koskevien ehtojen täyttymistä eikä selvää ole, olisiko lupa ollut myönnettävissä kaikkiin koskiensuojelulaissa tarkoitettuihin vesialueisiin ja vesistöihin. Lisäksi koskiensuojelulaissa tarkoitettuja vesistöjä ja vesialueita olisi ollut mahdollista hyödyntää myös muulla tavoin kuin vesivoiman tuotannossa, joskin tällaisen muun hyödyntämisen painoarvo saattoi olla vesivoiman tuotantoon verrattuna ainakin taloudellisesti arvioiden vähäinen. Koskiensuojelulla ei puututtu jo toiminnassa olleiden vesivoimalaitosten toimintaan, vaan asetettiin kielto rakentaa uutta vesivoimaa laissa tarkemmin määriteltyihin vesistöihin ja vesialueisiin. Koskiensuojelulain mukainen sääntelyn kohde vaikuttaisi tältä kannalta arvioiden rinnastuvan pikemmin uusien, vasta suunnitteilla olevien voimalaitosten omistajien asemaan oleviin tahoisiin kuin jo käytössä olevien voimalaitosten omistajien tilanteeseen. Koskiensuojelulain mukaisen järjestelmän nojalla tahoille, jotka eivät voineet uutta vesivoimaa rakentaa, maksettiin valtion varoista korvausta. Käsillä olevan asian jatkovalmistelussa on tarpeen arvioida, ovatko koskiensuojelulaissa tarkoitettut omaisuudensuojan intressit kaikilta osin analogisia nyt käsillä olevassa asiassa olevien intressien kanssa.

3.5.3.2 Toiminnassa olevat kivihiiltä energialähteenä käyttävät voimalaitokset

Edellä todetusti katsoisin, että jo toiminnassa olevien kivihiiltä energialähteenä käyttävien voimalaitosten toiminnan estyminen sen vuoksi, että kivihiilen käyttöä energialähteenä ei lainsäädäntöiteitse tehtävin

¹⁰⁶ PeVL 20/2010 vp, s. 4.

¹⁰⁷ PeVL 6/2010 vp, s. 4, PeVL 20/2010 vp, s. 4.

ratkaisuin enää sallittaisi, rinnastuu tosiasiallisilta vaikutuksiltaan tällaisen omaisuuden pakkolunastukseen. Varsinaisesta pakkolunastuksesta tilanteen erottaa ainakin se, että voimalaitosomaisuus ei mahdollisesti siirry voimalaitoksen omistajalta muulle taholle, julkiselle tai yksityiselle. Mahdollisesti toimenpide myös kohdistuisi kaikkiin kivihiiiltä energialähteenä käyttäviin toiminnanharjoittajiin, ei tiettyyn yksittäiseen toiminnanharjoittajaan. Ainakin tilanteissa, joissa energianlähteen muuttaminen ei käy päinsä, menettää voimalaitosomaisuus rajoitustoimenpiteen vuoksi varallisuusarvonsa ja sen omistuksesta voi päinvastoin syntyä omistajalleen merkittäviä kustannuksia mahdollisten purkutoimenpiteiden, maaperän ennallistamisen, sopimusjärjestelyistä irrottautumisen ynnä muun vuoksi. Yleinen tarve, jonka vuoksi toimenpiteeseen on mahdollista ryhtyä, rinnastuu nähdäkseni edellä perusoikeuksien rajoitusedellytyksistä painavan yhteiskunnallisen tarpeen yhteydessä esiin tuotuun ympäristönsuojelulliseen näkökulmaan. Tässäkin yhteydessä jonkin verran pulmallisena pidän tosin kysymystä toimenpiteen välttämättömyydestä ja sääntelyn johdonmukaisuudesta niin ikään samoista syistä kuin edellä perusoikeuksien rajoitusperusteiden yhteydessä on todettu.

Pakkolunastussäännöksen nojalla toiminnan estymisestä tulisi suoritettavaksi täysi korvaus. Tämä edellyttää, että korvaus vastaa täysimääräisesti sitä menetystä, joka omistajalle pakkolunastuksesta aiheutuu. Täysi korvaus tarkoittaa käytännössä omaisuuden käypää hintaa eli hintaa, joka omaisuudella olisi sitä vapaasti myytessä. Myös muut omistajalle johtuvat taloudelliset menetykset tulevat korvattavaksi ja lunastustoimenpiteen osalliseksi tuleva omistaja pyritään näin saattamaan taloudellisesti vastaavaan asemaan, jossa hän olisi ollut, jos omaisuuden lunastamiseen ei olisi ryhdytty.¹⁰⁸ Käytöstä poistettavien voimalaitosten käyvän hinnan määrittäminen ei varmastikaan ole yksinkertainen tehtävä. Täyden korvauksen määrittämisessä on tehtävä omaisuuden rahamääräisen arvon määrittämisen yhteydessä valintoja muun ohella siitä, ulottuuko korvaus kattamaan myös omaisuuden tuottoarvon.

Toiminnassa olevien kivihiiiltä energialähteenä käyttävien voimalaitosten omistajien tilanne ei nähdäkseni rinnastu koskiensuojelulain mukaisten vesistöjen ja vesialueiden omistajien tilanteeseen. Koskiensuojelulailla ei puututtu laissa määriteltyihin vesistöihin ja vesialueisiin aiemmin rakennettujen vesivoimalaitosten toimintaan. Omaisuudensuojan kohde koskiensuojelulain kysymyksessä ollen oli vesistön tai vesialueen omistajan omistuksessa tai haltijan hallinnassa oleva rakentamaton voimanlähde (so. vesivoima). Sikäli kuin mahdollinen kivihiiilen energiakäytön kieltämistä koskeva lainsäädäntö ulotettaisiin koskemaan jo toiminnassa olevia laitoksia, puuttuisi tällainen lainsäädäntö nähdäkseni voimalaitosten omistajien omaisuuden suojaan ainakin jossakin suhteessa voimakkaammin kuin mistä koskiensuojelulain mukaisessa lainsäädännössä oli kysymys.

Tämän mukaisestikin arvioiden mahdollisen lainsäädännön kohdistaminen myös jo käytössä oleviin laitoksiin muodostanee perusteen maksaa voimalaitosten omistajille omaisuutensa käytön estymisestä täysi korvaus. Koskiensuojelulain mukaisessa järjestelmässä maksettavien korvausten määrään vaikutti muun ohella vesivoiman luonnollisen nimellistehon määrä sekä se, että vesistön tai vesialueen käyttäminen vesivoiman tuotantoon ei mahdollisesti ollut teknistaloudellisesti kannattavaa. Käytössä olevien kivihiiiltä energialähteenä käyttävien voimalaitosten käytön estymisestä maksettavan täyden korvauksen määrittämisessä otettaneen huomioon paitsi voimalaitoksen teho myös sen teknis-taloudellinen käyttöikä.

Mikäli voimalaitoksen omistajan on mahdollista teknis-taloudellisesti järkevällä tavalla korvata kivihiihi muulla polttoaineella, ei kysymys nähdäkseni olisi pakkolunastukseen rinnastettavissa olevasta käyttöoikeuden rajoituksesta. Mahdollinen valtion korvausvastuu, jonka ei tällaisessa tilanteessa olisi

¹⁰⁸ *Länsineva 2002*, s. 224–228.

välttämättä oltava täyden korvauksen suuruinen, koskisi välttämättömiä ja teknis-taloudellisesti järkeviä investointeja tarpeellisten muutosten aikaansaamiseksi. Voimalaitosten yhdenvertaisen kilpailuasetelman takaamiseksi tällaisiin järjestelyihin ei olisi perusteltua sisältyä sellaisten muutostoimenpiteiden korvaamista, jotka lisäävät voimalaitoksen käyttöikää yli sen, mikä olisi ollut aiemman käytössä olleen kivihiihtä energialähteenä käyttäneen voimalaitoksen todennäköinen arvioitu käyttöikä ainakaan, jos muita energialähteitä käyttävien voimalaitosten omistajat eivät voisi hyötyä vastaavatyypisistä korvausjärjestelyistä. Muussa tapauksessa kivihiihtä energialähteenä käyttänyt voimalaitoksen omistaja asetettaisiin voimantuotantomarkkinoilla muita energiantuottajia parempaan asemaan.

3.5.3.3 Sopimusjärjestelyt

Edellä todetusti perustuslakivaliokunnan käytännössä ei ole suhtauduttu ehdottoman kielteisesti sellaisen lainsäädännön antamiseen, jolla on taannehtivia vaikutuksia jo oleviin sopimussuhteisiin.

Koskiensuojelulain mukaiseen korvausjärjestelmään kuitenkin sisältyi mahdollisuus saada korvauksia valtiolta tietyistä sopimusjärjestelyistä. Arvioitaessa, tulisiko sopimusjärjestelyiden estymisen vuoksi toiminnanharjoittajalle maksettavaksi valtion varoista korvauksia, on perusteltua kiinnittää huomiota ainakin tällaisten sopimusjärjestelyiden sitovuuteen, pitkäkestoisuuteen sekä siihen, kuinka olennaisia sopimusjärjestelyt ovat omaisuudensuojan keskiössä olevan voimalaitostoiminnan harjoittamisen kannalta. Esi-investointivaiheen markkinakartoitusta ja muita siihen liittyviä toimenpiteitä ei voitane pitää mahdollisten korvausten maksamisen suhteen kovin keskeisinä.

3.5.3.4 Julkisyhteisöt voimalaitosten omistajina

Julkisyhteisöjen, muun ohella valtion, kuntien ja kuntayhtymien, omaisuus ei lähtökohtaisesti nauti perustuslain takaamaa omaisuudensuojaa. Julkisomisteisuus ei sinänsä ole käytännössä muodostanut ehdotonta estettä korvauksen maksamiselle, vaan esimerkiksi koskiensuojelulain mukaisessa korvausmenettelyssä oli mukana myös julkisyhteisöjä. Valtion omistama Kemijoki Oy omisti yli 90 prosenttia Ounasjoen erillissuojelusta annetussa laissa tarkoitettua vesivoimasta, mitä koskeva korvausjärjestely oli koskiensuojelulain mukaisen korvausjärjestelyn mallina.

Osa kivihiihtä energialähteenä käyttävistä voimalaitoksista on joko kokonaan tai osittain julkisyhteisöjen omistamia. Asian mahdollisessa jatkovalmistelussa otettaneen huomioon, että ainakin sellaisten kuntalain 126 §:n 1 momentin (tai aiemmin voimassa olleen kuntalain (365/1995) 2 a §:n) nojalla toimintansa yhtiöittäneiden aiempien kunnallisten laitosten kilpailullinen asema energiantuotantomarkkinoilla rinnastuu yhtiöittämisen jälkeen oikeuksine ja velvolluuksineen muiden, yksityisten tahojen omistamien voimalaitosten asemaan. Näiden voimalaitosten omistajien jättäminen mahdollisten lainsäädäntöteitse toteutettavien kivihiihtä energiakäytön kiellon koskevien toimenpiteiden ulkopuolelle¹⁰⁹ sen paremmin kuin niiden asettaminen esimerkiksi voimalaitoksen polttoaineen muutoksista johtuvien korvausten saamisen suhteen yksityisessä omistuksessa olevien voimalaitosten omistajia huonompaan asemaan, vaikuttaa markkinatoimijoiden yhdenvertaisen aseman kannalta hankalalta.

¹⁰⁹ Vrt. Oikeusministeriö, Lainvalmisteluosasto, Salila, Jari, Lunastuslainsäädännön uudistamistarpeet, Selvityksiä ja ohjeita 33/2016, s. 11–12.

4 Euroopan unionin jäsenvaltioiden toimivallasta päättää energialähteitään ja energianhuoltoaan koskevista valinnoista

4.1 Yleistä unionin toimivallasta

Euroopan unionista tehdyn sopimuksen (SEU) 5 artiklan ensimmäisen kohdan ja unionin tuomioistuimen vakiintuneen oikeuskäytännön¹¹⁰ mukaisesti Euroopan unionin toimivalta määräytyy niin unionin sisäisissä kuin kansainvälisissä toimissa¹¹¹ annetun toimivallan periaatteen mukaan. SEU 5 artiklan 2 kohdan mukaisesti unioni voi toimia vain unionin jäsenvaltioiden unionille perussopimuksissa antaman toimivallan rajoissa ja perussopimuksissa asetettujen tavoitteiden saavuttamiseksi. Unionin toimivalta on erityistä eikä unionilla siten ole yleistä toimivaltaa antaa jäsenvaltioita sitovaa lainsäädäntöä millä elämänalalla tahansa. Unionin lainsäädäntötoimivalta tarkoittaa unionin toimivaltaa antaa aineellista lainsäädäntöä tietyllä elämänalalla.¹¹²

Kaiken unionin sisäisen lainsäädännön sekä unionin ulkoisten toimien kuten päätösten, joiden nojalla unioni allekirjoittaa kansainvälisen sopimuksen, on nojaututtava Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen kulloinkin kysymyksessä olevaa elämänalaa koskevaan määräykseen, niin kutsuttuun oikeudelliseen perustaan. Oikeudellinen perusta on siten unionin lainsäädännön antamisen ja unionin kansainvälisoikeudellisten toimien välttämätön edellytys.

Unionin tuomioistuimen vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan unionin lainsäädäntö- tai muun toimen oikeudellisen perustan valinnan tulee perustua tuomioistuinvalvonnassa objektiivisesti todennettavissa oleviin seikkoihin, joihin kuuluvat toimen tarkoitus ja sisältö. Jos toimella on kaksi eri tarkoitusta, joista toinen on yksilöitävissä toimen pääasialliseksi tai toinen sen liitännäiseksi tarkoitukseksi, on käytettävä toimen pääasiallisen tai määräävän tarkoituksen mukaista oikeudellista perustaa. Mikäli unionin toimen tarkoitukset eivät ole toisistaan erotettavissa eikä niitä voi pitää toisilleen liitännäisinä, voidaan toimen oikeudellisena perustana poikkeuksellisesti käyttää useaa eri oikeudellista perustaa, mikäli näiden oikeudellisten perustojen osalta määrätyt menettelyt eivät ole keskenään yhteensopimattomia.¹¹³ Keskenään yhteensopimattomia menettelyjä ovat esimerkiksi SEUT 289 ja 294 artiklassa tarkoitettu tavallinen lainsäätämisyjärjestys, jossa Euroopan parlamentti ja neuvosto määräenemmistöllä päättäen hyväksyvät yhdessä vaikkapa direktiivin, sekä unionin ympäristöpolitiikkaa koskevassa SEUT 192 artiklan 2 kohdassa tarkoitettu erityinen lainsäätämisyjärjestys, jossa neuvosto antaa säädöksen yksimielisesti Euroopan parlamenttia kuultuaan¹¹⁴.

Kansalliselle lainsäätäjälle on unionin tuomioistuimen oikeuskäytännöstä johdettu velvollisuus olla antamatta unionin oikeuden kanssa yhteensopimatonta lainsäädäntöä (niin kutsuttu pre-emption –doktriini

¹¹⁰ Asia 6/64, *Costa v. Enel*, tuomio 15.7.1964, Suomenkiel. erityispainos s. 211 ja lausunto 1/2009, Patenttilitigaatiosopimus

¹¹¹ Lausunto 2/94, *Yhteisön liittyminen ihmisoikeuksien ja perusvapauksien suojaamiseksi tehtyyn yleissopimukseen*, annettu 28.3.1996, 23 ja 24 kohta. *Dashwood, Alan: The Attribution of External Relations Competence teoksessa Dashwood & Hillion eds. 2000, s. 116.*

¹¹² *Schütze, Robert: European Constitutional Law, Cambridge University Press, 2012, s. 153.*

¹¹³ Ks. esim. asia C-490/10, *Euroopan parlamentti v. Euroopan unionin neuvosto*, tuomio 6.9.2012, ECLI:C:EU:2012:525, 44–47, 61, 69, 70, 73, 74kohta.

¹¹⁴ Neuvosto kuulee myös sosiaali- ja terveyskomiteaa sekä alueiden komiteaa.

tai periaate¹¹⁵). Pre-emption -doktriinin voitaneen katsoa ilmenevän unionin ja jäsenvaltioiden jaetun toimivallan alalla paitsi SEUT 2 artiklan 2 kohdasta, jonka mukaan jäsenvaltiot voivat säätää lakeja ja antaa oikeudellisesti velvoittavia säädöksiä siltä osin kuin unioni ei käytä toimivaltaansa tai on päättänyt lakata käyttämästä sitä, myös SEU 4 artiklan mukaisesta vilpittömän yhteistyön periaatteesta.

Oikeuskirjallisuudessa esitetyn mukaan kansallista lainsäätäjää koskee pre-emption -doktriinin mukaan velvollisuus pidättäytyä antamasta kansallista lainsäädäntöä, joka kuuluu unionin oikeudessa tyhjentävästi tai kattavasti säännellylle alalle, tai joka on välittömästi unionin oikeuden vastaista taikka joka muodostaa esteen sisämarkkinoiden toiminnalle.¹¹⁶ Mikäli kansallinen lainsäätjä on sanotun periaatteen vastaisesti antanut kansallista lainsäädäntöä, joka esimerkiksi muodostaa esteen sisämarkkinoiden toiminnalle, on tilanne systematisoitavissa kansallisen lainsäädännön ja unionin oikeuden väliseksi normiristiriidaksi. Tällainen normiristiriita ratkeaa unionin oikeuden ensisijaisuuden periaatteen nojalla. Pre-emption -doktriinia sovellettaessa tulee ratkaistavaksi, onko jäsenvaltion lainsäätäjällä ylipäättään toimivaltaa antaa kansallista lainsäädäntöä. Doktriinin rationa on ennaltaehkäistä kansallisen lainsäädännön ja unionin oikeuden väliset ristiriitatilanteet ja ylläpitää unionin oikeuden yhtenäisyyttä¹¹⁷. Unionin oikeuden ensisijaisuuden periaate toimii puolestaan kansallisen ja unionin lainsäädännön välisten normiristiriitojen ratkaisusääntönä tilanteessa, jossa kansallista lainsäädäntöä on jo annettu.

Unionin toimivalta voi olla nimenomaista eli eksplisiittistä tai johdettua eli implisiittistä. SEUT 2 artiklan 1 ja 2 kohdan mukaisesti unionin toimivalta voi olla luonteeltaan muun ohella yksinomaista eli jäsenvaltioiden toimivallan poissulkevaa tai jäsenvaltioiden kanssa jaettua. Jäsenvaltioilla on katsottu jaetun toimivallan alalla olevan toimivalta antaa kansallista lainsäädäntöä niin pitkään, kun unionin lainsäätjä ei ole sille perussopimuksessa annettua lainsäädäntötoimivaltaa käyttänyt.¹¹⁸ Unionin toimivallan systematisointia yksinomaiseksi ja jaetuksi ei ole kuitenkaan perusteltu ymmärtää kovin kategorisesti, sillä myös jaettuun toimivaltaan kuuluvalla alalla voi unionin lainsäädäntö kattavuutensa vuoksi tosiasiaassa estää jäsenvaltioita antamasta unionin oikeudesta riippumattomasti kansallista lainsäädäntöä. Tällaisessa tilanteessa ero unionin yksinomaiseen ja unionin ja jäsenvaltioiden kanssa jaettuun toimivaltaan kuuluvan alan välillä voi hämärtyä. Jäsenvaltion lainsäätäjän kannalta on olennaista tietää, milloin kansallinen lainsäädäntötoimivalta on rajoituksetonta ja milloin unionin oikeudesta johtuu rajoituksia tämän toimivallan käytölle. Yksittäistapauksessa sen määrittäminen, kuuluuko toimivalta antaa lainsäädäntöä unionille vai jäsenvaltiolle, edellyttää kysymyksessä olevaa alaa koskevan unionin lainsäädännön aineellisen sisällön yksityiskohtaista tarkastelua.

¹¹⁵ Pre-emption –doktriinin olemassaolo on tunnustettu Suomen Euroopan unioniin liittymistä koskevassa hallituksen esityksessä, jossa todetaan yhteisön säädösvallan velvoittavan suomalaista lainsäätäjää pidättymään tietynlaisten säädösten antamisesta. Doktriinia ei kuitenkaan ole hallituksen esityksessä nimetty. Ks. HE 135/1994 vp, s. 666.

¹¹⁶ Asia 218/85, *CERAFEL v. Le Campion*, 13 kohta. *Louis, Jean-Victor: The Community legal order. 2nd completely revised edition*, Office for Official Publications of the European Communities, Luxembourg, 1990, s. 20, *Cross, Eugene Daniel: Pre-emption of Member State Law in the European Economic Community: A Framework for Analysis*, CML Rev. Vol. 29, Kluwer Academic Publishers, The Netherlands, 1992, s. 454 ja *Goucha Soares, António, Pre-emption, Conflicts of Power and Subsidiarity*, 23 E.L.Rev., Sweet & Maxwell and Contributors, April 1998, s. 133.

¹¹⁷ *Schütze (2012)*, s. 365.

¹¹⁸ *Ziller, Jacques* teoksessa *Division of Competences and Regulatory Powers between the EU and the Member States*, Congress Proceedings Vol. 3, toim. Czuczai, J., Darák, P., Láncoş, P., Szabó, M., Zs. Varga, A., Wolters Kluwer, Budapest, 2016, s. 111.

4.2 Unionin energiapolitiikkaa koskevasta toimivallasta

4.2.1 Unionin energiapolitiikkaa koskevan toimivallan kehittyminen

Alkuperäisistä Euroopan yhteisöjen perustamissopimuksista erityisesti energiaan liittyviä kysymyksiä koskevia määräyksiä sisältyi alun perinkin määräaikaiseksi tarkoitettuun ja 25.7.2002 lakaneeseen Euroopan hiili- ja teräsyhteisön perustamissopimukseen (EHTY-sopimus)¹¹⁹ sekä Euroopan atomienergiayhteisön perustamissopimukseen (Euratom-sopimus). Euratom-sopimus on edelleen voimassa eikä tähän perustamissopimukseen ole tehty instituutioita ja eräitä teknisluontoisia seikkoja koskevien muutosten lisäksi olennaisia aineellisia muutoksia sitten Euratom-sopimuksen tekemisen (25.3.1957).

Jo alkuperäisen Euroopan talousyhteisön (ETY) perustamissopimuksen valmisteluvaiheessa 1950-luvun puolivälissä oli esillä aloitteita tavanomaisen energiatuotannon sektorikohtaisesta sääntelystä yhteisön tasolla. On esitetty, että koska EHTY-sopimus ja samaan aikaan valmisteilla ollut Euratom-sopimus kattoivat tuolloin tärkeimmiksi katsotut energiatuotannon lähteet, ei erityisen energiaa koskevan määräyksen sisällyttämistä Euroopan talousyhteisön sopimukseen pidetty tarpeellisena.¹²⁰ Muutoinkin alkuperäiseen Euroopan talousyhteisön perustamissopimukseen sisältyi melko niukasti erityisiä elämänaloja tai politiikan sektoreita koskeneita määräyksiä, jotka muodostavat unionin tasoisen lainsäädännön erityisen oikeusperustan. Eri politiikan aloja koskevia nimenomaisia määräyksiä lisättiin perustamissopimukseen sittemmin Euroopan yhtenäisasiakirjalla (1987), Maastrichtin sopimuksella (1993) ja Amsterdamin sopimuksella (1999) tehdyillä muutoksilla. Myös energiapolitiikkaa koskevan nimenomaisen määräyksen lisääminen Euroopan talousyhteisön, sittemmin Euroopan yhteisön, perustamissopimukseen oli esillä perustamissopimuksen muutoksia valmistelleissa hallitusten välisissä konferensseissa sekä eräissä muissa poliittisissa yhteyksissä. Nämä aloitteet eivät kuitenkaan johtaneet energiapolitiikkaa koskevan määräyksen lisäämiseen perustamissopimukseen.¹²¹

Vaikka alkuperäiseen Euroopan talousyhteisön perustamissopimukseen ei sisältynytkään nimenomaista energiapolitiikkaa koskevaa oikeusperustaa¹²², katsottiin energian sinänsä kuuluvan puiteluontoisen perustamissopimuksen soveltamisalalle, sillä sähköä ja eri energialähteitä ei ollut suljettu sopimuksen soveltamisalan ulkopuolelle. Sähköä, maakaasua, öljytuotteita ja uusiutuvia energiavaroja kohdeltiin näin ollen perustamissopimuksen tavaroiden vapaata liikkuvuutta koskevien määräysten suhteen lähtökohtaisesti kuin mitä tahansa tavaroita.¹²³

¹²⁰ *Lemaire, Christophe*: *Énergie et services d'intérêt économique général* teoksessa *Louis, Jean-Victor & Rodrigues, Stéphane*: *Les services d'intérêt économique général et l'union européenne*, Bruylant, Bruxelles, 2006, s. 216.

¹²¹ 1.11.1993 voimaan tulleella Maastrichtin sopimuksella lisättiin EY 3 artiklan ensimmäiseen kohtaan maininta, jonka mukaan yhteisön toimintaan sisältyy perustamissopimuksessa määrätyn edellytyksin ja siinä mainitussa aikataulussa toimenpiteet energian, pelastuspalvelun ja matkailun aloilla. Sanottua määräystä ei ole oikeuskirjallisuudessa pidetty varsinaisena yhteisön energiapolitiikan lainsäädäntötoimien oikeusperustana eikä yhteisön lainsäätäjät käyttänyt määräystä oikeusperustana. Ks. oikeuskirjallisuuden osalta esimerkiksi *Haghighi, Sanam*: *Energy Security and the Division of Competence between the European Community and its Member States*. *European Law Journal*, Vol. 14, July 2008, s. 467 ja *Inglis, Kirstyn*: *Anticipating New Union Competences in Energy*. 15 MJ 1, 2008, s. 125.

¹²² Ks. yleisesti *Kahl, Wolfgang*: *Die Kompetenzen der EU in der Energiepolitik nach Lissabon*. *EuR – Heft 5 – 2009 (Kahl 2009)*, s. 604.

¹²³ *Green, Nicholas*: *Energy Policy*. *European Law Review*, Volume 8, Sweet & Maxwell, London, 1983, s. 53, *Hancher, Leigh*: *EU Electricity Law*. *Chancery Law Publishing*, London, 1992 (*Hancher 1992*), s. 27, 41, *Ehlermann, Claus-Dieter*: *Role of the European Commission as Regards National Energy Policies*. *Journal of Energy & Natural Resources Law*, Vol 12, No 3, August 1994, s. 351, *Jarass, Hans D.*: *Europäisches Energierecht*. Bestand – Fortentwicklung – Umweltschutz.

Nimenomaisen energia-alaa koskevan oikeusperustan puuttumisesta huolimatta Euroopan yhteisössä hyväksyttiin energia-alan lainsäädäntöä 1960-luvulta lähtien. Yhteisön lainsäädännön oikeusperustana käytettiin muun ohella yhteis- tai sisämarkkinoiden perustamista koskevaa artiklaa (nykyisin SEUT 114 artikla), yhteisön ympäristöpolitiikkaa koskevaa artiklaa (nykyisin SEUT 192 artikla), tilastotietojen keräämistä koskevaa artiklaa sekä niin kutsuttua joustolauseketta (nykyisin SEUT 352 artikla). Lainsäädäntötoiminta energia-alalla liittyi ensinnä energiansaannin varmuuden edistämiseen muun ohella varmuusvarastointia ja ilmoitusmenettelyä koskevan lainsäädännön keinoin.¹²⁴ Toiseksi unionin energia-alan sääntelyllä on vastattu ympäristöpolitiikan läpäisyvaikutuksesta johtuviin tarpeisiin muun ohella energiansäästöön ja energiatehokkuuteen liittyvien laitekohtaisten määräysten,¹²⁵ monivuotisten ohjelmien¹²⁶ ja laaja-alaisemman sääntelyn¹²⁷ ohella uusiutuvista lähteistä peräisin olevan energian käytön edistämistä koskevan lainsäädännön mukaisesti¹²⁸. Kolmanneksi unionin lainsäädäntötoiminta energia-alalla on liittynyt sähkön ja maakaasun sisämarkkinoiden toteuttamiseen.¹²⁹ Sähkön sisämarkkinadirektiivin¹³⁰ säännösten vaikutuksia kivihiilen energiakäytön kieltämiseen käsitellään jäljempänä jaksossa 5. Unionin lainsäätäjät on siten antanut energiapolitiikan alalla tyyppillisesti lainsäädäntöä ulkoisesta tarpeesta reaktiivisesti, kuten jäsenvaltioiden varmuusvarastointivelvoitteiden asettamisen osalta, tai osana laajempaa unionin yhdentymiskehitystä, kuten sähkön ja maakaasun sisämarkkinoiden luomisen sekä ympäristöpolitiikan läpäisyvaikutuksen kysymyksessä ollen.

Unionin energiapolitiikkaa koskeva nimenomainen oikeusperusta sisällytettiin vasta Lissabonin sopimuksen voimaantulon myötä 1.12.2009 Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 194 artiklaksi, joka muodostaa yksinään sopimuksen XXI osaston. Ajatus perustamissopimukseen sisällytettävästä

Duncker & Humblot, Berlin, 1996, s. 14–15 ja *Gunst, Andreas J.*: Energy Trade in the European Common Market – Free Movement, Exceptions and Regulatory Inaction. *Journal of Energy & Natural Resources Law*, Vol 21, No 4, November 2003, s. 448.

¹²⁴ Ks. esim. sittemmin kumotut: neuvoston direktiivi 68/414/ETY ETY:n jäsenvaltioiden velvollisuudesta ylläpitää raakaöljy- ja/tai öljytuotevarastojen vähimmäistasoa, EYVL nro L 308, 23.12.1968, neuvoston asetus (ETY) N:o yhteisön energiahuoltotilannetta koskevien tietojen toimittamisesta, EYVL Nro L 198, 23.7.1976, s. 1

¹²⁵ Ks. esim. neuvoston direktiivi 92/42/ETY uusien nestemäisiä tai kaasumaisia polttoaineita käyttävien kuumavesikattiloiden hyötysuhdevaatimuksista, EYVL nro L 167 s. 17.

¹²⁶ Ks. esim. Euroopan parlamentin ja neuvoston päätös N:o 647/2000/EY, energiatehokkuutta edistävästä monivuotisesta ohjelmasta (Save) 1998–2002, EYVL nro L 79, 30.3.2000, s. 6.

¹²⁷ Ks. esim. Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2012/27/EU, annettu 25 päivänä lokakuuta 2012, energiatehokkuudesta, direktiivien 2009/125/EY ja 2010/30/EU muuttamisesta sekä direktiivien 2004/8/EY ja 2006/32/EY kumoamisesta, EUVL nro L 315, s. 1–65.

¹²⁸ Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2009/28/EY uusiutuvista lähteistä peräisin olevan energian käytön edistämistä sekä direktiivien 2001/77/EY ja 2003/30/EY muuttamisesta ja myöhemmästä kumoamisesta, EUVL nro L 140, s. 16–62.

¹²⁹ Ensimmäiset energia-alan sisämarkkinoiden sääntelyyn liittyvät aloitteet esitettiin jo 1980-luvun loppupuolella. *Energy in Europe – The internal energy market*, 2.5.1988, COM(88) 238 final. Special Issue. Ks. myös *Hancher 1992*, s. 5–8, *MacDougall, David*: European Community Energy Law in Perspective teoksessa *MacDougall, David & Wälde, Thomas W eds.*: European Community Energy Law. Selected Topics Graham & Trotman/Martinus Nijhoff, 1994 (*MacDougall & Wälde 1994*), s. 1, *Hancher, Leigh*: European Energy Law, Changing Concepts and Pervasive Principles teoksessa *MacDougall & Wälde 1994*, s. 23, *Haaland Matlary, Janne*: Energy Policy in the European Union. MacMillan Press Ltd, 1997, s. 20, *Johnston, Angus*: Maintaining the Balance of Power: Liberalisation, Reciprocity and Electricity in the European Community. *Journal of Energy & Natural Resources Law*, Vol 17, No 2, May 1999, s. 123, *Cameron, Peter*: The consumer and the internal market in energy: who benefits? 31. *E.L.Rev.*, Sweet & Maxwell and Contributors, 2006, s. 114 ja *Cameron, Peter*: The Interface between European Union Energy, Environmental and Competition Law, Report of the XXV FIDE Congress Tallinn 2012, Tartu University Press 2012, s. 29.

¹³⁰ Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2009/72/EY, annettu 13 päivänä heinäkuuta 2009, sähkön sisämarkkinoita koskevista yhteisistä säännöistä ja direktiivin 2003/54/EY kumoamisesta, EUVL nro L 211, 14.8.2009, s. 55–93.

nimenomaisesta energiaa koskevasta määräyksestä ja unionille tällä alalla annettavasta nimenomaisesta toimivallasta ei kuitenkaan ollut uusi, kuten edellä on jo todettu.

4.2.2 Unionin energiapolitiikkaa koskevista viimeaikaisista kannanotoista

Euroopan komissio antoi jo pitkään ennen unionin energiapolitiikkaa koskevan nimenomaisen oikeusperustan sisällyttämistä Lissabonin sopimukseen lukuisia unionin energiapolitiikkaa koskevia tiedonantoja sekä vihreitä ja valkoisia kirjoja. Komission viimeaikaisista unionin energiapolitiikkaa koskevista tiedonannoista ja strategioista käyvät ilmi unionin pääasialliset energiapolitiikan tavoitteet, joita seuraavassa käsitellään erityisesti siltä kannalta, minkälaista suhtautumista kivihiihen energiakäyttöön ne heijastavat.

Komission vuodelta 2010 olevassa tiedonannossa Energia 2020 – Strategia kilpailukykyisen, kestävän ja varman energiansaannin turvaamiseksi¹³¹ todetaan unionin energiapolitiikan keskeisinä tavoitteina olevan toimitusvarmuus, kilpailukyky ja kestävyys. Strategiassa tuodaan esiin muun ohella tarve merkittäviin energiainvestointeihin nykyisten energialähteiden monimuotoistamiseksi. Strategiassa on todettu, että Eurooppa-neuvosto on pitkällä aikavälillä sitoutunut hiilestä irtautumiseen tavoitteena vähentää päästöjä unionissa ja muissa teollisuusmaissa 80–95 prosentilla vuoteen 2050 mennessä. Strategian mukaan tuolla hetkellä lähes 45 prosenttia Euroopan sähköntuotannosta perustuu vähähiilisiin energialähteisiin, lähinnä ydin- ja vesivoimaan, joiden rajallisesta käyttöistä johtuen merkittävä määrä tuotantokapasiteettia menetetään. Tämän tuotantokapasiteetin korvaaminen edellyttää muun ohella varmojen, ei-fossiilisten polttoainevaihtoehtojen löytämistä. Strategiassa myös ennakoitaan vuoteen 2050 ulottuvia vähähiilisen talouden ja energia-alan etenemissuunnitelmia sekä komission ehdotuksia vähähiiliseen energiaan liittyvien tieteellisten läpimurtojen aikaansaamiseksi.

Komission vuoden 2014 Euroopan energiavarmuusstrategiassa¹³² tuodaan esiin unionin olevan tuolla hetkellä ainoa merkittävä taloustoimija, joka tuottaa 50 prosenttia sähköstään ilman hiilidioksidipäästöjä. Pitkällä aikavälillä unionin energiavarmuuden todetaan liittyvän erottamattomasti tarpeeseen siirtyä kilpailukykyiseen vähähiiliseen talouteen, joka vähentää fossiilisten polttoaineiden tuontitarvetta ja tukee energiavarmuutta. Strategiassa mainitaan kansallisia energiavalintoja kunnioitettavan.¹³³

Energiantuotannon lisäämistä koskevan teeman yhteydessä strategiassa käsitellään myös kivihiihtä. Kotimaisen kivihiihen tuotannon ja kivihiihen kulutuksen todetaan pienentyneen unionissa, mutta kivi- ja ruskohiilellä on kuitenkin yhä merkittävä osuus energialähteenä unionin tasolla. Unionin todetaan tuovan noin 40 prosenttia kiinteistä polttoaineista, mutta tuonti tapahtuu hyvin toimivilta ja monipuolisilta globaaleilta markkinoilta, jotka tarjoavat unionille varman tuontiperustan. Strategian mukaan kivi- ja ruskohiilen hiilidioksidipäästöjen vuoksi niillä on pitkällä aikavälillä tulevaisuutta EU:ssa vain käytettäessä hiilidioksidin talteenottoa ja varastointia (CCS). Tähän liittyvän avaintoimen mukaan jäsenvaltioiden olisi

¹³¹ Komission tiedonanto Euroopan parlamentille, neuvostolle, Euroopan talous- ja sosiaalikomitealle ja alueiden komitealle, Energia 2020 – Strategia kilpailukykyisen, kestävän ja varman energiansaannin turvaamiseksi, 10.11.2010, KOM(2010) 639 lopullinen, SEK (2010) 1346, s. 2–3, 18 .

¹³² Komission tiedonanto Euroopan parlamentille ja neuvostolle – Euroopan energiavarmuusstrategia, 28.5.2014, KOM(2014) 330 lopullinen,

¹³³ Euroopan energiavarmuusstrategia, s. 3.

hyödynnettävä hiilivetyjä ja puhdasta hiiltä – silloin kun tämä vaihtoehto on valittu – ottaen huomioon hiilestä irtautumiseen liittyvät ensisijaiset tavoitteet.¹³⁴

Energiavarmuusstrategiaan sisältyy jakso, joka koskee kansallisten energiapoliittisten toimintalinjojen koordinoinnin parantamista ja yhdellä äänellä puhumista ulkoisessa energiapolitiikassa. Tässä yhteydessä on todettu muun ohella olevan selvää, että energialähteiden valintaa koskevat päätökset kuuluvat jäsenvaltioiden toimivaltaan. Tähän liittyvänä avaintoimena todetaan muun ohella, että jäsenvaltioiden olisi tiedotettava toisilleen tärkeistä kansallisista energiapoliittisista päätöksistä ennen niiden hyväksymistä käyttäen olemassa olevia forumeja.

Vuodelta 2015 olevassa Energiaunionipaketissa¹³⁵ todetaan visioidun energiaunionin olevan kestävä, vähähiilinen ja ilmastoystävällinen talous, joka on suunniteltu pitkälle aikavälille. Jotta tavoite voidaan saavuttaa, on strategian mukaan luovuttava fossiilisia polttoaineita käyttävästä taloudesta. Yksi energiaunionin viidestä ulottuvuudesta on vähähiiliseen talouteen siirtyminen. Energialähteiden, energian toimittajien ja toimitusreittien monipuolistamisen todetaan olevan ensiarvoisen tärkeää turvallisen ja kestäväen energiahuollon varmistamiseksi. Strategian useassa kohdassa käsitellään vähähiiliseen talouteen siirtymistä.¹³⁶

4.2.3 Jäsenvaltion toimivalta päättää energiavarojensa hyödyntämisen ehdot, eri energialähteiden välillä tekemät valinnat ja energiahuollon yleinen rakenne

4.2.3.1 Perussopimuksen määräykset

SEUT 4 artiklan 2 kohdan i alakohdan mukaisesti unionin toimivalta energia-alalla on unionin ja jäsenvaltioiden kesken jaettua toimivaltaa. SEUT 2 artiklan 2 kohdan mukaan jaettu toimivalta tarkoittaa sitä, että unioni ja jäsenvaltiot voivat toimia lainsäätäjänä ja antaa oikeudellisesti velvoittavia säädöksiä kyseisellä alalla. Jäsenvaltiot käyttävät toimivaltaansa siltä osin kuin unioni ei ole käyttänyt omaansa. Jäsenvaltiot käyttävät jälleen toimivaltaansa siltä osin kuin unioni on lakannut käyttämästä omaansa.

Energiaa koskevan SEUT 194 artiklan 1 kohdan mukaan sisämarkkinoiden toteuttamisen ja toiminnan yhteydessä sekä ympäristön säilyttämistä ja sen tilan parantamista koskevan vaatimuksen huomioon ottaen unionin energiapolitiikalla pyritään: a) varmistamaan energiamarkkinoiden toimivuus; b) varmistamaan energian toimitusvarmuus unionissa; ja c) edistämään energiatehokkuutta ja energiansäästöä sekä uusiin ja uusiutuviin energialähteisiin perustuvien energiamuotojen kehittämistä; ja d) edistämään energiaverkkojen yhteenliittämistä.

SEUT 194 artiklan 2 kohdan mukaan Euroopan parlamentti ja neuvosto säätävät energiapolitiikan tavoitteiden toteuttamiseksi tarkoitetuista toimenpiteistä tavanomaista lainsäätämisyjärjestystä noudattaen,¹³⁷ sanotun kuitenkin rajoittamatta perussopimusten muiden määräysten soveltamista. Näin

¹³⁴ Euroopan energiavarmuusstrategia, s. 14–15.

¹³⁵ Energiaunionipaketti – Komission tiedonanto Euroopan parlamentille, neuvostolle, Euroopan talous- ja sosiaalikomitealle, alueiden komitealle ja Euroopan investointipankille – Joustavaa energiaunionia ja tulevaisuuteen suuntautuvaa ilmastonmuutospolitiikkaa koskeva puitestrategia, 25.2.2015, KOM(2015) 80 lopullinen.

¹³⁶ Energiaunionipaketti, s. 4, 5, 15, 18.

¹³⁷ Kyseisistä toimenpiteistä säädetään, kun alueiden komiteaa sekä talous- ja sosiaalikomiteaa on kuultu.

ollen unionin energiapolitiikan alan toimien tulee olla tarpeellisia SEUT 194 artiklassa määrättyjen tavoitteiden saavuttamiseksi.¹³⁸

SEUT 122 artikla ja SEUT 170 artikla ovat unionin energiapolitiikan alan toimia koskevia erityismääräyksiä, jotka voivat tulla sovellettavaksi SEUT 194 artiklan asemesta näissä määräyksissä tarkoitetuissa tilanteissa.¹³⁹ SEUT 122 artiklan 1 kohdan mukaan neuvosto voi komission ehdotuksesta päättää jäsenvaltioiden välisen yhteisvastuun hengessä taloudellisen tilanteen kannalta aiheellisista toimenpiteistä erityisesti, jos ilmenee suuria vaikeuksia tiettyjen tuotteiden saatavuudessa, erityisesti energia-alalla, sanotun kuitenkin rajoittamatta muiden perussopimuksessa määrättyjen menettelyjen soveltamista. Sanottu jäsenvaltioiden keskinäistä solidaarisuutta koskeva määräys koskee hyvin poikkeuksellisia tilanteita eikä määräyksellä ole olennaista merkitystä arvioitaessa kivihiilen energiakäytön kieltämistä kansallisella lainsäädännöllä. SEUT 170 artiklassa määrätään Euroopan laajuisista verkoista. Myöskään SEUT 170 artiklan määräys Euroopan laajuisista (energia)verkoista ei ole käsillä olevan aiheen kannalta erityisen merkityksellinen.

SEUT 194 artiklan 2 kohdan mukaan unionin energiapolitiikan toimenpiteet eivät vaikuta jäsenvaltion oikeuteen määrittellä energiavarojensa hyödyntämisen ehtoja, jäsenvaltion eri energialähteiden välillä tekemiin valintoihin eikä jäsenvaltion energiahuollon yleiseen rakenteeseen, sanotun kuitenkin rajoittamatta SEUT 192 artiklan 2 kohdan ensimmäisen alakohdan c alakohdan soveltamista.

Ympäristöpolitiikan alaan kuuluvan SEUT 192 artiklan 2 kohdan ensimmäisen alakohdan c alakohdan mukaan neuvosto antaa yksimielisesti erityisessä lainsäätämisyjärjestyksessä toimenpiteet, jotka vaikuttavat merkittävästi jäsenvaltion valintaan eri energialähteiden välillä ja jäsenvaltion energiahuollon yleiseen rakenteeseen. SEUT 192 artiklan 2 kohdan toisen alakohdan mukaan neuvosto voi komission ehdotuksesta ja Euroopan parlamenttia, talous- ja sosiaalikomiteaa sekä alueiden komiteaa kuultuaan päättää yksimielisesti, että 192 artiklan 2 kohdan ensimmäisessä alakohdassa tarkoitettuihin aloihin sovelletaan tavallista lainsäätämisyjärjestystä.

Lissabonin sopimukseen liitettyssä julistuksessa¹⁴⁰ konferenssi katsoo, ettei SEUT 194 artikla vaikuta jäsenvaltioiden oikeuteen toteuttaa tarvittavat toimenpiteet varmistaakseen energiahuoltonsa 347 artiklassa määrättyin edellytyksin. SEUT 347 artiklan mukaan jäsenvaltion neuvottelevat keskenään, jotta ne voivat yhdessä antaa tarvittavat säännökset estääkseen sen, että toimenpiteet, joihin jäsenvaltio voi joutua turvautumaan yleisen järjestyksen ylläpitämiseen vaikuttavissa vakavissa sisäisissä levottomuuksissa, sodassa tai sodan uhkaa merkitsevässä vakavassa kansainvälisessä jännitystilassa taikka täyttääkseen ne velvoitteet, joihin se on sitoutunut rauhan ja kansainvälisen turvallisuuden ylläpitämiseksi, vaikuttaisivat sisämarkkinoiden toimintaan.

4.2.3.2 Unionin oikeuden vaikutuksesta jäsenvaltion oikeuteen määrittellä energiavarojensa hyödyntämisen ehdot, valinta energialähteensä ja energiahuoltonsa yleinen rakenne

SEUT 194 artiklan 2 kohdan määräys siitä, että unionin energia-alaan kuuluva toimenpide ei vaikuta jäsenvaltion oikeuteen määrittellä energiavarojensa hyödyntämisen ehdoista, palautuu nähdäkseni jäsenvaltion energiavarojensa hallintaa koskevaan suvereenisuuteen. Määräyksen voitaneen katsoa

¹³⁸ Ks. asia C-490/10, *Euroopan parlamentti v. neuvosto*, 66 kohta.

¹³⁹ Ks. asia C-490/10, *Euroopan parlamentti v. neuvosto*, 67 kohta.

¹⁴⁰ Lissabonin sopimukseen liitetty julistus N:o 35 Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 176 a artiklasta, 17.12.2007, s.261.

osaltaan merkitsevän muun ohella sitä, että jäsenvaltion harkintavallassa on – muut mahdolliset kotimaisesta lainsäädännöstä, unionin oikeudesta ja kansainvälisistä sopimuksista johtuvat velvoitteet huomioon ottaen – päättää, missä määrin vaikkapa kotimaista vesivoimaa hyödynnetään sähköntuotannossa eikä unionin oikeudesta sellaisenaan johdu estettä esimerkiksi kotimaisen turpeen energiakäytölle.

SEUT 194 artiklan 2 kohdan määräys, jonka mukaan unionin energia-alaan kuuluva toimenpide ei vaikuta jäsenvaltion eri energialähteiden välillä tekemiin valintoihin eikä jäsenvaltion energiahuollon yleiseen rakenteeseen, ei nähdäkseen anna täysin oikeata kuvaa unionin toiminnasta ja sen toimivallan laajuudesta. Jo ennen Lissabonin sopimuksen tekemistä annetussa unionin lainsäädännössä ja unionin lainsäätäjän Lissabonin sopimuksen jälkeen antamassa lainsäädännössä on tosiasiasa välillisesti vaikutettu jäsenvaltioiden eri energialähteiden välillä tekemiin valintoihin ja näin ollen osin myös jäsenvaltioiden energiahuollon yleiseen rakenteeseen. Tämä on tapahtunut unionin ympäristöpolitiikkaa koskevan perussopimuksen määräyksen (SEUT 192 artiklan 1 kohta) nojalla annettujen unionin säädösten pohjalta.

Arvioitaessa unionin oikeuden mahdollista vaikutusta jäsenvaltion eri energialähteiden välillä tekemiin valintoihin ja jäsenvaltion energiahuollon yleiseen rakenteeseen on perusteltua verrata unionin energia-politiikkaa ja ympäristöpolitiikkaa koskevia eri oikeusperustoja toisiinsa.

Sekä unionin energiapolitiikkaa koskevan SEUT 194 artiklan 2 kohdan että unionin ympäristöpolitiikkaa koskevan SEUT 192 artiklan 2 kohdan ensimmäisen alakohdan c alakohdan perimmäisenä tarkoituksena on katsottu olevan jäsenvaltioiden energialähteiden valintaa koskevan suvereenisuuden suojaamisen, joskin unionin jäsenvaltioiden energialähteiden valintaan vaikuttava toimivalta on unionin ympäristöpolitiikan alalla jäljempänä todetusti laajempi kuin unionin energiapolitiikan alalla. Kumpikin perussopimuksen määräys kuitenkin ilmentää sitä, että jäsenvaltioiden tarkoituksena ei ole ollut siirtää unionille toimivaltaa tehdä perimmäisiä ratkaisuja energialähteidensä valinnasta ja energiahuoltonsa rakenteesta.¹⁴¹

Unionin lainsäätäjällä ei vaikuttaisi olevan unionin nimenomaisen energiapolitiikkaa koskevan oikeusperustan eli SEUT 194 artiklan 2 kohdan nojalla toimivaltaa päättää sellaisista toimenpiteistä, jotka vaikuttavat jäsenvaltion eri energialähteiden välillä tekemiin valintoihin ja jäsenvaltion energiahuollon yleiseen rakenteeseen. Unionin ympäristöpolitiikkaan koskevan SEUT 192 artiklan 2 kohdan ensimmäisen alakohdan c alakohdan mukaan neuvosto voi kuitenkin yksimielisesti erityisessä lainsäätämisyjärjestyksessä Euroopan parlamenttia, talous- ja sosiaalkomiteaa ja alueiden komiteaa kuultuaan päättää toimenpiteistä, jotka vaikuttavat *merkittävästi* (kurs. tässä) jäsenvaltion eri energialähteiden välillä tekemiin valintoihin ja jäsenvaltion energiahuollon yleiseen rakenteeseen. Oikeuskirjallisuudessa esitetyn mukaan ajateltavissa olisi, että unionin lainsäätäjä antaisi tätä määräystä oikeusperustana käyttäen lainsäädäntöä, jolla esimerkiksi kiellettäisiin tai huomattavasti rajoitettaisiin fossiilisten polttoaineiden käyttöä jäsenvaltioissa.¹⁴² Tällaista sitovaa unionin lainsäädäntöä ei kuitenkaan ole annettu.

Energiapolitiikan ohella myös ympäristöpolitiikka kuuluu unionin ja jäsenvaltioiden jaetun toimivallan alalle. Kysymys ei näin ollen ole unionin yksinomaiseen toimivaltaan kuuluvasta alasta, jolla ainoastaan unioni voisi toimia lainsäätäjänä. Katsoisin, että pelkästään siitä, että SEUT 192 artiklan 2 kohdan ensimmäisen alakohdan c alakohta antaa unionille potentiaalisen toimivallan antaa lainsäädäntöä, joka vaikuttaa

¹⁴¹ *Simm, Marion: The Interface between European Union Energy, Environmental and Competition Law, Report of the XXV FIDE Congress Tallinn 2012, Tartu University Press 2012, s. 54–55.*

¹⁴² *Kahl 2009, s. 610–611.*

merkittävästi jäsenvaltion eri energialähteiden välillä tekemiin valintoihin ja jäsenvaltion energiahuollon yleiseen rakenteeseen, ei johdu, että jäsenvaltioilla ei olisi edelleen toimivaltaa antaa näitä seikkoja koskevaa kansallista lainsäädäntöä. Nähdäkseni tällainen vaikutus unionin oikeudella voisi olla vain silloin, jos jäsenvaltioiden eri energialähteiden välillä tekemistä valinnoista ja jäsenvaltioiden energiahuollon yleisestä rakenteesta olisi unionin lainsäädännöllä kattavasti säädetty. Näin ei kuitenkaan ole. SEUT 192 artiklan 2 kohdan mukainen yksimielisyysvaatimus neuvoston päätöksenteossa asettaa joka tapauksessa jatkossakin kynnysen tämän tyyppisen unionin lainsäädännön antamiselle hyvin korkealle.

Jos unionin lainsäädännön vaikutus jäsenvaltion energialähteiden valintaan tai energiahuollon yleiseen rakenteeseen ei ole merkittävä, voi unionin lainsäätäjät kuitenkin antaa määränemmistöllä tavallisessa lainsäätämisyjärjestyksessä lainsäädäntöä unionin ympäristöpolitiikkaa koskevan SEUT 192 artiklan 1 kohdan nojalla SEUT 191 artiklassa tarkoitettujen unionin ympäristöpolitiikkaa koskevien tavoitteiden saavuttamiseksi. SEUT 191 artiklan 1 kohdan mukaan unionin ympäristöpolitiikalla vaikutetaan seuraavien tavoitteiden saavuttamiseen: ympäristön laadun säilyminen, suojelu ja parantaminen; ihmisten terveyden suojelu; luonnonvarojen harkittu ja järkevä käyttö; sellaisten toimenpiteiden edistäminen kansainvälisellä tasolla, joilla puututaan alueellisiin tai maailmanlaajuisiin ympäristöongelmiin ja erityisesti ilmastonmuutoksen torjuminen. SEUT 191 artiklan 2 kohdan ensimmäisen alakohdan mukaan unionin ympäristöpolitiikalla pyritään suojelun korkeaan tasoon unionin eri alueiden tilanteiden erilaisuus huomioon ottaen. Unionin ympäristöpolitiikka perustuu ennalta varautumisen periaatteelle sekä periaatteille, joiden mukaan ennalta ehkäiseviin toimiin olisi ryhdyttävä, ympäristövahingot olisi torjuttava ensisijaisesti niiden lähteellä ja saastuttajan olisi maksettava.

Ympäristöpolitiikkaa koskevan SEUT 192 artiklan 1 kohtaa edeltäneen määräyksen (EY 175 artikla) nojalla on annettu muun ohella uusiutuvista lähteistä peräisin olevan energian käytön edistämistä koskeva Euroopan neuvoston ja parlamentin direktiivi 2009/28/EY¹⁴³, unionin päästökauppadirektiivi sellaisena kuin se on muutettu direktiivillä 2009/29/EY¹⁴⁴ sekä direktiivi 2000/60/EY yhteisön vesipolitiikan puitteista¹⁴⁵. Mainitut direktiivit on annettu ennen Lissabonin sopimuksen voimaantuloa eikä niiden oikeusperustana olisi siten voinut käyttää unionin energiapolitiikkaa koskevaa SEUT 194 artiklaa. Näiden säädösten voidaan kuitenkin mielestäni katsoa vaikuttavan vähintään välillisesti jäsenvaltion valintaan eri energialähteiden välillä ja niiden energiahuollon yleiseen rakenteeseen. Tätä vaikutusta ei voitane pitää SEUT 192 artiklan 2 kohdan ensimmäisen alakohdan c alakohdassa tarkoitettulla tavalla merkittävänä, joskin sen arvioimiseen, mitä on pidettävä tässä suhteessa merkittävänä vaikutuksena, liittyy arvostuksenvaraisia tekijöitä.

Unionin tuomioistuin on oikeuskäytännössään todennut unionin päästökauppadirektiivin 2009/29/EY pääasiallisen tavoitteen olevan ympäristön suojeleminen kasvihuonekaasujen päästöjä vähentämällä.¹⁴⁶ Näin epäilemättä onkin, mutta jos tätä lainsäädäntöä tarkastellaan energiapolitiikan valossa, voitaneen helposti päätyä siihen, että päästökauppadirektiivin 2009/29/EY sääntely on ainakin välillisesti, mutta

¹⁴³ Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2009/28/EY, annettu 23 päivänä huhtikuuta 2009, uusiutuvista lähteistä peräisin olevan energian käytön edistämistä sekä direktiivien 2001/77/EY ja 2003/30/EY muuttamisesta ja myöhemmästä kumoamisesta, EUVL nro L 140 5.6.2009, s. 16 -

¹⁴⁴ Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2009/29/EY direktiivin 2003/87/EY muuttamisesta kasvihuonekaasujen päästöoikeuksien kauppaa koskevan yhteisön järjestelmän parantamiseksi ja laajentamiseksi, EUVL nro L 140, 5.6.2009, s. 63–87.

¹⁴⁵ Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2000/60/EY, annettu 23 päivänä lokakuuta 2000, yhteisön vesipolitiikan puitteista, EYVL nro L 327, s. 1–73, direktiiviä on muutettu muun ohella direktiivillä 2013/39/EU.

¹⁴⁶ Asia C-457/15, *Vattenfall Europe Generation v. Saksan liittotasavalta*, tuomio 28.7.2016, ECLI:EU:C:2016:613, 39 kohta siinä mainittuine oikeuskäytäntöineen.

olennaisella tavalla vaikuttanut myös jäsenvaltioiden energialähteiden valintaan tai energiahuollon yleiseen rakenteeseen ohjaamalla energiatuotantoa sellaisiin energialähteisiin, joiden hiilidioksidipäästöt ovat vähäisiä.

Myös yhteisön vesipolitiikan puitteista annetun direktiivin 2000/60/EY sääntely voi mahdollisesti vaikuttaa jäsenvaltion valintaan eri energialähteiden välillä. Unionin tuomioistuin on nimittäin asiassa C-346/14, *Euroopan komissio v. Itävallan tasavalta*, antamassaan tuomiossa katsonut, että direktiivin 2000/60/EY sääntely koskee luvan myöntämistä sellaisen vesivoimalan rakentamiseen, jolle on hyväksytty direktiivissä tarkoitettu hoitosuunnitelma. Mikäli vesivoimalan rakentamista koskeva lupa voi huonontaa kysymyksessä olevan vesimuodostuman tai vaarantaa pintavesimuodostumien hyvän tilan saavuttamisen, on jäsenvaltio velvollinen epäämään hankkeelta luvan, jollei hanke kuulu direktiivin poikkeuksen alalle muun ohella sen vuoksi, että sen on katsottava olevan erittäin tärkeän yleisen edun mukainen. Unionin tuomioistuin totesi jäsenvaltioille myönnetyn tietty harkintavalta sen määrittämiseksi, onko kysymys erittäin tärkeän yleisen edun mukaisesta hankkeesta, ja hyväksyi Itävallan väitteen siitä, että vesivoimalan rakentamista on pidettävä tällaisena hankkeena sen vuoksi, että vesivoimalan rakentamisen tavoitteena on uusiutuvien energialähteiden kehittäminen. Kiintoisaa on, että unionin tuomioistuin viittasi tuomiossaan SEUT 194 artiklan 1 kohdan mukaisesti unionin energiapolitiikan tavoitteisiin sekä yleisemminkin uusiutuvien energialähteiden edistämistä koskeviin unionin tavoitteisiin direktiivin 2000/60/EY tulkinta-apuna, vaikka unionin energiapolitiikkaa koskeva määräystä ei ole käytetty sanotun direktiivin oikeusperustana.¹⁴⁷

Uusiutuvista lähteistä peräisin olevan energian käytön edistämisestä annetun direktiivin 2009/28/EY 3 artiklassa sekä direktiivin liitteen I A osassa on asetettu unionin jäsenvaltioille pakolliset kansalliset tavoitteet uusiutuvista lähteistä peräisin olevalle energialle. Direktiivin 2 artiklan 2 kohdan a alakohdan mukaisesti uusiutuvista lähteistä peräisin olevalla energialla tarkoitetaan tuuli- ja aurinkoenergiaa, ilmalämpöenergiaa, geotermistä energiaa, hydrotermistä energiaa ja valtamerienergiaa, vesivoimaa, biomassaa, kaatopaikoilla ja jätevedenpuhdistamossa syntyvää kaasua ja biokaasua. Paitsi pakollisten kansallisten tavoitteiden tasolla myös sikäli, että direktiivissä 2009/28/EY jäsenvaltioita sitovalla tavalla määritellään, mitä uusiutuvista lähteistä peräisin olevalla energialla tarkoitetaan, direktiivi 2009/28/EY vaikuttaa vähintään välillisesti jäsenvaltioiden eri energialähteiden välillä tekemiin valintoihin ja energiahuollon yleiseen rakenteeseen.

Unionin lainsäädäntötoimenpiteen oikeusperustan valinnalla saattaa olla merkitystä sikäli, että unionin energiapolitiikkaa ja ympäristöpolitiikkaa koskevien määräysten tavoitteet eivät ole kaikilta osin keskenään yhdenmukaiset. Näin ollen ei vaikuttaisi esimerkiksi olevan mahdollista antaa yksinomaan unionin ympäristöpolitiikkaa koskevan SEUT 192 artiklan 1 kohdan nojalla jäsenvaltioiden energialähteiden valintaan vaikuttavaa lainsäädäntöä, jonka olennaisena tavoitteena olisi varmistaa energiamarkkinoiden toimivuus tai energian toimitusvarmuus unionissa, sillä näistä tavoitteista ei ole määrätty unionin ympäristöpolitiikkaa koskevassa SEUT 192 artiklassa. En pidä poissuljettuna, että unionin energiapolitiikkaa koskevaa perussopimuksen määräystä voitaisiin jatkossa käyttää ympäristöpolitiikkaa koskevan määräyksen ohella oikeusperustana sellaista unionin lainsäädäntöä annettaessa, jonka pääasialliset tai määräävät tavoitteet liittyvät samanaikaisesti unionin ympäristöpolitiikan ja energiapolitiikan tavoitteiden toteuttamiseen. Mahdollista on, että tällaisessa tilanteessa unionin lainsäädäntötoimenpide olisi perustettava sekä unionin ympäristöpolitiikkaan koskevaan SEUT 192 artiklan 1 kohtaan (toimenpiteet, jotka vaikuttavat muutoin kuin merkittävästi jäsenvaltion energialähteiden välillä tekemiin valintoihin ja

¹⁴⁷ Asia C-346/14, *Euroopan komissio v. Itävallan tasavalta*, tuomio 4.5.2016, ECLI:EU:C:2016:322, 53–57, 64, 66–72 kohta

jäsenvaltion energiahuollon yleiseen rakenteeseen) että SEUT 194 artiklan 1 kohdan a alakohtaan (energiamarkkinoiden toimivuuden varmistaminen). Nimenomainen energiapolitiikkaa koskeva oikeusperusta vähentää tarvetta käyttää Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen sisämarkkinoiden perustamista ja toimintaa koskevaa oikeusperustaa (SEUT 114 artikla) oikeusperustana unionin energiapolitiikan säädöksissä. Unionin sisämarkkinoita koskeva oikeusperusta on toissijainen erityiseen unionin energiapolitiikkaa koskevaan oikeusperustaan nähden.

4.2.3.3 Päätelmiä

Siitä huolimatta, että unionin lainsäädäntö vähintään välillisesti vaikuttaa jäsenvaltion oikeuteen valita energialähteensä ja päättää energiahuoltonsa yleisestä rakenteesta, on jäsenvaltioilla nähdäkseen säilynyt toimivalta päättää näistä seikoista. Unionin lainsäädäntö ei ole sillä tavoin kattavaa, että jäsenvaltioilla ei nyt ja tulevaisuudessa olisi toimivaltaa tehdä viimekätiset ratkaisut hyödynnettäviä energialähteitä ja energiahuollon yleistä rakennetta koskevista kysymyksistä. Pelkästään unionin ympäristöpolitiikkaa koskevasta määräyksestä, jonka nojalla unionilla on muun ohella päätöksentekomenettelyn yksimielisyysvaatimuksesta johtuen tiukoin edellytyksin mahdollisuus antaa lainsäädäntöä, joka merkittävästi vaikuttaa jäsenvaltion käyttämiin energialähteisiin ja niiden energiahuollon yleiseen rakenteeseen, ei mielestäni voi johtua sellaista pre-emption –vaikutusta, joka sulki pois jäsenvaltioiden itsenäisen toimivallan näissä kysymyksissä. Jäsenvaltioiden energialähteidensä valintaa koskeva suvereenisuus on myös tunnustettu Euroopan komission viimeaikaisissa poliittisluontoisissa tiedonannoissa, joita kuvattiin edellä jaksossa 4.2.2.

Unionin jäsenvaltiot ovat myös päätyneet erilaisiin hyödynnettäviä energialähteitä koskeviin perusratkaisuihin.

4.3 Eräissä unionin jäsenvaltioissa tehdyistä energialähteitä koskevista valinnoista

4.3.1 Ruotsi

Ruotsin primäärienergiantuotanto koostuu uusiutuvista energialähteistä (so. pääosin vesivoimasta; 35,5 %), ydinvoimasta (32,5 %), öljystä (25,3 %), kivihiilestä (4,1 %) ja maakaasusta (2,4 %). Ruotsissa kivihiiltä käytetään pääosin rauta-, teräs- ja sementtiteollisuudessa. Kivihiilen käyttö sähköntuotannossa on hyvin vähäistä (noin 0,8 % sähköntuotannosta) ja se rajautuu lähinnä eräisiin yhdistetyn sähkön- ja lämmöntuotantolaitoksiin. Ruotsin energiantuotannossa käytetään myös vähäisessä määrin turvetta, jonka käytön katsotaan edistävän yhtäältä toimitusvarmuutta ja toisaalta työllisyyttä ja taloudellista aktiivisuutta tietyillä Ruotsin (turvetuotanto)alueilla. Turve kuuluu Ruotsin syöttötariffijärjestelmään.¹⁴⁸

Ruotsissa uuden sähköntuotantolaitoksen rakentamiseen ei tarvita Energiaviranomaisen lupaa. Tuotantotoimintaan on kuitenkin tarpeen saada Ruotsin ympäristökoodeksin ja maakäyttö- ja rakennuslain mukaiset luvat.¹⁴⁹

Ruotsin energiapolitiikassa on suhtautuminen ydinvoiman käyttöön ollut pidempään muutostilassa. Ydinvoiman käyttöönotosta tehtiin Ruotsissa päätöksiä 1960-luvun puolivälissä tavoitteena vesivoimaan ja

¹⁴⁸ IEA Energy Policies of IEA Countries, Sweden, 2013 review, s. 19, 72, 75.

¹⁴⁹ Energimarknadsinspektionen, Ei R2016:10, The Swedish Electricity and Natural Gas Market 2015, a. 43.

öljykäyttöisiin voimalaitoksiin pohjautuneen energiantuotannon muotojen laajentaminen. Yhdysvalloissa tapahtuneen Three Mile Island -ydinvoimalaonnettomuuden jälkeen vuonna 1980 suhtautuminen ydinvoimaan muuttui kielteisemmäksi ja Ruotsissa hyväksyttiin ydinvoiman käytön kieltämistä koskeva laki, jonka mukaan ydinvoiman käytöstä oli tarkoitus luopua kokonaan vuoteen 2010 mennessä. Lain nojalla suljettiin vuosina 1999 ja 2005 Barsebäck 1 ja 2 ydinreaktorit. Energiapolitiikassa tapahtui kuitenkin suunnanmuutos vuonna 1997. Tuolloin katsottiin, että ydinvoimaloiden käytöstä luopumisen tuli perustua reaktorin ikään ja kuntoon ja sen asemaan energiantuotannossa. Vuonna 2006 ydinvoiman käyttökieltoa koskevasta politiikasta luovuttiin eikä tuolloin tehdyn poliittisen kannanoton mukaan reaktorin sulkemiseen tullut ryhtyä kuin reaktorin tultua käyttöikänsä päähän. Vuonna 2009 ydinvoiman käyttökieltoa koskeva laki kumottiin ja poliittisella tasolla hyväksyttiin periaatteita, joiden tavoitteena oli muun ohella mahdollistaa uusien ydinvoimayksiköiden rakentaminen olemassa olevien laitosten sijaintipaikoille.¹⁵⁰

Ruotsin sosialidemokraatit, maltillinen kokoomus, ympäristöpuolue vihreät, keskustapuolue ja kristillisdemokraattinen puolue päättivät 10.6.2016 energiapolitiikkaa koskevasta puiteluontoisesta yhteisymmärryksestä,¹⁵¹ jonka mukaan Ruotsin energiapolitiikka rakentuu unionin energiapolitiikan tavoin kolmelle peruspilarille nimittäin ekologisen kestäväyydelle, kilpailukyvyille ja toimitusvarmuudelle. Tavoitteena on, että vuoteen 2045 mennessä ilmakehään johtuvia nettopäästöjä ei enää ole ja sen jälkeen päästöjen määrä muuttuu negatiiviseksi. Tavoitteena on myös, että vuoteen 2040 mennessä Ruotsissa sähköä tuotetaan 100 prosenttisesti uusiutuvista energialähteistä. Kysymys on tavoitteesta, ei ydinvoiman kieltämisestä eikä puitesopimus muodosta poliittista sopimusta ydinvoimasta luopumisesta. Ydinvoimaan liittyen yhteisymmärrysasiakirjassa tuodaan esiin Ruotsin säteilyturvaviranomaisen asettama ydinvoimaloiden toiminnan jatkumista koskeva edellytys, jonka mukaan voimaloihin tehtävät välttämättömät investoinnit on toteutettava vuoteen 2020 mennessä. Neljän reaktorin sulkemisesta vuoteen 2020 mennessä on jo tehty päätökset. Ydinvoiman käytöstä poistamista koskevaa, kumotuksi tullutta lakia ei saateta enää voimaan. Ydinlaitosten nykyisille sijoituspaikoille voi rakentaa enintään 10 ydinlaitosta (reaktoria) ja käytössä olevien laitosten korvaaminen on mahdollista niiden pitoajan päätyttyä. Ydinvoimatuotannon tulee olla itsessään kannattavaa eikä tuotantoon anneta välitöntä tai välillistä valtiontukea. Yhteisymmärrysasiakirjassa pidetään tärkeänä parantaa uusiutuvan energian, energiateknologian ja energiatehokkuuteen liittyviä investointiedellytyksiä. Muun ohella vesivoimalla nähdään olevan keskeinen rooli uusiutuviin energialähteisiin pohjautuvassa sähköntuotannossa. Myös muun ohella tuuli- ja aurinkovoiman lisäämisen tarve tuodaan yhteisymmärrysasiakirjassa esiin. Yhteisymmärrysasiakirjaan sisältyy myös muita uusiutuvan energian edistämiskeinoja. Yhteisymmärrysasiakirjaan ei sisälly minkään energialähteen käyttökieltoa koskevaa kannanottoa.

4.3.2 Saksa

Saksan primäärienergiantuotanto koostuu öljystä (32,7 %), kivihieilestä (24,8 %), maakaasusta (22,3 %), uusiutuvista energialähteistä (11,3 %), ydinvoimasta (9 %). Saksa on sitoutunut lopettamaan kivihieilen tuotannon tukemisen vuoteen 2018 mennessä. Sen sijaan ruskohieilellä on tulevaisuudessakin merkittävä rooli Saksan energiantuotannossa.¹⁵²

Saksan päätöksestä luopua ydinvoiman kaupallisesta käytöstä on säädetty Saksan atomienergalaisissa.

¹⁵⁰ IEA Energy Policies of IEA Countries, Sweden, 2013 review, s. 98.

¹⁵¹ Ramöverenskommelse mellan Socialdemokraterna, Moderaterna, Miljöpartiet de gröna, Centerpartiet och Kristdemokraterna, saatavilla <http://www.regeringen.se/regeringens-politik/energi/>

¹⁵² IEA Energy Policies of IEA Countries Germany 2013 Review, s. 101.

Ydinenergian käytön lopettamisesta tehtiin sopimus jo vuonna 2000 ja asiasta säädettiin nimenomaisesti vuonna 2002 annetussa laissa. Tämän lainsäädännön mukaisesti kunkin ydinvoimalan sallittiin toimia keskimääräisen 32 vuoden pituisen käyttöajan ajan. Vuoden 2010 syksyllä liittovaltion hallitus linjasi, että ydinvoimaa voidaan käyttää energiantuotannossa, kunnes uusiutuvien energialähteiden osuus energiantuotannossa on merkittävämpi ja uusiutuvia energialähteitä varten tarpeellinen infrastruktuuri on valmistunut. Maaliskuussa 2011 tapahtuneen Fukushima Daiichi -ydinvoimalaonnettomuuden jälkeen liittovaltion hallitus päätti uudelleen arvioida ydinvoimaloiden käyttöön liittyvät riskit ja velvoitti kaikki ydinvoimalat reaktoriturvallisuusviranomaisen turvallisuustarkastettaviksi. Tarkastusten johdosta kahdeksan ydinvoimalan ei sallittu enää jatkaa toimintaansa, ja niiden käyttö joko keskeytettiin tai huoltoseisokissa olleita laitoksia ei sallittu uudelleen käynnistää. Saksan liittopäivät päätti 30.6.2011, että Saksassa olevien ydinvoimaloiden käyttö tulee lopettaa 6.8.2022 mennessä.¹⁵³

Saksan ydinvoimaloille asetettiin polttoainevero, jonka tarkoituksena oli muun ohella kattaa radioaktiivisen jätteen käsittelystä aiheutuvia ylimääräisiä kustannuksia. Koska vastaava vero ei rasittanut muita energialähteitä, riitauttivat eräät ydinvoimaloiden omistajayhtiöt sanotun veron muun ohella sen perusteella, että ne pitivät veroa unionin valtioneuvoston vastaisena. Unionin tuomioistuin ei kuitenkaan päätenyt katsomaan näin sille esitetystä ennakkoratkaisupyyntöasiassa C-5/14, *Kernkraftwerke Lippe-Ems*. Unionin tuomioistuimen tuomiota käsitellään jäljempänä unionin valtioneuvoston vastaisena koskevassa jaksossa 6.

Osa ydinvoimaloiden omistajatahoista piti maaliskuussa 2011 asetettua ydinvoimaloiden välitöntä käyttökieltoa pakkolunastusluontoisena sen tähden, että reaktoriturvallisuusviranomaisen aiempien kannanottojen perusteella ydinlaitosten käyttämistä ei olisi ollut tarpeen lopettaa. Hessen hallinto-oikeus piti RWE:n valituksesta antamassaan tuomiossa Biblis-A ja B ydinvoimaloiden sulkemista koskevaa päätöstä lainvastaisena. Saksan korkein hallinto-oikeus pysytti hallinto-oikeuden päätöksen tammikuussa 2014 antamallaan tuomiolla menettelyllisellä perusteella. RWE:ta ei ollut kuultu ennen sulkemispäätöksen tekemistä. Asiassa on esitetty yli kahden miljardin euron suuruinen vahingonkorvausvaatimus. E.ONin esittämä vahingonkorvausvaatimus, joka koski Isar 1 ja Unterweser ydinvoimaloiden sulkemista, ei menestynyt Hannoverin alueellisessa tuomioistuimessa. Vattenfall AB on puolestaan vuonna 2012 saattanut ydinvoimaloiden käyttökieltoa ja käyttöajan lyhentämistä koskevan asian Energiaperuskirjasopimuksen 26 artiklan mukaisessa riitojenratkaisumenettelyssä käsiteltäväksi.

4.3.3 Itävalta

Itävallan primäärienergiantuotanto koostuu öljystä (34,4 %), maakaasusta (22,4 %), biopolttoaineista ja jätteestä (19,9 %), vesivoimasta (11,4 %), kivihiilestä (9,8 %), tuulivoimasta (0,6 %) ja aurinkovoimasta (0,6 %) ja geotermisestä lämmöstä (0,1 %). Itävallan energiantuotannossaan käyttämistä energialähteistä fossiilisten polttoaineiden osuus on noin 66,7 % (öljy, maakaasu ja kivihiili).¹⁵⁴

Itävallassa päätettiin vuonna 1978 järjestetyn kansanäänestyksen jälkeen, että maahan ei rakenneta ydinvoimaloita. Asiasta on sittemmin säädetty perustuslain tasoisesti (*Atomfreies Österreich* 149/1999). Itävalta ei pidä ydinenergiaa kestäväenä energiantuotantomuotona ilmastonmuutoksen torjumisessa. Itävallassa hyväksyttiin vuonna 2013 laki, joka edellyttää vuodesta 2015 lähtien kaiken maahan tuotavan

¹⁵³ IEA Energy Policies of IEA Countries Germany 2013 Review, s. 171, 172.

¹⁵⁴ IEA Energy Policies of IEA Countries Austria 2014, s. 1–18.

sähkön tuotannossa käytetyn energialähteen yksilöintiä. Tavoitteena on näin välttää ydinvoimalla tuotetun sähkön maahantuonti.

Itävallan hallitus on asettanut tavoitteeksi muun ohella uusiutuvan energian osuuden lisäämisen 34 prosenttiin energiankulutuksesta sekä kasvihuonekaasujen vähentämistavoitteen 16 prosenttiin vuoteen 2020 mennessä.

4.3.4 Yhdistynyt kuningaskunta

Yhdistyneen kuningaskunnan primäärienergiatuotannosta fossiilisten polttoaineiden osuus on suuri. Maakaasun osuus primäärienergiatuotannosta on 42 %, öljyn 31 %, kivihiilen 15 %, ydinvoiman 8 % ja uusiutuvien energialähteiden 3,7 %. Maa on kuitenkin jo 2010-luvun alkupuolella vahvasti sitoutunut kivihiilettömän energiantuotannon edistämiseen ja asettanut tuolloin tavoitteen saavuttaa hiilivapaa energiajärjestelmä vuoteen 2050 mennessä.¹⁵⁵

Yhdistyneen kuningaskunnan energiapolitiikasta tuolloin vastannut ministeri Amber Rudd ilmoitti 18.11.2015 pitämässään puheessa, että Yhdistynyt kuningaskunta tulee luopumaan kivihiilen energiakäytöstä vuoteen 2025 mennessä.¹⁵⁶ Kivihiili on tarkoitus korvata yhtäältä maakaasun käyttöä lisäämisellä ja toisaalta korvaamalla käyttöikänsä päässä olevia ydinvoimaloita uusilla ydinvoimaloilla. Vuoden 2016 kuluessa on tarkoitus käynnistää lausunnoton menettely vanhojen kivihiiltä energialähteenä käyttävien voimalaitosten sulkemisesta vuoteen 2025 mennessä ja niiden käytön rajoittamisesta vuoteen 2023 mennessä. Kivihiilivoimaloiden sulkemisen edellytyksenä on, että maakaasua energialähteenä käyttäviä voimaloita on mahdollista ottaa käyttöön suunnitellussa aikataulussa käyttöön.

5 Unionin sisämarkkinoita koskevien sääntöjen, sijoittautumisoikeuden ja tavaroiden vapaan liikkuvuuden vaikutuksista mahdolliseen kivihiilen kieltämiseen energiatuotannossa

5.1 Sähkön tuotantotoimintaan liittyvä sääntely

5.1.1 Sähkön tuotantotoiminnan sääntelystä Suomessa

Suomessa uusien energiantuotantolaitosten rakentamista ei säännellä yleisellä, eri energiantuotantomuotoja koskevalla ja erityisesti energiahuollolliseen näkökulmaan pohjautuvalla lainsäädännöllä. Ydinlaitoksen ja vesivoimalaitoksen rakentamista koskee kuitenkin erityissääntely.

Ydinenergilain 8 §:n 1 momentin mukaan ydinenergian käyttö on kiellettyä ilman sanotun lain mukaista lupaa. Ydinenergilain 11 §:n 1 momentin ja 2 momentin 1 kohdan mukaan ydinlaitoksen, jonka lämpöteho on enemmän kuin 50 megawattia (yleiseltä merkitykseltään huomattava ydinlaitos), rakentaminen edellyttää valtioneuvoston periaatepäätöstä siitä, että ydinlaitoksen rakentaminen on yhteiskunnan kokonaisedun mukaista. Ydinenergilain 14 §:n 1 momentin mukaan ennen periaatepäätöksen tekemistä ydinlaitoksen sijaintikunnan tulee ydinenergilain 12 §:n mukaisessa lausunnossaan puoltaa laitoksen rakentamista ja edellytysten rakentaa laitos lain 6 §:ssä tarkoitetulla tavalla turvallisesti tulee olla olemassa.

¹⁵⁵ IEA Energy Policies of IEA Countries United Kingdom 2012, s. 9, 19.

¹⁵⁶ saatavilla <https://www.gov.uk/government/speeches/amber-rudd-speech-on-a-new-direction-for-UK-Energy-Policy>

Jos nämä edellytykset täyttyvät, valtioneuvoston on ydinenergialain 14 §:n 2 momentin mukaan harkittava periaatepäätöstä yhteiskunnan kokonaisedun kannalta ja otettava huomioon ydinlaitoksesta aiheutuvat hyödyt ja haitat kiinnittäen erityisesti huomiota muun ohella ydinlaitoshankkeen tarpeellisuuteen maan energiahuollon kannalta. Ydinenergialain 15 §:n 1 momentin mukaisesti eduskunta voi kumota tai pysyttää periaatepäätöksen sellaisenaan. Ydinlaitoksen rakentaminen ja käyttäminen edellyttävät ydinenergialain 18 ja 20 §:n mukaan valtioneuvoston lupaa.

Vesivoimalaitoksen rakentaminen on vesilain 1 luvun 6 §:n 1 momentin 6 kohdan nojalla luvanvaraista. Lupahakemuksen yleiselle ja yksityiselle edulle aiheutuvia hyötyjä ja menetyksiä arvioitaessa otetaan vesilain 8 luvun 2 §:n 2 momentin mukaan huomioon vesivoiman käytöstä saatavana hyötynä vesivoimatuotannon arvo. Arvon tulee olla vähintään keskimäärin vuosittain tuotettavan sähkön hinta kaksikymmenkertaisena. Tuotannon arvon määrittämisessä voidaan lisäksi ottaa huomioon laitoksesta saatava säätöhyöty sekä muut yksilöitävissä olevat hyödyt. Lupaviranomaisena toimii aluehallintovirasto.

Kivihiilen energiakäyttöä ei koske ydinlaitosten ja vesivoimalaitosten rakentamista koskevaan sääntelyyn rinnasteinen erityissääntely.

Kaikkien energiantuotantolaitosten rakentamiseen sovelletaan maankäyttö- ja rakennuslakia. Polttoaineiden polttaminen laitoksessa, jonka polttoaine teho on 50 megawattia tai enemmän, sekä ydinvoimalaitoksen käyttäminen edellyttävät ympäristönsuojelulain 27 §:n ja lain liitteen 1 mukaisesti ympäristölupaa.

Energiavirasto seuraa sähkön sisämarkkinadirektiivin 2009/72/EY mukaisena kansallisena sääntelyviranomaisena sähkö- ja maakaasumarkkinoiden valvonnasta annetun lain 6 §:n 1 momentin 17 kohdan nojalla sähköntuotantokapasiteettiin tehtäviä investointeja ja niiden vaikutusta toimitusvarmuuteen. Sanotun lain 8 §:n nojalla Energiavirasto seuraa muun ohella sähkön kysynnän ja tarjonnan tasapainoa sekä julkaisee joka toinen vuosi kertomuksen sähkön toimitusvarmuudesta.

5.1.2 Sisämarkkinoita koskeva unionin sääntely

5.1.2.1 Sähkön sisämarkkinadirektiivin mukainen lupamenettely uuden kapasiteetin rakentamiseksi

Sähkön sisämarkkinoiden luominen on koskenut yhtäältä sähkönmyynnin ja sähköntuotannon avaamista kilpailulle ja toisaalta luonnollisen monopolin luontoisen sähköverkkotoiminnan sääntelyä ja verkkotoiminnan asteittain tiukentunutta eriyttämistä kilpailulle avatuista toiminnoista.

Sähköntuotanto käsittää sähköntuotantolaitoksessa tuotetun sähköenergian tarjoamisen sähkön tukkumarkkinoille, laitoksen operoinnin sekä sen perustamisen.¹⁵⁷ Sähköntuotannon kilpailulle vapauttamisen periaate sisältyi jo sähkön sisämarkkinoiden luomisen ensimmäisessä vaiheessa annettuun sähkön sisämarkkinadirektiiviin 96/92/EY,¹⁵⁸ jossa säädettiin uuden sähköntuotantokapasiteetin luvan myöntämisen ja tarjouskilpailun hoitamisesta puolueettomien, avoimien ja syrjimättömien perusteiden mukaisesti.

¹⁵⁷ Jones, Christopher ja Vermeeren, Ruben teoksessa EU Energy Law, Volume I, the Internal Energy Market, Claeys & Casteels 2016 (Jones & Vermeeren 2016), s. 9, 15

¹⁵⁸ Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 96/92/EY, annettu 19 päivänä joulukuuta 1996, sähkön sisämarkkinoita koskevista yhteisistä säännöistä, EYVL nro L 27, 30.1.1997, s. 20–29.

Voimassa olevan sähkön sisämarkkinadirektiivin 2009/72/EY¹⁵⁹ johdanto-osan 5, 6, 8, 39,43 ja 57 perustelukappale ilmentävät direktiivin tavoitetta tarjota tuottajille kannustimia uuteen sähköntuotantokapasiteettiin sekä rajat ylittävän yhteenliittämisen ja verkkoon pääsyn keinoin varmistaa eri energiatuotantolähteistä tuotetun sähkön toimitukset kilpailukykyisin hinnoin. Direktiivin johdanto-osan 43 perustelukappaleen mukaan jäsenvaltioilla olisi ympäristönsuojelun ja uusimman teknologian edistämiseksi oltava mahdollisuus järjestää uutta kapasiteettia koskeva tarjouskilpailu. Uusi kapasiteetti käsittää muun ohella uusiutuvista energialähteistä sekä sähkön ja lämmön yhteistuotannosta saatavan sähkön.

Sähkön sisämarkkinadirektiivissä 2009/72/EY vahvistetaan direktiivin 1 artiklan mukaan yhteiset säännöt muun ohella sähkön tuotannolle avointen sähkömarkkinoiden tehostamiseksi ja yhdentämiseksi. Sähkön sisämarkkinadirektiivin 2009/72/EY tuotantoa koskevan III luvun 7 artiklassa säädetään lupamenettelystä uuden kapasiteetin osalta.

Sähkön sisämarkkinadirektiivin 2009/72/EY 7 artiklan 1 kohdassa edellytetään, että jäsenvaltiot luovat uuden sähköntuotantokapasiteetin rakentamiseksi lupamenettelyn, jota on sovellettava puolueettomien, avoimien ja syrjimättömien perusteiden mukaisesti. Edellä todetusti Suomen sähkömarkkinalakiin tällaista nimenomaista energiantuotantolaitosten perustamista koskevaa yleistä sääntelyä ei ole sisällytetty.

Sähkön sisämarkkinadirektiivin 2009/72/EY 7 artiklan 4 kohdan mukaan hakijoille on ilmoitettava luvan epäämisen syyt, joiden on oltava puolueettomia, syrjimättömiä, hyvin perusteltuja ja asianmukaisesti toteennäytettyjä. Kielteiseen lupapäätökseen on oltava mahdollisuus hakea muutosta. Säännös vaikuttaa melko yksiselitteiseltä kielteisen lupapäätöksen perustelemista koskevan veloitteen suhteen. Samoin muutoksenhakua koskeva säännös on jäsenvaltiota velvoittava. Näin ollen mikäli kivihiiiltä pääasiallisena energialähteenä käyttävän uuden sähköntuotantolaitoksen rakentamiselle ei myönnettäisi esimerkiksi kivihiiilen energiakäytön kieltämistä koskevasta lainsäädännöstä johtuen lupaa, tulisi tällainenkin päätös perustella ja luvanhakijalla tulisi olla oikeus hakea siihen muutosta. Muutoksenhakuoikeus on merkityksellinen oikeusturvatae myös perustuslain omaisuudensuojaa koskevan sääntelyn kannalta.

Lupamenettelyn perusteiden tulee olla julkisia, ja lähtökohtaisesti minkä tahansa yrityksen, joka täyttää luvan myöntämisen edellytykset, tulee voida rakentaa sähkön tuotantolaitos ja käyttää sitä. Sääntelyn tarkoituksena on taata syrjimättömyys lupamenettelyssä. Direktiivin sääntely ei lähde siitä, että jäsenvaltiot keskitetyksi vuositasolla suunnittelisivat ja kilpailuttaisivat kulloisiinkin sähköntuotantotarpeisiinsa vastaavan sähköntuotantokapasiteetin rakentamisen, vaan kysynnän tarpeisiin vastaaminen on ensisijaisesti jätetty markkinoiden tehtäväksi.¹⁶⁰

Sähkön sisämarkkinadirektiivin 2009/72/EY 7 artiklan 2 kohdan c alakohdan mukaan jäsenvaltioiden on määriteltävä perusteita, joita sovelletaan tuotantokapasiteetin rakentamista koskevien lupien myöntämiseen, otettava huomioon ympäristönsuojelu, minkä on katsottu lähinnä viittaavan tätä koskevaan lainsäädäntöön.¹⁶¹ Artiklan 2 kohdan g alakohdan mukaan tuotantokapasiteetin rakentamista koskevien lupien myöntämisessä on otettava huomioon primaaristen energialähteiden laatu. Vielä lupamenettelyssä on 7 artiklan mukaan otettava huomioon artiklan 2 kohdan i alakohdan mukaan julkisen palvelun veloitteita ja kuluttajansuojaa koskevien toimenpiteiden noudattaminen sekä k alakohdan mukaan

¹⁵⁹ Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2009/72/EY sähkön sisämarkkinoita koskevista yhteisistä säännöistä ja direktiivin 2003/54/EY kumoamisesta, EUVL nro L 211, s. 55–93.

¹⁶⁰ Jones & Vermeeren 2016, s. 17.

¹⁶¹ Jones & Vermeeren 2016, s. 18.

tuotantokapasiteetin panos, jolla edistetään uusiutuvien energialähteiden vähintään 20 prosentin osuutta energian kokonaisloppukulutuksesta koskevan yhteisön tavoitteen saavuttamista uusiutuvista lähteistä peräisin olevan direktiivin 2009/28/EY mukaisesti sekä tuotantokapasiteetin panos päästöjen vähentämisessä.

Sähkön sisämarkkinadirektiivin 2009/72/EY lupamenettelyä koskevassa 7 artiklassa ei säädetä, mihin energialähteisiin jäsenvaltion sähköntuotannon tulisi perustua, mikä heijastelee edellä kuvattua jäsenvaltion oikeutta päättää energialähteistään ja energiahuoltonsa yleisestä rakenteesta.

Sähkön sisämarkkinoilla eri energialähteistä tuotettu sähkö kilpailee keskenään.¹⁶² Oikeuskirjallisuudessa on katsottu, että jäsenvaltio ei voisi määrätä, mitä primaarienergianlähdeä uuden sähköntuotantolaitoksen tulee käyttää. Tällaisen sääntelyn on katsottu olevan omiaan johtamaan uusien toiminnanharjoittajien syrjintään suhteessa sellaisiin toiminnanharjoittajiin, jotka operoivat jo olemassa olevia sähköntuotantolaitoksia ja joihin ei ole kohdistettu vastaavaa primaarienergianlähteen valintaa koskevaa rajoitusta. Lisäksi primaarienergianlähteen valintaa koskevan sääntelyn on katsottu kohdistuvan sähkön sisämarkkinadirektiivin 2009/72/EY tavoitteena olevan uusien sähköntuotannon alalla toimivien kilpailijoiden markkinoille pääsyyn. Tästä huolimatta on katsottu, että poikkeuksellisesti saattaa olla tarpeen rajoittaa tietyn primaarienergianlähteen käyttämistä uusissa sähköntuotantolaitoksissa. Perusteena tietyn primaarienergianlähteen käytön rajoittamiselle saattaisi olla toimitusvarmuus tai mahdollisesti ympäristönsuojelu.¹⁶³

5.1.1.2 Jäsenvaltion mahdollisuus antaa ajojärjestyksessä etusija kotimaisille energialähteille

Sähkön sisämarkkinadirektiivin 2009/29/EY 15 artiklan 4 kohdan mukaan jäsenvaltio voi sähköntoimituksen turvaamiseksi määrätä, että ajojärjestyksessä annetaan etusija kotimaisia raakaenergiapolttoainelähteitä käyttäville sähköntuotantolaitoksille. Edellytyksenä kuitenkin on, että etusijan antamisen vuoksi minään kalenterivuonna ei ylitetä 15 prosenttia jäsenvaltiossa kulutettavan sähkön tuottamiseen tarvittavasta raakaenergian kokonaismäärästä.

Sanotun direktiivin säännöksen suomaa mahdollisuutta ei ole Suomessa käytössä olevan järjestelmän vuoksi sisällytetty sähkömarkkinalakiin, joskin tähän on viitattu turpeen syöttötariffia koskevan lainsäädännön esitöissä (HE 100/2006 vp, s. 14). Sähkömarkkinalain 46 §:n 1 momentin mukaisesti järjestelmävastaava kantaverkonhaltija vastaa koko ajan käynnissä olevasta sähköntuotannon ja -kulutuksen välisen hetkellisen tasapainon ylläpitämisestä vastuualueellaan (*valtakunnallinen tasevastuu*). Suomen järjestelmässä mitään sähköntuotantomuotoa – sen paremmin uusiutuvia energialähteitä kuin kotimaisia raakaenergiapolttoainelähteitä käyttäviä sähköntuotantolaitoksia – ei ole asetettu erityisasemaan muihin tuotantomuotoihin nähden ja kaikella sähköntuotannolla on näin ollen yhdenvertainen pääsy verkkoon. Sähköntuotannon ajojärjestys perustuu Suomen järjestelmässä kaupallisiin sopimuksiin lukuun ottamatta sähkön tuotannon ja käytön tasapainon tuntikohtaista ylläpitoa, josta siis järjestelmävastaava kantaverkonhaltija vastaa.

Sanotusta ajojärjestystä koskevasta sähkön sisämarkkinadirektiivin sääntelystä saattaisi kuitenkin olla johdettavissa ainakin ajatuksellista taustatukea sille, että turpeen käytölle energialähteenä ei olisi sen luonteesta fossiilisena polttoaineena ja sen korkeista hiilidioksidipäästöistä huolimatta välttämätöntä

¹⁶² Hancher, Leigh, de Hauteclocque, Adrien, Jones, Christopher ym.: EU Energy Law, Volume II, EU Competition Law and Energy Markets, 4th edition, Claeys & Casteels, 2016 (*Hancher & Salerno 2016*), s. 639.

¹⁶³ Jones & Vermeeren 2016, s. 19.

asettaa vastaavanlaisia rajoituksia kuin kivihiilen energiakäytölle mahdollisesti lainsäädäntöteitse asetettaisiin. Direktiivin sääntelyn taustalla on käsitykseni mukaan ajatus siitä, että kotoperäisille voimantuotannon energialähteille voidaan energiansaannin turvaamiseksi toimitusvarmuusmielessä antaa etusija tietyn, täsmällisesti etukäteen säädetyn kalenterivuositaisen sähkön tuottamiseen tarvittavan raakaenergian kokonaismäärää koskevan edellytyksen mukaisesti. Tämän seikan työstäminen ja analysointi saattaisi olla asian jatkokäsittelyssä perusteltua. Olennaista on, että direktiivin säännöksessä tarkoitettu raakaenergian kokonaismäärää koskeva raja-arvo ei mahdollisista kansallisista toimenpiteistä johtuen ylity.

Turpeen käytölle energialähteenä on esitettävissä myös laajempia myönteisiä yhteiskunnallisia vaikutuksia, kuten turpeentuotantopaikkakuntien työllisyysvaikutukset.

Turve ei toki ole kivihiilen ohella ainoa energialähde, jonka käyttäminen energiantuotannossa aiheuttaa hiilidioksidipäästöjä. Vähäisemmässä määrin myös maakaasun käyttö tuottaa hiilidioksidipäästöä. Näin ollen kivihiilen energiakäytön kieltäminen vaikuttaa myös muuta kuin turvetta energialähteenä käyttävän energiantuotannon kilpailulliseen asemaan energiantuotannossa.

5.2 Sijoittautumisoikeudesta

5.2.1 Sijoittautumisoikeuden mahdollinen rajoitus ja sen oikeuttaminen

Kivihiilen energiakäytön kieltäminen saattaa näyttäytyä pulmallisena unionin sijoittautumisoikeuden kannalta. Sähköntuotantolaitoksen perustaminen kuuluu jo sinällään SEUT 49 artiklan toisessa kohdassa tarkoitetun unionin sijoittautumisoikeuden alaan. Sijoittautumisoikeuteen kuuluu muun ohella muusta unionin jäsenvaltiosta¹⁶⁴ olevan luonnollisen henkilön tai yrityksen oikeus perustaa ja johtaa yrityksiä samoilla edellytyksillä, jotka koskevat kysymyksessä olevan jäsenvaltion kansalaisia tai siellä kotipaikkaa pitäviä yrityksiä. Sähkön sisämarkkinadirektiivillä 2009/72/EY ei nähdäkseni ole unionin tasolla yhdenmukaistettu tyhjentävästi sähköntuotantolaitoksen perustamiseen liittyviä kysymyksiä eikä direktiivi ylipäätään sääntele kaikkea kivihiiltä energialähteenä käyttävää voimalaitostoimintaa. Tämän vuoksi sijoittautumisoikeutta on mahdollista arvioida myös perussopimuksen näkökulmasta.¹⁶⁵

Kivihiilen energiakäytön kieltäminen lainsäädännöllä lähtökohtaisesti estää sellaisen unionin tai ETA-valtion toiminnanharjoittajan sijoittautumisoikeuden käytön, jonka aikomuksena on perustaa uusi kivihiiltä energialähteenä käyttävä energiantuotantolaitos Suomeen. Sijoittautumisoikeuden rajoitusta voitaneen pitää välillisenä, mikäli toiminnanharjoittajan on teknisesti mahdollista ja taloudellisesti järkevää muuttaa suunnitellun uuden voimalaitoksen energialähde muuksi kuin kivihiileksi. Joka tapauksessa sääntely voi tässäkin tapauksessa olla omiaan tekemään vähemmän houkuttelevaksi sellaisten toiminnanharjoittajien sijoittautumisen Suomeen, joiden tulee tänne sijoittautuakseen valita muu voimantuotannon energialähde kuin alun perin suunnittelemansa kivihiili. Tällöinkin kysymyksessä saattaa olla kielletty sijoittautumisoikeuden rajoitus.

Sijoittautumisoikeuden rajoitus voi kuitenkin olla unionin tuomioistuimen oikeuskäytännössä tarkoitetulla tavalla hyväksyttävä, mikäli rajoituksella pyritään perussopimuksen mukaiseen oikeutettuun tavoitteeseen ja sitä voidaan pitää perusteltuna yleistä etua koskevista pakottavista syistä. Rajoituksen tulee olla omiaan

¹⁶⁴ tai ETA-valtiosta

¹⁶⁵ Vrt. asia C-573/12, *Ålands Vindkraft*, tuomio 1.7.2014, ECLI:EU:C:2014:2037, 57 kohta.

takaamaan sillä tavoiteltavan päämäärän toteutuminen eikä rajoituksella saa ylittää sitä, mikä on tarpeen tämän tavoitteen saavuttamiseksi.¹⁶⁶

Nähdäkseni kivihiilen energiakäytön kieltämisen perusteeksi asetettu tavoite vähentää hiilidioksidi- ja muita kasvihuonekaasuista johtuvia päästöjä vastaa unionin ympäristö- ja energiapolitiikassa asetettuja tavoitteita, ja sitä voinee sikäli pitää oikeuskäytännössä tarkoitettulla tavalla oikeutettuna tavoitteena. Tämän tavoitteen voitaneen katsoa perustuvan yleisen edun mukaiseen pakottavaan syyhyn. Selvänä pidän, että kivihiilen energiakäytön kieltäminen on myös omiaan takaamaan tällä kiellolla tavoitellun päämäärän toteutuminen. Rajoitus on ankara, mutta kun huomioon otetaan jäsenvaltioille edelleen kuuluva toimivalta päättää energialähteistään ja energiahuoltonsa yleisestä rakenteesta, en pidä todennäköisenä, että rajoitusta tai kieltoa pidettäisiin suhteellisuusperiaatteen vastaisena.

Ympäristönsuojelun periaatteen ja päästöjen vähentämistavoitteen käyttämistä perusteena kivihiilen energiakäytön kieltämiselle saattaa kuitenkin heikentää se, että vastaavaa kieltoa ei ole tarkoitus ulottaa turpeen energiakäyttöön, vaikka turpeen hiilidioksidipäästöt ovat hieman suuremmat kuin kivihiilen. Kivihiilen energiakäytön kieltämisen peruste ei asiaa näin tarkastellen näyttäydä aivan johdonmukaisena, mikä saattaa mahdollisen sijoittautumisoikeuden rajoituksen oikeutettavuuden kannalta arvioiden olla pulmallista tai ainakin edellyttää turpeen erityisaseman avointa perustelemista.

Turpeen energiakäyttöä voitaneen perustella kotimaisten energialähteiden käytön tietynlaisella hyväksyttävyydellä sähkön sisämarkkinadirektiivin ajojärjestystä koskevassa sääntelyssä sekä turpeen merkityksellä toimitusvarmuuden kannalta. Tähän liittyen Euroopan parlamentin ja neuvoston sähkön toimitusvarmuuden ja infrastruktuuri-investointien turvaamiseksi toteutettavista toimenpiteistä annetun direktiivin 2005/89/EY 1 artiklan 1 kohdan a ja b alakohdassa säädetään direktiivin tavoitteena olevan riittävän tuotantokapasiteetin ja kysynnän ja tarjonnan riittävä tasapaino.¹⁶⁷

5.2.2 Toiminnanharjoittajien yhdenvertaisesta kohtelusta

Oikeuskirjallisuudessa on esitetty, että tietyn energialähteen käyttökiellon voitaisiin katsoa johtavan uusien toiminnanharjoittajien syrjintään suhteessa sellaisiin toiminnanharjoittajiin, joiden toiminnassa olevassa voimalaitoksessa käytetään ja sallitaan edelleen käytettävän kysymyksessä olevaa energialähdettä.¹⁶⁸ Sähkön sisämarkkinadirektiivin 2009/72/EY 7 artiklan uutta sähköntuotantokapasiteettia koskevan lupamenettelyn valossa ja erityisesti direktiivin eräänä tavoitteena olevaa sähköntuotannon energialähteiden monimuotoisuuden takaamista koskien on hyödyllistä arvioida, johtaisiko tietyn energialähteen käytön kieltäminen voimantuotannossa siihen, että uusi toiminnanharjoittaja asetettaisiin eri asemaan suhteessa sellaiseen toiminnanharjoittajaan, jonka jo hyödyntää tätä energialähdettä energiantuotantolaitoksessaan. Voidaanko siten toiminnanharjoittaja, joka jo operoi tiettyä energialähdettä käyttävää energiantuotantolaitosta, rinnastaa sellaiseen toiminnanharjoittajaan, joka vasta hakee lupaa uuden, samaa energialähdettä hyödyntävän voimalaitoksen rakentamiseen. Mikäli tällaisten toiminnanharjoittajien voidaan katsoa olevan keskenään verrannollisessa asemassa, voitaisiin katsoa, että sanotunlaisessa tilanteessa uuden voimalaitoksen rakentamista suunnitteleva toiminnanharjoittaja asetetaan eri asemaan suhteessa sellaiseen toiminnanharjoittajaan, joka operoi olemassa olevaa

¹⁶⁶ Ks. esim. palveluiden tarjoamisen vapauden osalta asia C-523/12, *Dirextra Alta Formazione*, tuomio 12.12.2013, ECLI:EU:C:2013:831, 24 kohta.

¹⁶⁷ Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2005/89/EY sähkön toimitusvarmuuden ja infrastruktuuri-investointien turvaamiseksi toteutettavista toimenpiteistä, EUVL nro L 33, s. 22–27.

¹⁶⁸ *Jones & Vermeeren 2016*, s. 19.

energiantuotantolaitosta. Mikäli taas katsotaan, että tällaisten toiminnanharjoittajien tilanteet merkityksellisellä tavalla eroavat toisistaan, ei voitane päätyä siihen, että uuden energiantuotantolaitoksen rakentamista haluava toiminnanharjoittaja asetetaan eri asemaan kuin sellainen toiminnanharjoittaja, joka käyttää toiminnassa olevaa energiantuotantolaitosta. Olen edellä perustuslain omaisuudensuojasääntelyä koskevassa jaksossa tehnyt eron sellaisen toiminnanharjoittajan, joka omistaa olemassa olevan laitoksen, ja sellaisen toiminnanharjoittajan, jonka tarkoituksena on perustaa uusi laitos, välille. Olen tuossa yhteydessä päättänyt siihen, että kivihiilen energiakäytön kieltäminen kohdistuu ankarammin sellaisen toiminnanharjoittajan omaisuudensuojaan (ja elinkeinon harjoittamisen vapauteen), joka hyödyntää kivihiltä olemassa olevan energiantuotantolaitoksen energialähteenä ja että uuden, kivihiltä energialähteenä käyttävän energiantuotantolaitoksen toiminnanharjoittajan perusteltuihin odotuksiin liittyvä omaisuudensuoja on tätä heikompi. Tämä osaltaan indikoi sitä, että tällaiset toiminnanharjoittajat eivät ole keskenään verrannollisessa tilanteessa, sillä muutoin myös mahdollinen kivihiilen energiakäytön kiellostä valtiolle aiheutuva korvausvelvollisuus tulisi määrittää molemmille toiminnanharjoittajille samoin perustein, jotta toiminnanharjoittajia ei asetettaisi kilpailluilla sähkön tuotantomarkkinoille toisiinsa nähden eri asemaan.

Pitäisin johdonmukaisena katsoa, että kivihiilen käytön kieltäminen energiatuotannossa ei ainakaan yksinään johda siihen, että uuden kivihiltä energialähteenä käyttävän energialaitoksen perustamista suunnitteleva toiminnanharjoittaja asetettaisiin epäedullisempaan asemaan suhteessa sellaiseen toiminnanharjoittajaan, joka jo käyttää tällaista voimalaitosta. Olemassa olevaa energiantuotantolaitosta operoivan toiminnanharjoittajan oikeus käyttää laitosta ja kerätä siihen tekemistään investoinneista tuottoa laitoksen teknis-taloudellisen käyttöiän ajan antaa nähdäkseni tällaiselle toiminnanharjoittajalle vahvemman suojan toimintansa harjoittamiseen puuttumiselta julkisen vallan taholta. Tällainenkaan suoja ei ole ehdoton, vaan suhteellinen ja suojan tasoon saattaisi sitä heikentävästi vaikuttaa esimerkiksi se, mikäli kivihiilen energiakäytön kieltämistä koskevia toimenpiteitä on valtionhallinnon taholta johdonmukaiseksi katsottavalla tavalla ja energiantuotantolaitosten tavanomaisesti pitkäkestoiset investoinnit huomioon ottaen merkityksellisellä aikavälillä valmisteltu. Sen sijaan kokonaan uuden voimalaitoksen rakentamista koskevaan investointiin liittyy jo hankkeen suunnitteluvaiheessa monia itse hankkeeseen liittyviä epävarmuustekijöitä. Ennen investointipäätöksen tekemistä on huomioon otettava monia seikkoja, kuten asianomaisen valtion pitkän ja lyhyen aikavälin energiansaannin tarpeet, tiedossa olevat, muut energiantuotantolaitoksiin tehtävät investoinnit, sähköntuonnin lisääntyminen tai vähentyminen, investointirahoituksen saaminen ja sen ehdot, käytettävän energianlähteen valinta ynnä muuta. Nähdäkseni näistä syistä johtuen olemassa olevaa laitosta käyttävä toiminnanharjoittaja on voimalaitostoiminnan harjoittamisen suhteen erilaisessa asemassa kuin toiminnanharjoittaja, joka aikoo rakentaa uutta energiantuotantokapasiteettia. En sen tähden varauksetta rinnasta tällaisia toiminnanharjoittajia toisiinsa. Tämän vuoksi en pidä myöskään selvänä, että kivihiilen energiakäytön kieltäminen johtaisi uusien, kivihiltä energialähteenä käyttävien energiantuotantolaitosten perustamista suunnittelevien toiminnanharjoittajien syrjintään suhteessa toiminnanharjoittajiin, joilla on olemassa olevaa kivihiltä energialähteenä käyttävää energiantuotantokapasiteettia.

5.3 Tavaroiden vapaasta liikkuvuudesta

Kivihiilen energiakäytön kieltämisen arvioiminen tavaroiden vapaata liikkuvuutta koskevan SEUT 34 artiklan kannalta saattaisi olla mahdollista sikäli kuin kivihiilen energiakäytön kieltäminen voisi ainakin välillisesti johtaa unionin muista jäsenvaltioista peräisin olevan kivihiilen (raaka-aineen) tuonnin tosiasialliseen vähentymiseen tai estymiseen. Välillinen tuonnin rajoitus lienee oikeutettavissa SEUT 36 artiklassa

tarkoitettulla tavalla ihmisten, eläinten tai kasvien terveyden ja elämän suojelemista koskevan yleistä etua koskevan syyn tai pakottavien ympäristövaatimuksen perusteella.¹⁶⁹ Kivihiilipäästöjen vähentäminen ja hiilettömään energiantuotantoon siirtyminen ovat unionin energiapolitiikan tavoitteita. Toimenpiteen oikeutettavuus on tosin suhteellisuusperiaatteen kannalta arvioiden sikäli ongelmallinen, että turpeen energiakäytön sallimisen vuoksi kotimaisessa energiantuotannossa olisi mahdollista edelleen käyttää kasvihuonekaasupäästöjen kannalta arvioiden saastuttavaa energialähdettä.

Suomi kuuluu yhteispohjoismaisiin sähkömarkkinoihin eikä kivihiilen energiakäytön kieltäminen tarkoitus ulottaa koskemaan muualla kuin Suomessa tuotettavaa sähköenergiaa. Näin ollen kivihiilen energiakäytön kiellosta ei johdu estettä tuoda kivihiilellä tuotettua sähköä esimerkiksi kaupallisin sopimuksin Tanskasta Suomeen.¹⁷⁰ Unionin tuomioistuin on joka tapauksessa vahvistanut, että sähkön luonteesta johtuen sen alkuperää ja erityisesti energialähdettä, jonka avulla se on tuotettu, on vaikea määrittää sen jälkeen, kun sähkö on toimitettu siirto- tai jakeluverkkoon.¹⁷¹

6 Unionin valtiontukisääntöjen vaikutuksesta mahdolliseen kivihiilen kieltämiseen energiatuotannossa

6.1 Valtiontuen edellytykset

Unionin valtiontukea koskevat määräykset sisältyvät unionin toiminnasta annetun sopimuksen (SEUT) 107–109 artiklaan. Valtiontuella tarkoitetaan SEUT 107 artiklan 1 kohdan mukaan valtion myöntämää tai valtion varoista muodossa tai toisessa myönnettyä tukea, joka vääristää tai uhkaa vääristää kilpailua suosimalla jotakin yritystä tai tuotannonalaa. Tällainen tuki ei sovellu sisämarkkinoille, siltä osin kuin se vaikuttaa jäsenvaltioiden väliseen kauppaan. Sanotusta perussopimuksen määräyksestä on johdettavissa valtiontuen edellytykset.¹⁷²

Unionin valtiontukisääntöjä sovelletaan taloudellista toimintaa harjoittaville yrityksille myönnettävään tukeen riippumatta yrityksen oikeudellisesta muodosta.

Ollakseen valtiontukea etu tulee myöntää suoraan tai välillisesti valtion varoista. Mikäli valtion toteuttamaan toimenpiteeseen ei liity valtion varojen suoraa tai välillistä siirtämistä, ei kysymyksessä ole SEUT 107 artiklan 1 kohdassa tarkoitettu valtiontuki. Tällainen tilanne voi olla kysymyksessä esimerkiksi silloin, kun valtio on vahvistanut tukitoimenpiteen – esimerkiksi vihreän sähkön ostovelvoitteen –, mutta velvollisuus toimenpiteen rahoittamiseen kuuluu välittömästi yksityisille tahoille, esimerkiksi yrityksille.¹⁷³ Mikäli kuitenkin yksityisiltä tahoilta kerätyt varat ovat ennen niiden suoraa tai välillistä siirtoa tuensaajalle valtion määräysvallassa ja näin ollen kansallisten viranomaisten käytettävissä, voi valtion varoja koskeva edellytys täyttyä.¹⁷⁴ Tukitoimenpide tulee myös voida katsoa valtion toteuttamaksi.

¹⁶⁹ Vrt. asia C-573/12, *Ålands Vindkraft*, 76, 77, 80 kohta.

¹⁷⁰ Tanska on kylläkin sähkön nettotuoja.

¹⁷¹ Asia C-573/12, *Ålands Vindkraft*, 87 kohta.

¹⁷² Oikeuskäytännön ohella lähteenä on käytetty Komission tiedonantoa Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 107 artiklan 1 kohdassa tarkoitettua valtiontuen käsitteestä, EUVL nro C 262, 19.7.2016, s. 1–50.

¹⁷³ Vrt. asia C-379/98, *PreussenElektra*, ECLI:EU:C:2001:160, s 59–63 kohta.

¹⁷⁴ Asia C-262/12, *Vent de Colère*, tuomio 19.12.2013, ECLI:EU:C:2013:851, 16–21 kohta.

SEUT 107 artiklan 1 kohdan mukainen tuki tarkoittaa mitä tahansa valtion toteuttamasta toimenpiteestä tuensaajalle johtuvaa taloudellista etua, jota tuensaaja ei olisi voinut saada tavanomaisissa markkinaolosuhteissa. Olennaisia tuen tai edun käsitteen täyttymisen kannalta ovat toimenpiteen vaikutukset kysymyksessä olevalle tuensaajalle/yritykselle, eivät tukitoimenpiteen antamisen syy tai sen perusteeksi asetetut tavoitteet.¹⁷⁵ Lisäksi olennaista on, että yhtäältä tuensaajalle myönnetyn taloudellisen edun ja valtion talousarvion pienentymisen tai talousarvioon riittävän konkreettisesti kohdistuvan taloudellisen riskin välillä on riittävän suora kausaaliyhteys.¹⁷⁶

Tuesta tai edusta ei ole valtioneuvostossa kysymys silloin, kun niin kutsutut Altmark-kriteerit¹⁷⁷ täyttyvät. Tältä osin valtion toimenpidettä on pidettävä vastikkeena tuensaajan suorittamasta julkisen palvelun velvoitteen täyttämistä. Tuensaaja ei tällöin todellisuudessa saa taloudellista etua eikä valtion toimenpide aseta tuensaajaa kilpailijoitaan edullisempaan asemaan. Altmark-kriteerien mukaan tuensaajayrityksen tehtäväksi on ensinnä tosiasiaa annettava selvästi, etukäteen määriteltyjen julkisen palvelun velvoitteiden täyttäminen. Toiseksi korvauksen laskemista koskevat parametrit on etukäteen vahvistettava objektiivisesti ja läpinäkyvästi. Kolmanneksi korvaus ei saa ylittää sitä, mikä on tarpeen julkisen palvelun velvoitteiden täyttämistä aiheutuvien kustannusten kattamiseksi. Neljänneksi julkisen palvelun velvoitetta toteuttava yritys tulee valita kahden vaihtoehdoisen metodin perusteella. Joko tällainen yritys tulee valita julkisia hankintoja koskevien sääntöjen mukaisesti halvimman hinnan perusteella. Jollei näin toimita, tulee tarvittavien kustannusten taso määrittää tarkastelemalla sellaisia kustannuksia, joita hyvin johdetulle ja asetettujen julkisen palvelun velvoitteiden täyttämisen kannalta riittäväillä välineillä varustetulle keskivertoyritykselle aiheutuisi kyseisten velvoitteiden täyttämistä, kun otetaan huomioon toiminnasta saadut tulot ja kyseisten velvoitteiden täyttämistä saatava kohtuullinen voitto.

SEUT 107 artiklan 1 kohdassa tarkoitettujen valtiontuen alaan kuuluvat vain toimenpiteet, joilla myönnetään etua tietyille valikoiduille yrityksille tai toimialoille. Kysymys on valikoivasta tuesta, jos kansallinen toimenpide on omiaan suosimaan jotakin yritystä tai tuotannonalaa verrattuna muihin, jotka ovat kyseisellä järjestelmällä tavoitellun päämäärän kannalta siihen rinnastettavassa tosiasiallisessa ja oikeudellisessa tilanteessa.¹⁷⁸ Yleiset toimenpiteet, jotka eivät suosi tiettyjä yrityksiä tai tiettyä toimialaa, eivät kuulu SEUT 107 artiklan 1 kohdan soveltamisalalle.

SEUT 107 artiklan 1 kohdan soveltamisalalle kuuluvan tukitoimenpiteen tulee myös täyttää toisistaan erilliset, mutta usein yhdessä tarkasteltavat kauppa- ja kilpailukriteerit. Toimenpiteen tulee siten vääristää tai uhata vääristää kilpailua suosimalla jotakin yritystä tai tuotannonalaa ja sen tulee vaikuttaa jäsenvaltioiden väliseen kauppaan. Kilpailukriteeri täyttyy, mikäli toimenpide on omiaan parantamaan tuensaajan kilpailuasemaa verrattuna muihin yrityksiin, joiden kanssa se kilpailee. Näin on esimerkiksi silloin, kun tukea myönnetään kilpaillulla toimialalla. Kauppakriteerin täyttymisen ei edellytä, että tukitoimenpide todella vaikuttaa jäsenvaltioiden väliseen kauppaan; riittävää on se, että tuki on omiaan vaikuttamaan kauppaan.

¹⁷⁵ *Hancher & Salerno 2016*, s. 628, 690 ja asia C-5/14, *Kernkraftwerke Lippe-Ems*, tuomio 4.6.2015, ECLI:EU:C:2015:354, 75 kohta ja siinä viitattu oikeuskäytäntö.

¹⁷⁶ Ks. esim. asia C-518/13, *Eventech*, tuomio 14.1.2015, ECLI:EU:C:2015:9, 34 kohta sekä yhdistetyt asiat C-399/10 P ja C-401/10 P, suuri jaosto, tuomio 19.3.2013, ECLI:EU:C:2013:175, 109 kohta sekä *Hancher & Salerno 2016*, s. 653, 668.

¹⁷⁷ Asia C-280/00, *Altmark Trans* tuomio 24.7.2003, ECLI:EU:C:2003:415, 87–95 kohta sekä *Hancher & Salerno 2016*, s. 685.

¹⁷⁸ Esim. asia C-5/14, *Kernkraftwerke Lippe-Ems*, 73–74 kohta ja niissä viitattu oikeuskäytäntö.

SEUT 107 artiklan 1 kohdan mukaiset valtiontuen edellytykset ovat kumulatiivisia. Kaikkien edellytysten tulee näin ollen täytyä, jotta kysymyksessä olisi unionin valtiontukisäännöissä tarkoitettu valtiontuki.¹⁷⁹

6.2 Kivihiilen energiakäytön kieltämisestä johtuva etu muilla energialähteillä tuotetulle energialle

6.2.1 Yleistä

Kivihiilen energiakäytön kieltämistä koskevan mahdollisen lainsäädännön arviointi unionin valtiontukisääntöjen näkökulmasta on hankalaa, sillä tietoa lainsäädännön aineellisesta kattavuudesta, siihen mahdollisesti sisällytettävistä poikkeuksista ja siirtymäajoista tai sen voimaantulosta ei ole käytettävissä. Tarkastelu jää tämän vuoksi hyvin yleiselle tasolle.

Selvää on, että lainsäädännöllä mahdollisesti toteutettavan kivihiilen energiakäytön kieltämisen osalta kysymys olisi valtion toimenpiteestä. Mahdollisen sääntelyn tavoitteena on vähentää energiantuotannosta aiheutuvia hiilidioksidi- ja muita kasvihuonekaasupäästöjä. Edellä todetusti valtiontukiedellytysten täyttymisen arvioinnin kannalta sääntelyn tavoitteella ei sinällään ole itsenäistä merkitystä, vaan olennaista on, johtuuko valtion toimenpiteestä jollekin yritykselle tai toimialalle valtiontukimielessä tukea eli taloudellista etua, jota se ei olisi saanut tavanomaisissa kilpailuolosuhteissa.

Kivihiilen käytön kieltäminen energialähteenä johtaisi kotimaassa muilla energialähteillä tuotetun energian kilpailuaseman vahvistumiseen. Mikäli kivihiilen kieltäminen energiantuotannossa parantaisi suhteellisesti samalla tavoin kaikkien muiden kotimaassa käytössä olevien energialähteiden asemaa voimantuotannossa, ei kivihiilen energiakäytön kieltämisestä vaikuttaisi aiheutuvan mihinkään energialähteeseen erityisesti kohdistuvaa etua tai tukea eikä kivihiilen energiakäytön kieltämistä näin arvioiden voisi pitää valikoivana toimenpiteenä. Valtiontukiarvioinnissa merkitystä voidaan nähdäkseni kuitenkin antaa sille, onko kivihiili energialähteenä rinnastettavissa turpeeseen, jonka kasvihuonepäästöt ovat hieman kivihiilen päästöjä suuremmat. Unionin tuomioistuin on arvioinut Saksan liittotasavallan ydinpolttoaineveron (*Kernbrennstoffsteuergesetz*) valtiontukiluonnetta asiassa C-5/14, *Kernkraftwerke Lippe-Ems* antamassaan tuomiossa. Tältä osin asiassa oli kysymys siitä, voidaanko mainittua ydinpolttoaineveroa pitää valikoivana sen tähden, että se kohdistui vain ydinpolttoainetta käyttävään sähköntuotantoon, mutta ei muuhun kaupalliseen sähköntuotantoon. Unionin tuomioistuin katsoi, että sanottua veroa ei voitu pitää valtiontukimielessä valikoivana. Tämä johtui siitä, että muuta kuin ydinpolttoainetta käyttävää kaupallista sähköntuotantoa ei voitu ydinpolttoaineveroa koskevan sääntelyn tavoitteiden kannalta arvioiden rinnastaa ydinpolttoainetta käyttävään sähköntuotantoon. Ydinpolttoaineveron eräänä tavoitteena oli nimittäin kerätä verotuloja budjettikurin vaatimusten ja saastuttaja maksaa –periaatteen mukaisesti erään ydinpolttoaineen käyttämisestä peräisin olevan radioaktiivisen jätteen varastointiin tarkoitettun kaivosalueen välttämättömään kunnostamiseen.¹⁸⁰ Joskaan sääntelyn tavoitteelle ei voida antaa merkitystä arvioitaessa toimenpiteen valtiontukiluontoisuutta, saattaa sääntelyn tavoitteella olla merkitystä sikäli kuin arvioidaan eri energialähteiden rinnastumista toisiinsa. Kun kivihiilen energiakäytön kieltämistä perustellaan hiilidioksidi- ja muiden kasvihuonekaasujen vähentämistavoitteella ja kun turpeen vastaavat päästöt ovat hieman kivihiilen päästöjä suuremmat, pitäisin mahdollisena, että kivihiiltä ja turvetta voitaisiin pitää valtiontukimielessä toisiinsa rinnastuvina ja keskenään ainakin jossakin määrin kilpailullisessa asemassa olevina energialähteinä. Lisäksi kivihiilen energiakäytön kieltäminen saattaa olla

¹⁷⁹ Ks. esim. asia C-206/06, *Essent Netwerk Noord*, tuomio 17.7.2008, ECLI:EU:C:2008:413, 63 kohta.

¹⁸⁰ Asia C-5/14, *Kernkraftwerke Lippe-Ems*, 78–82 kohta.

omiaan edistämään kotimaisen turpeen asemaa energiantuotannossa esimerkiksi siten, että kivihiihtä aiemmin energialähteenä käyttänyt voimalaitos joutuu voimalaitostoimintaa jatkaakseen muuttamaan polttoaineensa kivihielestä turpeeksi. Näistä syistä johtuen ei kivihieksen energiakäytön kieltämistä koskevaa lainsäädäntöä olisi välttämättä mahdollista pitää luonteeltaan yleisenä, kaikkia voimantuottajia samalla tavalla koskevana ja siten sallittuna, vaan pikemmin valtiontukimielessä valikoivana.

Valtiontukimielessä yrityksiä on sinänsä mahdollista kohdella eri tavoin, mikäli tämä erottelu johtuu järjestelmän luonteesta ja rakenteesta.¹⁸¹ Valikoivuutta koskeva edellytys ei siten täyty, mikäli yritysten välinen erilainen kohtelu on perusteltavissa järjestelmän tavoitteesta, luonteesta ja rakenteesta johtuvista syistä.¹⁸² Näin ollen turpeen erilainen kohtelu saattaisi olla perusteltavissa järjestelmän luonteesta tai rakenteesta johtuen esimerkiksi siten, että turpeen energiakäyttö perustuisi järjestelmän mukaisesti nimenomaan turpeelle asetettuihin energiansaannin turvaamista koskeviin velvoitteisiin.

Edellä todetusti kaikkien valtiontuen edellytysten tulee täyttyä, jotta voitaisiin katsoa, että kysymyksessä on SEUT 107 artiklassa tarkoitettu kielletty valtiontuki. Toimivalta päättää siitä, onko kysymyksessä sisämarkkinoille soveltumaton kielletty valtiontuki, kuuluu Euroopan komissiolle. Tosin tilanteessa, jossa komission valtiontukea koskeva päätös riitautetaan ensin unionin yleisessä tuomioistuimessa ja valitusasteena unionin tuomioistuimessa, kuuluu viimekätinen toimivalta tuen luonteen ja hyväksyttävyyden osalta unionin tuomioistuimelle.

Sähköntuotantotoiminta on unionin tasolla ollut jo pitkään kilpailtua. Suomi kuuluu yhteispohjoismaisiin sähkömarkkinoihin ja myös maakaasumarkkinoiden osalta kilpailun luomisen edellytykset ovat käsillä. Unionin tuomioistuin on jo aiemmin oikeuskäytännössään katsonut, että kansalliset sähköntuotantoyritykset kilpailevat muiden jäsenvaltioiden sähköntuottajien kanssa. Lisäksi sähkömarkkinoiden vapauttamisesta seurannut kilpailu johtaa siihen, että mahdollinen tuki on omiaan vaikuttamaan jäsenvaltioiden väliseen kauppaan.¹⁸³ Näistä syistä voitaneen katsoa, että valtiontuen edellytyksenä olevien kauppa- ja kilpailuvaikutusten täyttymisen osoittaminen ei olisi kovin vaikeaa kivihieksen energiakäytön kieltämisen osalta.

Mikäli turpeen energiakäytön sallimista ei erikseen perustella esimerkiksi järjestelmän rakenteella ja turpeelle asetetuilla esimerkiksi toimitusvarmuutta koskevilla velvoitteilla tai turpeen kotimaisuudella sen suuntaisesti kuin sähkön sisämarkkinadirektiivin ajajärjestystä koskevan osalta on todettu, ei poissuljettuna voitane pitää, että kivihieksen energiakäytön kieltämistä koskeva lainsäädäntö saattaisi täyttää unionin valtiontukisäännöistä johtuvat kielletyn valtiontuen edellytykset.

Jäsenvaltion toimenpide, joka sinänsä vaikuttaisi täyttävän kielletyn valtiontuen kaikki kumulatiiviset edellytykset, saattaa kuitenkin soveltua sisämarkkinoille. Komission tiedonannossa Sähkön sisämarkkinoiden toteuttaminen ja julkisten toimien täysimittainen hyödyntäminen on jäsenvaltion toteuttamien julkisten toimien tuloksellisuuden ja tehokkuuden osalta mainittu muun ohella, että tällaisia toimia suunniteltaessa ei eri poliittisia tavoitteita tulisi yrittää saavuttaa erillään toisistaan niiden välisten ristiriitojen välttämiseksi. Suunnittelun olisi oltava tiedonannon mukaan kokonaisvaltaista ja siinä tulisi muun ohella ottaa huomioon kaikki energiapolitiikan tavoitteet. Edelleen on tuotu esiin, että valintatilanteet tällaisten julkisten toimien suhteen voivat olla monitahoisia. Esimerkiksi kivihieksen

¹⁸¹ Yhdistetyt asiat C-128/03 ja C-129/03, *AEM & ATM Torino*, tuomio 14.4.2005, ECLI:EU:C:2005:224, 43, 50 kohta ja asia C-279/08 P, *komissio v. Alankomaat*, tuomio 8.9.2011, ECLI:EU:C:2011:551, 62 kohta.

¹⁸² *Hancher & Salerno 2016*, s. 694.

¹⁸³ Asia C-206/06, *Essent Netwerk Noord*, 77 kohta.

energiakäyttö toimitusvarmuuden takaajana saattaa olla ristiriidassa ympäristötavoitteiden kanssa. Kivihiileen pohjautuvista voimantuotantoratkaisuista saattaa myös syntyä toiminnanharjoittajille kariutuneita kustannuksia, kun markkinoille tulee kilpailukykyistä vähäpäästöistä voimantuotantokapasiteettia.¹⁸⁴

Asian jatkovalmistelussa lähempään harkintaan ja tarkasteluun esitän otettavaksi ainakin seuraavia sähkön sisämarkkinadirektiivissä 2009/72/EY, komission tiedonannoissa ja muissa tausta-asiakirjoissa esiin tuotuja toimenpiteitä, joissa säädettyjen tai muutoin vahvistettujen edellytysten täytyessä toimenpide saattaa olla unionin oikeuden valtioneuvoston kannalta arvioituna hyväksyttävä.

6.2.2 Komission tiedonanto – Suuntaviivat valtiontuesta ympäristönsuojelulle ja energia-alalle vuosina 2014–2020 – Tuotannon riittävyttä edistävä tuki

Komission tiedonannossa – Suuntaviivat valtiontuesta ympäristönsuojelulle ja energia-alalle vuosina 2014–2020¹⁸⁵ on vahvistettu edellytykset, joiden täytyessä energia- ja ympäristötukia voidaan pitää sisämarkkinoille soveltuvina SEUT 107 artiklan 3 kohdan c alakohdan nojalla. SEUT 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. Tiedonannon mukaan muun ohella tuki tuotannon riittävyttä koskeville toimenpiteille voi tietyin edellytyksin soveltua sisämarkkinoille SEUT 107 artiklan 3 kohdan c alakohdan nojalla. Tuotannon riittävyttä koskevalla toimenpiteellä tarkoitetaan järjestelmää, jonka tavoitteena on taata tietyt tuotannon riittävyden tasot kansallisella tasolla.¹⁸⁶

Tuotannon riittävyttä edistävän tuen osalta tiedonannossa on lausuttu muun ohella, että uusiutuvien energialähteiden osuuden kasvaessa sähköntuotanto on monissa jäsenvaltioissa siirtymässä suhteellisen vakaiden ja keskeytyksettömien toimitusten järjestelmästä kohti järjestelmää, jossa toimituslähteet ovat alttiita tuotannonvaihteluille, niitä on useampia ja niiden toimitusmäärät ovat pienempiä.¹⁸⁷ Muutos aiheuttaa uusia haasteita, jotka liittyvät sähköntuotannon riittävyden varmistamiseen. Lisäksi muun ohella markkinoiden toiminnasta voi johtua, ettei tuotantokapasiteettiin tehdä riittävästi investointeja. Joissakin jäsenvaltioissa harkitaan tämän vuoksi sellaisten toimenpiteiden käyttöönottoa, joilla varmistetaan tuotannon riittävyys, tavallisesti myöntämällä sähköntuottajille tukea vastineeksi pelkästä tuotantokapasiteetin saatavilla pitämisestä. Tuotannon riittävyttä koskevan toimenpiteen yleisen edun mukaisuutta koskevilta osin tiedonannossa todetaan, että toimenpide voidaan toteuttaa muun ohella toimintatuen muodossa. Tällöin periaatteessa palkitaan ainoastaan sitoumuksesta olla käytettävissä sähkön toimittamista varten. Tuotannon riittävyden takaamista voidaan pitää eräänä toimenpiteen hyväksyttävänä tavoitteena. Tiedonannon mukaan tuotannon riittävyttä edistävä tuki voi olla ristiriidassa fossiilisille polttoaineille myönnettävien ympäristölle haitallisten tukien asteittaisen poistamistavoitteen kanssa. Jäsenvaltioiden tulisikin ensisijaisesti harkita sellaisia vaihtoehtoisia tapoja saavuttaa tuotannon

¹⁸⁴ Komission tiedonanto – Sähkön sisämarkkinoiden toteuttaminen ja julkisten toimien täysimittainen hyödyntäminen, 5.11.2013, C(2013) 7243 lopullinen, s. 8–9. Ks. myös Commission Staff Working Document – Generation Adequacy in the internal electricity market – guidance on public interventions, 5.11.2013, SWD(2013) 438 final, s. 18.

¹⁸⁵ Komission tiedonanto – Suuntaviivat valtiontuesta ympäristönsuojelulle ja energia-alalle vuosina 2014–2020 (2014/C 200/01), EUVL C 200/1, 28.6.2014.

¹⁸⁶ Suuntaviivat valtiontuesta ympäristönsuojelulle ja energia-alalle vuosina 2014–2020, s. 2, 3, 9, 10.

¹⁸⁷ Ks. myös Komission tiedonanto – Sähkön sisämarkkinoiden toteuttaminen ja julkisten toimien täysimittainen hyödyntäminen, s. 7.

riittävyys, jotka eivät vaikuta kielteisesti ympäristön tai talouden kannalta haitallisten tukien poistamistavoitteeseen. Joka tapauksessa toimenpiteen täsmällinen tavoite tulisi määritellä selkeästi. Tiedonantoon sisältyy tarkempia kannanottoja valtiontuen tarpeesta, jonka osalta on muun ohella todettu, että tuotannon riittävyyttä koskevan ongelman luonnetta ja syitä ja näin ollen valtiontuen tarvetta tuotannon riittävyyden varmistamiseksi olisi tutkittava huolellisesti ja ne olisi kvalifioitava. Tuen tarkoituksenmukaisuuden osalta tiedonannossa on todettu, että tuen olisi palkittava ainoastaan sitoutumisesta olemaan käytettävissä sähkön toimittamista varten korvausta vastaan. Korvaus lasketaan saataville asetettua megawatteina esitettyä kapasiteettia kohden. Tuki ei saisi sisältää korvausta sähkön myynnistä. Tuella tulisi olla kannustava vaikutus, sen tulisi olla oikeasuhteista ja tukitoimenpide tulisi suunnitella siten, että vältettäisiin kilpailuun ja kauppaan kohdistuvat kohtuuttoman kielteiset vaikutukset.¹⁸⁸

Tiedonannon mukaan yksittäiseen tuotannon riittävyyttä koskevan toimenpiteen muodossa myönnettävään tukeen sovelletaan SEUT 108 artiklan 3 kohdan mukaista ilmoittamisvelvollisuutta, jos tuki ylittää 15 miljoonaa euroa hanketta tai yritystä kohden.¹⁸⁹

6.2.3 Sähköalan yrityksille asetettava julkisen palvelun velvoite

Jäsenvaltion on mahdollista asettaa sähkön sisämarkkinadirektiivin 2009/72/EY 3 artiklan 2 kohdan nojalla yleisen taloudellisen edun nimissä sähköalalla toimiville yrityksille julkisen palvelun velvoitteita perussopimuksen määräykset ja erityisesti SEUT 106 artikla huomioon ottaen. Nämä julkisen palvelun velvoitteet voivat koskea muun ohella turvallisuutta, mukaan lukien toimitusvarmuus sekä ympäristönsuojelua, mukaan lukien energiatehokkuus, uusiutuvista lähteistä tuotettu energia sekä ilmastonsuojelu. Näiden velvoitteiden on oltava selkeästi määriteltyjä, avoimia, syrjimättömiä ja todennettavia, ja niillä on turvattava se, että yhteisön sähköalan yritykset ovat tasapuolisesti jäsenvaltioiden sähkökuluttajien käytettävissä. Komissio on eräissä seuraavassa jaksossa (6.3) lähemmin kuvatuissa valtiontukea koskevissa päätöksissään arvioinut sille ilmoitettujen tukitoimien hyväksyttävyyttä myös direktiiviä edeltäneen sähkön sisämarkkinadirektiivin julkisen palvelun velvoitteita koskevan sääntelyn kannalta.¹⁹⁰

Mikäli turpeen energiakäytön katsottaisiin turpeen kasvihuonekaasupäästöistä huolimatta olevan perusteltua esimerkiksi juuri energiansaannin varmuuden näkökulmasta, saattaisi eräänä vaihtoehtona olla tällaisen energiantuotannon perusteleminen nimenomaan toimitusvarmuussyllä yllä mainitun sääntelyn mukaisesti. Sähkön sisämarkkinadirektiivin 3 artiklan 2 kohdan mukaisista toimenpiteistä tulee ilmoittaa Euroopan komissiolle.

6.3 Kivihiilen energiakäytön kieltämisen vuoksi maksettavat korvaukset

Kivihiilen energiakäytön kieltämisestä toiminnanharjoittajille maksettavien korvausten maksamisen perusteen osalta viitataan lausunnon jaksoon 3.5 (Korvauskysymyksistä omaisuudensuojarajoitus- ja lunastustilanteessa). Tällaisten korvausten maksaminen saattaa olla unionin valtiontukisääntöjen kannalta oikeudellisesti merkityksellistä. Näin ollen esimerkiksi toiminnassa olevien kivihiiltä energialähteenä

¹⁸⁸ Suuntaviivat valtiontuesta ympäristönsuojelulle ja energia-alalle vuosina 2014–2020, s. 38–40.

¹⁸⁹ Suuntaviivat valtiontuesta ympäristönsuojelulle ja energia-alalle vuosina 2014–2020, s. 10.

¹⁹⁰ Ks. myös Komission tiedonanto – Sähkön sisämarkkinoiden toteuttaminen ja julkisten toimien täysimittainen hyödyntäminen, 5.11.2013, C(2013) 7243 lopullinen.

käyttävien voimalaitosten omistajille toiminnan ennen aikaisen lopettamisen johdosta maksettavat korvaukset on perusteltua määrittää sellaisiksi, että niistä ei johdu unionin valtiontukisääntöjen vastaista taloudellista etua, mihin toiminnanharjoittaja ei olisi oikeutettu tavanomaisessa markkinatilanteessa.

Sähkön sisämarkkinadirektiiviin 2009/72/EY ei sisälly vastaavaa kariutuneita kustannuksia koskevaa sääntelyä kuin ensimmäisen sähkön sisämarkkinadirektiivin 96/92/EY 24 artiklaan.¹⁹¹ Tuon kuitenkin esiin, että Belgia ilmoitti sähkömarkkinoiden kariutuneina kustannuksina ydinvoimaloiden käytöstä poistumisesta aiheutuvia ylimääräisiä kustannuksia ja Kreikka eräiden kannattamattomaksi käyneiden voimalaitosten käytöstä poistamisesta aiheutuneita kustannuksia.¹⁹²

Euroopan komission arvioitavana on ollut useita jäsenvaltion tukitoimenpiteitä, joiden osalta on esitetty kysymyksessä olevan SEUT 106 artiklan 2 kohdan mukainen yleiseen taloudelliseen tarkoitukseen liittyvä palvelu. Komissio on antanut SEUT 106 artiklan 2 kohdan soveltamista koskien tiedonannon sekä päätöksen.¹⁹³ Päätöksessä vahvistetaan edellytykset, joiden täytyessä yleisiin taloudellisiin tarkoituksiin liittyviä palveluita tuottaville yrityksille korvauksena näistä palveluista myönnettävä valtiontuki soveltuu sisämarkkinoille eikä siihen sovelleta SEUT 108 artiklan 3 kohdan mukaista jäsenvaltion notifiointivelvollisuutta. Päätöksen mukaan enimmäiskorvaus julkisen palvelun tuottamisesta on 15 miljoonaa euroa. Julkisen palvelun tuottamista koskeva toimeksianto tehdään kirjallisesti ja asiakirjasta tulee käydä ilmi muun ohella julkisen palvelun velvoitteiden sisältö ja kesto sekä korvausmekanismi ja korvauksen laskennassa, valvonnassa ja tarkistamisessa käytettävät parametrit sekä järjestelyt liiallisten korvausten välttämiseksi. Korvauksen määrä ei saa ylittää sitä, mikä on tarpeen julkisen palvelun velvoitteiden kattamiseksi, mukaan lukien kohtuullinen voitto.

Euroopan komissio on Puolan julkisen palvelun velvoitteina ilmoittamien pitkäkestoisten voimanhankintasopimusten osalta katsonut, että energiansaannin varmuutta koskevat näkökohdat voivat sinänsä muodostaa julkisen palvelun veloitteen. Kotimaisen polttoaineen käyttäminen voi tukea tämän veloitteen toteuttamista edellyttäen, että kotimaista energialähdettä käyttäen ei ylitetä sähkön sisämarkkinadirektiiviä 2009/72/EY edeltäneen direktiivin 2003/54/EY mukaista 15 prosentin vuotuista sähköntuotannon määrää.¹⁹⁴ Edellä todetusti sama prosentuaalinen raja koskee edelleen sähkön sisämarkkinadirektiivin 2009/72/EY ajojärjestystä koskevaa sääntelyä. Tällä sääntelyllä voidaan siten katsoa olevan indikaatiivista merkitystä julkisen palvelun veloitteena asetettavalle kotimaisen energialähteen tukemista koskevalle tavoitteelle.

Euroopan komissio on hyväksynyt unionin valtiontukisääntöjen mukaisesti Slovenian ilmoittamat kariutuneet kustannukset, jotka ovat johtuneet kolmelle sähköntuotantolaitokselle sähkömarkkinoiden kilpailulle avaamisesta. Erään voimalaitoksen tuen komissio hyväksyi SEUT 106 artiklan 2 kohdan mukaisen yleistä taloudellista etua koskevan perusteen mukaisena, sillä komissio katsoi voimalaitokselle myönnetyn tuen edistävän energiansaannin turvaamista koskevaa tavoitetta.¹⁹⁵

¹⁹¹ Ks. myös Komission tiedonanto hukkakustannuksiin liittyvistä valtiontuen analyysimenetelmistä.

¹⁹² *Hancher & Salerno 2016*, s. 758–766.

¹⁹³ Komission tiedonanto julkisesta palvelusta maksettavana korvauksena myönnettävää valtiontukea koskevat Euroopan unionin puitteet, EUVL nro C 8, 11.1.2012, s. 15 ja komission päätös Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 106 artiklan 2 kohdan määräysten soveltamisesta tietyille yleisiin taloudellisiin tarkoituksiin liittyviä palveluja tuottaville yrityksille korvauksena julkisista palveluista myönnettävään valtiontukeen, EUVL nro L 7, 11.1.2012, s. 3.

¹⁹⁴ *Hancher & Salerno 2016*, s. 776.

¹⁹⁵ *Hancher & Salerno 2016*, s. 771.

Euroopan komissio on eräissä 2000-luvun alussa, ennen Altmark-tuomion antamista ja mainittujen SEUT 106 artiklan 2 kohdan soveltamista koskevien tiedonannon ja päätöksen hyväksymistä tekemässään päätöksessä soveltanut paitsi sähkön sisämarkkinadirektiivin 96/92/EY julkisen palvelun velvoitteita koskevaa säännöstä myös julkisen palvelun velvoitteita koskevaa perussopimuksen määräystä (nykyisin SEUT 106 artiklan 2 kohta) hyväksyessään Irlannin ilmoittaman *Electricity Supply Boardia* (ESB) koskevan tukitoimenpiteen. Irlanti velvoitti tukitoimenpiteellä ESB:n ostamaan vuosittain tietyn määrän sähköä, joka oli tuotettu turvetta energialähteenä käyttäen. Näin tuotetun sähkön määrä ei saanut ylittää 15 prosenttia Irlannin vuotuisesta primaarienergian määrästä. ESB:n oli mahdollista saavuttaa tämä kiintiö usealla eri keinolla. Näistä taloudellisin oli kuuden turvevoimalaitoksen sulkeminen ja niiden korvaaminen kahdella uudella, aiempaa tehokkaammalla laitoksella. ESB:n saama ja komissiolle ilmoitettu tuki koostui keskimääräisen sähkönhinnan ja turpeella tuotetun sähkön hinnan kustannusten erotuksen korvaamisesta. Tuki kerättiin kuluttajilta sähköverkkopalvelun yhteydessä kerätyllä maksulla. Komissio katsoi, että tukitoimenpiteessä oli sinällään kysymys valtiontuesta. Tuki oli kuitenkin oikeutettavissa yleisiin taloudellisiin tarkoituksiin liittyvänä palveluna, joka koski toimitusvarmuuden takaamista.¹⁹⁶

7 Energiaperuskirjasopimuksen sekä WTO-sopimuksen mukaisista riitojenratkaisumenettelyistä

Asiantuntijalausuntoa koskevassa toimeksiannossa on pyydetty tarkastelemaan kivihillen energiakäytön kieltämistä suhteessa WTO-sopimuksen määräyksiin sekä kansainvälisiin investointisuojasopimuksiin. Tarkastelen aihetta WTO-sopimuksen sekä energiaperuskirjasopimuksen asianomaisia määräyksiä koskevien riitojenratkaisumenettelyjen näkökulmasta. Painopisteeni on Energiaperuskirjasopimuksessa.

7.1 Energiaperuskirjasopimus

7.1.1 Energiaperuskirjasopimuksen investointeja koskevat määräykset

Vuoden 1998 huhtikuussa voimaan tulleeseen Energiaperuskirjasopimukseen (SopS 36/1998) sisältyy muun ohella kauppaan liittyviä investointitoimenpiteitä, kilpailua, kauttakulkua sekä investointien edistämistä, suojelua ja kohtelua koskevia sopimuspuolia oikeudellisesti sitovia määräyksiä.

Energiaperuskirjasopimuksen sopimuspuolina ovat muun ohella Euroopan unioni ja Euratom, Euroopan unionin jäsenvaltiot Italiaa lukuun ottamatta¹⁹⁷, Norja sekä entisiä Sosialististen Neuvostotasavaltojen liiton jäsenmaita. Venäjän federaatio on Energiaperuskirjasopimusta ratifioimatta irtisanoutunut sopimuksesta vuoden 2009 lopulla eikä se sovelle sopimuksen määräyksiä enää väliaikaisesti.

Energiaperuskirjasopimuksen 1 artiklan 5 kohdan mukaan taloudellisella toiminnalla energia-alalla tarkoitetaan muun ohella kaikkea energiaraaka-aineiden tai -tuotteiden jalostukseen, tuotantoon, varastointiin, maakuljetukseen, siirtoon, jakeluun, kauppaan ja markkinointiin tai kaukolämmön jakeluun liittyvää taloudellista toimintaa. Sopimuspuolet ovat sitoutuneet noudattamaan sanottua kohtaa koskien muun ohella sellaista tulkintaa, jonka mukaan sanottua kohtaa koskevana toimintamuotona pidetään esimerkiksi sähkövoimaloiden rakentamista ja käyttöä. Kohta koskee myös energiaan liittyvien laitosten

¹⁹⁶ State Aid No 6/A/2001 – Ireland, Public Service Obligations imposed on the Electricity Supply Board with respect to the generation of electricity out of peat, 30.1.2001 C(20001) 3265. Ks. myös *Hancher & Salerno 2016*, s. 783–784.

¹⁹⁷ Italia ilmoitti Energiaperuskirjasopimuksen 47 artiklan 2 kohdan mukaisesti 31.12.2014 tallettajavaltiolle irtisanoutuvansa sopimuksesta pöytäkirjoineen. Italian irtisanoutuminen on tullut voimaan 1.1.2016.

purkamista ml. sähkövoimat. Kohta koskee näihin toimintoihin liittyviä tutkimus-, neuvonta-, suunnittelu- ja hallintatoimintoja.

Energiaperuskirjasopimuksen 1 artiklan 7 kohdan a ii alakohdan mukaan investoijalla tarkoitetaan sopimuspuolen osalta kaikkia yrityksiä tai muita kyseisen sopimuspuolen alueella sovellettavan lainsäädännön mukaisesti järjestäytyneitä yhteisöjä.

Energiaperuskirjasopimuksen III osaan sisältyvät investointien edistämistä ja suojaa koskevat määräykset. Energiaperuskirjasopimuksen 10 artiklan 1 kohdan mukaan kukin sopimuspuoli rohkaisee sopimuksen määräysten mukaisesti muiden sopimuspuolten investoijia investointeihin alueellaan ja luo sitä varten vakaat, oikeudenmukaiset, suotuisat ja avoimet olosuhteet. Sopimusosapuolen tulee kohdella oikeudenmukaisesti ja tasapuolisesti muiden sopimuspuolten investoijien investointeja. Investointien suoja ja turvallisuus on mahdollisimman vakaata eikä sopimuspuoli estä kohtuuttomin tai syrjivin toimenpitein niiden hallintoa, ylläpitämistä, käyttöä, käyttöoikeutta tai luovutusta. Investointeja kohdellaan aina vähintään yhtä hyvin kuin kansainvälinen lainsäädäntö edellyttää. Saman artiklan 2 ja 3 kohdan mukaan kukin sopimuspuoli pyrkii kohtelemaan sopimuspuolten investoijien investointeja yhtä edullisesti kuin tämän omien investoijien tai muiden sopimuspuolten investoijien investointeja. Sanotut määräykset merkitsevät syrjimättömän kohtelun takaamisen edistämistä esi-investointivaiheessa, mutta niistä ei johdu oikeudellisesti sitovia esi-investointivaihetta koskevia velvoitteita. Investoinnin tekemisen jälkeen sopimuspuolten investoijien investoinneille taataan Energiaperuskirjasopimuksen 10 artiklan 7 kohdan mukaan niin kutsuttu kansallinen kohtelu (*national treatment*) ja suosituimmuuskohtelu (*most favoured nation, mfn*). Kansallinen kohtelu merkitsee sitä, että sopimuspuolen investoijien tekemiä investointeja kohdellaan samalla tavoin kuin sopimuspuolen kansallisten investoijien investointeja. Suosituimmuuskohtelun mukaan sopimuspuolten investoijien investoinneille taataan sama kohtelu kuin minkä sopimuspuoli takaa muiden kolmansien maiden investoijien investoinneille.¹⁹⁸

Energiaperuskirjasopimuksen 13 artiklassa määrätään pakkolunastuksesta. Artiklan 1 kohdan mukaan sopimuspuolen investoijan toisen sopimuspuolen alueella tekemiä investointeja ei kansallisteta, pakkolunasteta eikä niihin sovelleta näitä vastaavia toimenpiteitä. Pakkolunastus on kuitenkin mahdollinen yleisen edun vuoksi. Pakkolunastustoimenpide ei saa olla syrjivä, se tulee suorittaa lainmukaisesti ja siitä on suoritettava viipymättä riittävä ja asianmukainen korvaus. Korvauksen on vastattava määrältään pakkolunastetun investoinnin oikeaa markkina-arvoa juuri ennen pakkolunastusta tai sitä koskevan uhan tiedoksisaamista. Artiklan 2 kohdan mukaan investoijalla on oikeus pakkolunastuksen suorittaneen jäsenvaltion lainsäädännön mukaisesti saattaa investointia koskeva arviointi ja korvausmaksu pikaiseen uudelleentarkasteluun.

Energiaperuskirjasopimuksen V osaan sisältyvät riitojen ratkaisua koskevat menettelymääräykset. Investoijan ja sopimuspuolen välisten riitojen ratkaisusta määrätään 26 artiklassa. Investointeja koskevat riitaisuudet pyritään ensi sijassa ratkaisemaan Energiaperuskirjasopimuksen 26 artiklan 1 kohdan mukaan sovittelamalla. Mikäli sovitteluratkaisuun ei päästä, voi riidan investoijaosapuoli saattaa riidan 26 artiklan 2 kohdan mukaisesti joko riidan osapuolena olevan sopimuspuolen tuomioistuimen tai hallintoviranomaisten ratkaistavaksi tai ratkaistavaksi ennalta sovittujen riitojenratkaisumenettelyjen mukaisesti taikka saattaa asian ratkaistavaksi kansainväliseen välitys- tai sovittelumenettelyyn. Muun ohella Suomi on antanut

¹⁹⁸ Energiaperuskirjasopimukseen sisältyy kuitenkin erityismääräys (16 artikla), josta johtuen unionin jäsenvaltioiden keskinäisen unionisopimuksen määräyksillä ei ole oikeudellisia vaikutuksia sellaisiin Energiaperuskirjasopimuksen sopimuspuoliin, jotka eivät ole unionin jäsenvaltioita.

Energiaperuskirjasopimuksen ID-liitteessä tarkoitetun ilmoituksen siitä, että se ei anna ehdotonta suostumusta sellaisen riidan, joka on jo viety kansallisen tuomioistuimen, hallintoviranomaisen tai ennalta sovittu riitojenratkaisumenettelyn mukaisesti ratkaistavaksi, antamiselle tämän jälkeen kansainvälisen välitys- tai sovittelumenettelyn ratkaistavaksi. Energiaperuskirjasopimuksen 26 artiklan 3 ja 4 kohdassa tarkoitettuja kansainvälisiä välitys- tai sovittelumenettelyjä ovat ICSID-yleissopimuksen (International Centre for Settlement of Investment Disputes) tai sanotun yleissopimuksen täydentävien sääntöjen perusteella tapahtuva menettely, Yhdistyneiden Kansakuntien kansainvälisen kauppaoikeuden toimikunnan (Uncitral, United Nations Commission on International Trade Law) välimiessääntöjen perusteella perustettu välitystuomioistuin tai yksittäinen välimies.

Katsoisin, että Energiaperuskirjasopimuksen investointeja sekä investoijan ja sopimusvaltion välistä riitojenratkaisumenettelyä koskevat sopimusmääräykset saattaisivat tulla sovellettavaksi esimerkiksi sellaisessa tilanteessa, jossa Energiaperuskirjasopimuksen sopimuspuolen investoija haluaa riitauttaa mahdollisesta kivihiilen energiakäytön kieltämisestä koskevasta lainsäädännöstä johtuvan velvollisuuden lopettaa täällä toiminnassa olevan kivihiltä energialähteenä käyttävän voimalaitoksen toiminta. Käsitteeni mukaan käytännössä tällaisissa asioissa on kysymys siitä, että investoija vaatii Energiaperuskirjasopimuksen pakkolunastusta koskevan määräyksen nojalla sopimuspuolelta korvauksia ennenaikaisesti keskeytyneestä liiketoiminnasta yritykselle aiheutuneista kustannuksista tai saamatta jääneestä voitosta. Sikäli kuin kysymys on esimerkiksi investoijan maksettavaksi kuuluvien tariffien korotuksesta, saattaa vaatimus tällaisen korottamisen peruuttamisesta perustua yllä mainittuihin investoijan kansallista kohtelua ja suosituimmuuskohtelua koskeviin vaatimuksiin. Pidän Energiaperuskirjasopimuksen esi-investointivaihetta koskevien sopimusmääräysten joustavasta luonteesta johtuen vähäisempinä sellaisen investointia suunnittelevan toimijan mahdollisuuksia riitauttaa sopimusvaltion päätös tai kansallinen lainsäädäntö, josta johtuu, että se ei voi ryhtyä suunnitelmiansa mukaisesti kivihiilen energiakäyttöä koskevaan toimintaan, esimerkiksi perustaa kivihiltä energialähteenä käyttävää voimalaitosta.

7.1.2 Energiaperuskirjasopimuksen investointeja koskevista riitojenratkaisumenettelyistä

Energiaperuskirjasopimusten julkaisemien tietojen mukaan ensimmäinen Energiaperuskirjasopimuksen 26 artiklan mukainen investoijan ja sopimuspuolen välinen riitojenratkaisumenettely käynnistettiin vuonna 2001. Tämän jälkeen menettelyjen määrä on lisääntynyt siten, että energiaperuskirjasopimusten tiedossa olevia jo ratkaistuja tai vireillä olevia riitojenratkaisumenettelyjä oli elokuussa 2016 listattu liki 100 kappaletta. Yli puolet tapauksista on saatettu ICSID-yleissopimuksen mukaiseen menettelyyn, noin kuudesosa Tukholman kauppakamarin ja liki saman verran YK:n kansainvälisen kauppaoikeuden toimikunnan käsiteltäväksi. Riitojenratkaisumenettelyssä päätettyjä asioita on hieman yli 30, joista 26 asiassa välityssopimus tai –tuomio on julkaistu. Noin 10 tapauksessa riitojenratkaisumenettelyssä määrättiin investoijalle maksettavaksi korvauksia, tosin osasta näistä päätöksistä on valitettu.

Yleisesti vuoden 2015 kuluessa saatettiin vireille ennätysellisen paljon eli 70 investoijan ja valtion välistä riidanratkaisumenettelyä. Näissä menettelyissä vedottiin Energiaperuskirjasopimuksen mukaiseen investoijan ja valtion väliseen riitojenratkaisumenettelyyn määrällisesti kaikkein eniten.¹⁹⁹

Energiaperuskirjasopimusten ylläpitää tietokantaa sen tietoon saatetuista Energiaperuskirjasopimuksen 26 artiklan mukaisista päättyneistä ja vireillä olevista riitojenratkaisumenettelyistä. Eri asioista saatavilla olevat

¹⁹⁹ <http://www.energycharter.org/what-we-do/dispute-settlement/overview/> vierailtu heinäkuussa 2016.

tiedot vaihtelevat huomattavasti. Joidenkin riitojen osalta edes asiasanat eivät ole julkisia, kun taas eräissä asioissa välityssopimus tai –tuomio on julkaistu täydellisenä sihteeristön sivustolla.²⁰⁰

Energiaperuskirjasopimuksen 26 artiklan mukaiseen riitojenratkaisumenettelyyn on saatettu muun ohella seuraavan tyyppisiä asioita:

Belgialainen Electrabel S.A. saattoi Unkarin valtion Energiaperuskirjasopimuksen 26 artiklan mukaiseen riitojenratkaisumenettelyyn ICSID-yleissopimuksen mukaisten menettelytapojen mukaisesti.²⁰¹ Electrabel vaati menettelyssä sen toteamista, että Unkarin valtion toteuttamassa pitkäaikaisten sähkönhankintasopimusten ennenaikaisessa päättämisessä oli kysymys Energiaperuskirjasopimuksen 13 artiklan vastaisesta pakkolunastuksesta, josta ei ollut ensisijaisesti maksettu täyttä korvausta tai toissijaisesti korvausta ei ollut suoritettu viipymättä, riittävänä suuruisena ja asianmukaisesti. Electrabel vaati edelleen todettavaksi, että sopimusten päättäminen oli toteutettu Energiaperuskirjasopimuksen 10 artiklan kansallisen kohtelun ja suosituimmuuskohtelun vastaisesti. Lisäksi Electrabelin maksettavaksi määrättyjä tariffeja tulisi alentaa. Electrabel vaati asiassa Unkaria korvaamaan sille järjestelyistä syntyneet kariutuneet kustannukset. Electrabelin vaatimukset eivät menestyneet. Välitystuomiossa todettiin muun ohella, että vaaditut kariutuneita kustannuksia koskevat korvaukset eivät olleet unionin oikeuden mukaan mahdollisia, sillä kustannusten määrä ja metodologia on määritettävä etukäteen (*ex ante*), ei jälkikäteisten (*ex post*) vaatimusten perusteella. Välitystuomiossa otettiin Electrabelille maksettujen korvausten kohtuullisuutta arvioitaessa huomioon ne tosiasialliset olosuhteet, joissa korvauksia maksettiin. Korvausten määrää alentavana hyväksyttiin muun ohella se, että unkarilaiset pienkuluttajat olivat jo pitkään maksaneet sähköstään markkinahinnan ylittävää hintaa. Välitystuomiossa pidettiin oikeutettuna Unkarin valtion politiikkaa, jonka tavoitteena oli yhdenmukaistaa maan sähkösektori unionin sähkömarkkinoiden kanssa sekä poistaa markkinoilla olevia kilpailun vääristymiä. Kariutuneita kustannuksia maksaessaan Unkarin valtio pyrki tasapainottamaan voimantuottajien ja pienkuluttajien oikeuksia, mitä välitystuomiossa pidettiin täysin hyväksyttävänä.

Haagin alueellinen alioikeus (*Rechtbank den Haag*) kumosi 20.4.2016 antamallaan tuomiolla²⁰² kuusi Energiaperuskirjasopimuksen 26 artiklan mukaisessa riitojenratkaisumenettelyssä annettua välitystuomiota. Näissä Haagin pysyvän tuomioistuimen antamissa välitystuomioissa oli määrätty Venäjän federaatio maksamaan 50 miljardin Yhdysvaltain dollarin suuruinen korvaus Jukos Universal Limitedille, Hulley Enterprises Limitedille ja Veteran Petroleum Limitedille, jotka olivat konkurssiin menneen Jukosin osakkeenomistajia. Välitystuomiot kumoavan tuomion johdosta Venäjän federaatio vapautettiin näistä korvausvelvollisuuksista. Haagin alioikeus katsoi, että Pysyvä välitystuomioistuin ei ollut asiassa toimivaltainen, sillä Venäjän federaatio ei ole ratifioinut Energiaperuskirjasopimusta eikä se ole antanut suostumustaan sopimuksen määräysten soveltamiselle siitä huolimatta, että Venäjä on aiemmin soveltanut Energiaperuskirjasopimuksen määräyksiä väliaikaisesti.

²⁰⁰ <http://www.energycharter.org/what-we-do/dispute-settlement/all-investment-dispute-settlement-cases/> vierailtu heinäkuussa 2016.

²⁰¹ ICSID case No ARB/07/19, päätös annettu asianosaisille 25.11.2015.

²⁰² ECLI:NL:RBDHA:2016:4230.

Nabucco Gas Pipeline International GmbH in Ligu saattoi Turkin tasavallan Energiaperuskirjasopimuksen 26 artiklan mukaiseen riitojenratkaisumenettelyyn ICSID-yleissopimuksen mukaisten menettelytapojen mukaisesti 19.5.2015. Asian käsittely raukesi kummankin osapuolen yhteisestä tahdosta 5.11.2015.

Espanjan valtiota vastaan on vireillä kolmisenkymmentä Energiaperuskirjasopimuksen 26 artiklan mukaista riitojenratkaisumenettelyä, joissa kysymys on Espanjan käyttöön ottaman vihreän sähkön järjestelmän hyväksyttävyydestä Energiaperuskirjasopimuksen investointeja koskevien määräysten kannalta. Espanjan sääntelyn riitauttaneet investoijat katsovat muun ohella, että Espanjan järjestelmän mukainen sääntely on ollut markkinoilla jo oleville vihreän sähkön tuottajille ennalta arvaamaton. Ainakin yhdessä riitojenratkaisumenettelyssä on jo annettu kansallisen tuomioistuimen välitystuomio. Tuomio oli investoijalle vastainen.²⁰³

Myös Italian valtiota vastaan on käynnistetty muutama Energiaperuskirjasopimuksen 26 artiklan mukainen riitojenratkaisumenettely, joissa on kysymys Italian käyttöön ottaman vihreän sähkön järjestelmän hyväksyttävyydestä Energiaperuskirjasopimuksen investointeja koskevien määräysten kannalta. Asiat ovat tulleet vireille vuosina 2014–2016. Edellä todetusti Italia on 1.1.2016 irtisanoutunut Energiaperuskirjasopimuksesta. Tiedossani ei ole, miten tämä vaikuttaa jo ennen tuota ajankohtaa vireille saatettuihin riitojenratkaisumenettelyihin. Italian tilanne ei vastaa Venäjän federaation tilannetta sikäli, että Italia on ennen kuluvaan vuotta ollut Energiaperuskirjasopimuksen sopimusosapuoli. Todennäköisenä en tämän tähden pidä sitä, että Italian osalta olisi ainakaan ennen Italian irtisanoutumista vireille tulleiden asioiden kysymys siitä, etteivät Energiaperuskirjasopimuksen määräykset olisi maata sitoneet.

Vattenfall AB on käynnistänyt 30.5.2012 Saksan liittotasavaltaa vastaan Energiaperuskirjasopimuksen 26 artiklan mukainen riitojenratkaisumenettely, joissa on kysymys Saksan päätöksestä luopua ydinenergian käytöstä Vattenfall AB:lle aiheutuvista kustannuksista. Vaaditun korvaussumman on julkisuudessa arvioitu olevan noin 700 miljoonaa euroa. Asia on edelleen vireillä. Asiaa koskevia asiakirjoja ei ole saatettu julkisuuteen.²⁰⁴

7.2 WTO:n riitojenratkaisumenettelystä

Maailman kauppajärjestön (World Trade Organisation) GATT-sopimus (General Agreement on Tariffs and Trade, GATT 1994) koskee kaikkea tavarakauppaa ja näin ollen myös energialla käytävää kauppaa. Kaikki unionin jäsenvaltiot sekä unioni itse ovat Maailman kauppajärjestön jäseniä. Maailman kauppajärjestö koostuu GATT-sopimuksen ohella muun ohella tavarakauppaan liittyviä investointeja (Trade Related Investment Measures) TRIMS-sopimuksesta. GATT 1994-sopimuksen III artikla koskee valtion vero- ja sääntelytoimenpiteitä koskevaa kansallisen kohtelun periaatetta. GATT 1994 -sopimuksen III artiklan 4 kohdan nojalla sopimuspuolen alueelta toisen sopimuspuolen alueelle tuotavia tuotteita tulee kohdella samalla tavoin kuin kansallista alkuperää olevia tuotteita. Kansallisen kohtelun velvollisuus koskee lakien ja säännösten soveltamista tavaroiden sisäiseen myyntiin, myyntiin tarjoamiseen, ostamiseen, kuljettamiseen ja jakeluun. TRIMS-sopimuksen 2.1 artiklassa viitataan GATT 1994-sopimuksen III artiklaan. WTO-

²⁰³ Laudo final, 21.1.2016, Arbitraje No.: 062/2012.

²⁰⁴ ICSID ARB/12/12.

sopimukseen sisältyy myös tukia ja tasoitustulleja koskeva sopimus (Subsidies and Countervailing Measures, SCM), jossa kielletään syrjivät tuet.

Maailman kauppajärjestön riitojenratkaisumenettelyssä on käsitelty Kanadan Ontariossa käyttöön otetun vihreän sähkön syöttöjärjestelmän yhdenmukaisuutta GATT 1994 -sopimuksen III.4 artiklan ja TRIMS 2.1 artiklan määräysten kanssa. Japani valitti riitojenratkaisupaneelin päätöksestä WTO:n riitojenratkaisuvalituselimeen, joka katsoi, että Kanadan järjestelmä oli sanottujen GATT 1994 -sopimuksen ja TRIMS-sopimusten määräysten vastainen. Lisäksi valituselin piti toimenpidettä SCM-sopimuksen 1 artiklassa tarkoitettuna tukena, jolla hallitus antoi käyttöön muita kuin yleiseen infrastruktuuriin kuuluvia tavaroita tai palveluita tai osti tavaroita.

Poissuljettuna ei voitane pitää sitä, kivihiilen energiakäytön kieltämistä koskeva toimenpide saattaisi tulla vireille WTO-sopimuksen mukaisessa riitojenratkaisumenettelyssä esimerkiksi sellaisen sopimusosapuolena olevan valtion vireille panemana, joka ei ole Energiaperuskirjasopimukseen sitoutunut.

Johtopäätökset

Kivihiilen käytön rajoittamista energiatuotannossa sen käyttöön liittyvien hiilidioksidi- ja muiden kasvihuonekaasupäästöjen vähentämiseksi on käsitelty ennen pääministeri Sipilän hallitusohjelmaan tehtyä kirjausta valtioneuvoston ja asiasta vastuullisten ministeriöiden toimesta eri yhteyksissä ainakin 2000-luvun alkupuolelta lähtien. Näissä yhteyksissä esitetyt kannanotot kivihiilen käytön rajoittamisesta ovat vaihdelleet keinojen, tavoiteaikataulun sekä kivihiilen energiakäytön rajoitusten laajuuden suhteen. Lausunnossa tarkastellun aineiston perusteella kivihiilen energiakäytön kieltämisen tai rajoittamisen toteuttamisesta lainsäädäntötoimin ei muodostu yhtenäistä ja johdonmukaista kuvaa. Yleisenä linjauksena on vähintään vuoden 2001 kansallisesta ilmastostrategiasta lähtien kuitenkin ollut kivihiilen energiakäytön vähentäminen.

Käsitellyssä aineistossa esitettyjen kannanottojen ei voida katsoa kannustaneen uusien, kivihiiltä pääasiallisena polttoaineena käyttävien voimalaitosten perustamiseen. Toiminnassa olevien voimalaitosten käyttöön puuttumisen osalta aineistoon sisältyvät kannanotot ovat hajanaisempia eikä niistä ole tehtävissä kovinkaan pitkälle meneviä johtopäätöksiä. Tiukimmat linjaukset kivihiilen energiakäytön kieltämistä koskevan poliittisen ratkaisun tueksi löytyvät paitsi pääministeri Juha Sipilän vuoden 2015 hallitusohjelmasta myös vuoden 2001 ilmastostrategiasta, vuoden 2013 kansallisesta energia- ja ilmastostrategiasta sekä vuoden 2014 energia- ja ilmastotiekartasta. Toisaalta kuitenkin vuoden 2008 ilmasto- ja energiastrategiassa pidetään energiansaannin turvaamisen, monipuolisen energialähterakenteen ja säätövoiman saatavuuden turvaamisen kannalta tärkeänä, että toiminnassa olevia voimalaitoksia ei ennaikaisesti suljeta. Vuoden 2008 ilmasto- ja energiastrategiassa katsotaan sekä vuoden 2015 selvityksessä tuodaan esiin näiden voimalaitosten mahdollinen merkitys tehoreservinä.

Vaikka tarkastelun kohteena olleessa aineistossa on vain niukasti käsitelty kivihiilen käytön rajoittamisesta toiminnanharjoittajille syntyvien kustannusten korvaamista, ei sitä seikkaa, että näiden kustannusten korvaaminen saattaisi kuulua valtion vastuulle, ole sinänsä asetettu kysymyksenalaiseksi.

Lausunnossa on lähdetty siitä, että perustuslain mukaisen omaisuuden suojan subjektina voisi olla oikeushenkilö, kuten kivihiiltä energialähteenä käyttävän voimalaitoksen omistajataho. Uusien kivihiiltä energialähteenä käyttävien voimalaitosten perustamista koskevia mahdollisia rajoituksia ei voine pitää sillä

tavalla yllätyksellisinä ja ennalta arvaamattomina, että toiminnanharjoittaja ei olisi niitä voinut ainakin vaihtoehtoja harkitessaan ottaa toimintaa suunnitellessaan huomioon. Uusien, suunnitelmissa olevien kivihiiivoimalaitosten omistajien omaisuuden suojan ulottuvuutta tai tiiviyyttä arvioitaessa voitaneen merkitystä antaa muun ohella sille, kuinka täsmällisistä ja lopullisista investointisuunnitelmista on kysymys, onko toiminnanharjoittaja vasta suunnittelun esivaiheessa, jolloin se voi esimerkiksi investoinnin tuotto-odotusten heikkoudesta johtuen päätyä olemaan ryhtymättä voimalaitoksen rakentamiseen.

Toiminnassa olevien kivihiihtä energialähteenä käyttävien voimalaitosten omistajat eivät kivihiihtien energiakäytön kieltämistä tai rajoittamista koskevien kannanottojen perusteella ole voineet riittäväällä tavalla varautua siihen, että tällainen toiminta tulisi lainnsäädännöllä kieltämään. Tällaisen toiminnan kieltämisessä kokonaan ilman, että kiellon asettamista voitaisiin pitää luonnollisena jatkumona johdonmukaiselle ja pitkäjänteiselle kehitykselle, on kysymys voimalaitosten omistajien omaisuudensuojaan olennaisella tavalla puuttuvasta toimenpiteestä. Sikäli kuin kivihiihtä energialähteenä käyttävä voimalaitos voi teknis-taloudellisesti järkevällä tavalla korvata kivihiihtien muulla polttoaineella ja näin kivihiihtien käyttämistä koskevasta kiellosta huolimatta jatkaa toimintaansa, on toimenpiteen vaikutus voimalaitoksen omistajan omaisuudensuojaan vähäisempi kuin jos kysymyksessä on voimalaitos, jossa kivihiihtä ei ole mahdollista teknis-taloudellisesti järkevin investoinnein lainkaan korvata.

Kivihiihtä energialähteenä käyttävien voimalaitosten omistajat ovat laitoksensa toiminnan varmistamiseksi sitoutuneet monenlaisiin sopimussuhteisiin, joiden täyttäminen voi käydä ongelmalliseksi tai estyä kokonaan, mikäli kivihiihtien käyttäminen energiantuotannossa kielletään lailla.

Tarkasteltaessa mahdollista lainsäädäntöteitse toteutettavaa kivihiihtien energiakäytön kieltämistä perusoikeuksien yleisten rajoitusedellytysten näkökulmasta täytyy luonnollisesti lailla säätämistä koskeva vaatimus. Rajoitusten tarkkarajaisuuden ja täsmällisyyden kannalta on muun ohella tärkeää, että asianomaisista säännöksistä ilmenee, minkälaisia kivihiihtä energialähteenä käyttäviä voimalaitoksia kiello koskisi sekä milloin kiello tulee voimaan, sisältyykö kiellon voimaantuloon siirtymäaikoja ja toteutetaanko kiello asteittain. Sääntelyn täsmällisyys saattaa osaltaan ennaltaehkäistä esimerkiksi korvauskysymyksiä koskevia mahdollisesti pitkäkestoisia ja kalliita prosesseja. Kun mahdollisen kivihiihtien energiakäytön kieltämistä koskevan lainsäädännön tavoitteena on kivihiihtien energiakäytöstä johtuvien hiilidioksidin ja muiden kasvihuonekaasujen päästöjen vähentäminen, mitä voidaan pitää ympäristöperusoikeussäännöksen tavoitteiden mukaisena, on mahdollista katsoa, että juuri ympäristöperusoikeussäännös osaltaan tukee sääntelyn tarkoituksen hyväksyttävyyttä ja ilmentää sääntelyn taustalla olevaa painavaa yhteiskunnallista tarvetta.

Mikäli kivihiihtien energiakäyttö on tarkoitus kieltää jo toiminnassa olevissa laitoksissa, joissa kivihiihtä ei ole mahdollista teknis-taloudellisesti järkevällä tavalla korvata muulla polttoaineella, on kysymys nähdäkseni niin voimakkaasta puuttumisesta voimalaitoksen omistajan omaisuuden suojaan, että toimenpiteen voisi tosiasiallisilta vaikutuksiltaan katsoa rinnastuvan omaisuuden pakkolunastukseen. Sääntelyn oikeasuhtaisuuden kannalta uuteen, kivihiihtä energialähteenä käyttävään voimalaitokseen investoimista harkitsevan toiminnanharjoittajan omaisuudensuoja on heikompi kuin sellaisen toiminnanharjoittajan, joka omistaa käytössä olevan voimalaitoksen. Sääntelyn oikeasuhtaisuuden kannalta on myös olennaista, sisältyykö mahdolliseen lainsäädäntöön siirtymäaikoja ja toteutetaanko se esimerkiksi asteittain. Oikeusturvajärjestelyjen käyttöönoton osalta on muun ohessa otettava huomioon, että voimalaitoksen omistajalle, johon voimalaitoksen toiminnan lopettamista koskeva velvollisuus kohdistetaan, tulee antaa

hallintolain mukaisia menettelytapoja noudattaen tätä koskeva perusteltu viranomaispäätös, johon tulee liittyä muutoksenhakuoikeus.

Arvioitaessa oikeutta saada valtion varoista korvausta sen vuoksi, että suunniteltuun kivihiihtä energialähteenä käyttävän voimalaitoksen rakentamiseen ei ole mahdollista ryhtyä kivihiilen energiakäytön kieltävän lainsäädännön vuoksi, voitaneen merkitystä antaa ainakin suunnitellun investoinnin kypsyysasteelle; mitä pidemmälle meneviin, oikeudellisesti sitoviin toimiin toiminnanharjoittaja on ryhtynyt laitoksen rakentamisen suhteen, sitä vahvemmasi toiminnanharjoittajan omaisuuden suojasta johtuvat oikeudet korvauksen saamiselle saattavat muodostua.

Jo toiminnassa olevien kivihiihtä energialähteenä käyttävien voimalaitosten toiminnan estyminen sen vuoksi, että kivihiilen käyttöä energialähteenä ei lainsäädäntöteitse tehtävin ratkaisuin enää sallittaisi, rinnastuu tosiasiallisilta vaikutuksiltaan tällaisen omaisuuden pakkolunastukseen. Perustuslain pakkolunastussäännöksen nojalla toiminnan estymisestä tulisi suoritettavaksi täysi korvaus. Täyden korvauksen määrittämisessä on tehtävä omaisuuden rahamääräisen arvon määrittämisen yhteydessä valintoja muun ohella siitä, ulottuuko korvaus kattamaan myös omaisuuden tuottoarvon.

Mikäli voimalaitoksen omistajan on mahdollista teknis-taloudellisesti järkevällä tavalla korvata kivihiihi muulla polttoaineella, ei kysymys olisi pakkolunastukseen rinnastettavissa olevasta käyttöoikeuden rajoituksesta. Tällöin myöskään toiminnanharjoittajalle mahdollisesti maksettavaksi tuleva korvaus ei välttämättä olisi täyden korvauksen määräinen.

Arvioitaessa, tulisiko toiminnanharjoittajille maksettavaksi sopimusjärjestelyiden estymisen vuoksi valtion varoista korvauksia, on huomiota perusteltua kiinnittää ainakin tällaisten sopimusjärjestelyiden sitovuuteen, pitkäkestoisuuteen sekä siihen, kuinka olennaisia sopimusjärjestelyt ovat omaisuudensuojan keskeisenä tekijänä olevan voimalaitostoiminnan harjoittamisen kannalta.

SEUT 194 artiklan 2 kohdan määräys siitä, että unionin energia-alaan kuuluva toimenpide ei vaikuta jäsenvaltion oikeuteen määritellä energiavarojensa hyödyntämisen ehdoista, palautuu jäsenvaltion energiavarojensa hallintaa koskevaan suvereenisuuteen. Määräyksen voitaneen katsoa osaltaan merkitsevän muun ohella sitä, että jäsenvaltion harkintavallassa on – muut mahdolliset kotimaisesta lainsäädännöstä, unionin oikeudesta ja kansainvälisistä sopimuksista johtuvat velvoitteet huomioon ottaen – päättää, missä määrin vaikkapa kotimaista vesivoimaa hyödynnetään sähköntuotannossa eikä unionin oikeudesta sellaisenaan johdu estettä esimerkiksi kotimaisen turpeen energiakäytölle.

Siitä huolimatta, että unionin lainsäädäntö vähintään välillisesti vaikuttaa jäsenvaltion oikeuteen valita energialähteensä ja päättää energiahuoltonsa yleisestä rakenteesta, on jäsenvaltioilla säilynyt toimivalta päättää näistä seikoista. Unionin lainsäädäntö ei ole sillä tavoin kattavaa, että jäsenvaltioilla ei nyt ja tulevaisuudessa olisi toimivaltaa tehdä viimekätiset ratkaisut hyödynnettäviä energialähteitä ja energiahuollon yleistä rakennetta koskevista kysymyksistä. Pelkästään unionin ympäristöpolitiikkaa koskevasta määräyksestä, jonka nojalla unionilla on muun ohella päätöksentekomenettelyn yksimielisyysvaatimuksesta johtuen tiukoin edellytyksin mahdollisuus antaa lainsäädäntöä, joka merkittävästi vaikuttaa jäsenvaltion käyttämiin energialähteisiin ja niiden energiahuollon yleiseen rakenteeseen, ei voine johtua sellaista pre-emption -vaikutusta, joka sulkisi pois jäsenvaltioiden itsenäisen toimivallan näissä kysymyksissä. Jäsenvaltioiden energialähteidensä valintaa koskeva suvereenisuus on myös tunnustettu Euroopan komission viimeaikaisissa poliittisluontoisissa tiedonannoissa.

Sähkön sisämarkkinadirektiivin 2009/72/EY lupamenettelyä koskevassa 7 artiklassa ei säädetä, mihin energialähteisiin jäsenvaltion sähköntuotannon tulisi perustua, mikä heijastelee jäsenvaltion oikeutta päättää energialähteistään ja energiahuoltonsa yleisestä rakenteesta. Sähkön sisämarkkinadirektiivin 2009/72/EY 15 artiklan 4 kohdan mukaisesta ajojärjestystä koskevasta sääntelystä saattaisi olla johdettavissa ainakin ajatuksellista taustatukea sille, että turpeen käytölle energialähteenä ei olisi sen luonteesta fossiilisena polttoaineena ja sen korkeista hiilidioksidipäästöistä huolimatta välttämätöntä asettaa vastaavanlaisia rajoituksia kuin kivihiilen energiakäytölle mahdollisesti lainsäädäntöteitse asetettaisiin.

Sähkön sisämarkkinadirektiivillä 2009/72/EY ei ole unionin tasolla yhdenmukaistettu tyhjentävästi sähköntuotantolaitoksen perustamiseen liittyviä kysymyksiä eikä direktiivi ylipäättään säätele kaikkea kivihiiiltä energialähteenä käyttävää voimalaitostoimintaa. Tämän vuoksi sijoittautumisoikeutta on mahdollista arvioida myös unionin perussopimuksen näkökulmasta. Kivihiilen energiakäytön kieltäminen lainsäädännöllä lähtökohtaisesti estää sellaisen unionin tai ETA-valtion toiminnanharjoittajan sijoittautumisoikeuden käytön, jonka aikomuksena on perustaa uusi kivihiiiltä energialähteenä käyttävä voimalaitos Suomeen. Kivihiilen energiakäytön kieltämisen perusteeksi asetettu tavoite vähentää hiilidioksidipäästöjä vastaa unionin ympäristö- ja energiapolitiikassa asetettuja tavoitteita, ja tavoitetta voitaneen siksi pitää unionin tuomioistuimen oikeuskäytännössä tarkoitetulla tavalla oikeutettuna. Tavoitteen voitaneen katsoa perustuvan yleistä etua koskevaan pakottavaan syyhyn. Kivihiilen energiakäytön kieltäminen on myös omiaan takaamaan kiellolla tavoitellun päämäärän toteutumisen eli hiilidioksidipäästöjen vähenemisen. Koska kieltotoimenpiteen ei ole kaavailtu koskevan turpeen energiakäyttöä, ei järjestelmä näyttäydy aivan johdonmukaisena. Turpeen erityisasema on tarpeen perustella mahdollista lainsäädäntöä valmisteltaessa.

Kivihiilen käytön kieltäminen energiatuotannossa ei ainakaan yksinään vaikuttaisi johtavan siihen, että uuden kivihiiiltä energialähteenä käyttävän energialaitoksen perustamista suunnitteleva toiminnanharjoittaja asetettaisiin epäedullisempaan asemaan suhteessa sellaiseen toiminnanharjoittajaan, joka jo käyttää tällaista voimalaitosta.

Kivihiilen energiakäytön kieltämisen arvioiminen tavaroiden vapaata liikkuvuutta koskevan vapauden kannalta saattaisi olla mahdollista sikäli kuin kivihiilen energiakäytön kieltäminen voisi ainakin välillisesti johtaa unionin muista jäsenvaltioista peräisin olevan kivihiilen (raaka-aineen) tuonnin tosiasialliseen vähentymiseen tai estymiseen.

Arvioitaessa kivihiilen energiakäytön kieltämistä unionin valtioneuvostojen kannalta on selvää, että lainsäädännöllä mahdollisesti toteutettavan kiellon osalta kysymys olisi valtion toimenpiteestä. Kivihiilen käytön kieltäminen energialähteenä johtaisi kotimaassa muilla energialähteillä tuotetun energian kilpailuaseman vahvistumiseen. Mikäli kivihiilen kieltäminen energiantuotannossa parantaisi suhteellisesti samalla tavoin kaikkien muiden kotimaassa käytössä olevien energialähteiden asemaa voimantuotannossa, ei kivihiilen energiakäytön kieltämisestä vaikuttaisi aiheutuvan mihinkään energialähteeseen erityisesti kohdistuvaa etua tai tukea eikä kivihiilen toimenpidettä näin arvioiden voisi pitää valikoivana. Joskaan sääntelyn tavoitteelle ei voida antaa merkitystä arvioitaessa toimenpiteen valtioneuvostoisuutta, saattaa sääntelyn tavoitteella olla merkitystä sikäli kuin arvioidaan eri energialähteiden rinnastumista toisiinsa. Kun kivihiilen energiakäytön kieltämistä perustellaan hiilidioksidipäästöjen vähentämistavoitteella ja kun turpeen vastaavat päästöt ovat hieman kivihiilen päästöt suuremmat, voitaisiin kivihiiiltä ja turvetta pitää valtioneuvostomielessä toisiinsa rinnastuvina ja keskenään ainakin jossakin määrin kilpailullisessa asemassa

olevina energialähteinä. Lisäksi kivihiilen energiakäytön kieltäminen saattaa olla omiaan edistämään kotimaisen turpeen asemaa energiantuotannossa esimerkiksi siten, että kivihiiiltä aiemmin energialähteenä käyttänyt voimalaitos joutuu voimalaitostoimintaa jatkaakseen muuttamaan polttoaineensa kivihiiilestä turpeeksi. Tämän vuoksi kivihiilen energiakäytön kieltämistä koskevaa lainsäädäntöä ei olisi välttämättä mahdollista pitää luonteeltaan yleisenä, kaikkia voimantuottajia samalla tavalla koskevana ja siten sallittuna, vaan pikemmin valtioneuvostossa valikoivana. Turpeen erilainen kohtelu saattaisi kuitenkin olla perusteltavissa järjestelmän luonteesta tai rakenteesta johtuen esimerkiksi siten, että turpeen energiakäyttö perustuisi järjestelmän mukaisesti nimenomaan turpeelle asetettuihin energiansaannin turvaamista koskeviin velvoitteisiin. Valtiontuen edellytyksenä olevien kauppaa- ja kilpailuvaikutusten täyttymisen osoittaminen sinänsä ei olisi kovin vaikeaa kivihiilen energiakäytön kieltämisen osalta.

Mikäli turpeen energiakäytön katsottaisiin turpeen kasvihuonekaasupäästöistä huolimatta olevan perusteltua esimerkiksi energiansaannin varmuuden näkökulmasta, saattaisi eräänä vaihtoehtona olla tällaisen energiantuotannon perusteleminen nimenomaan toimitusvarmuussyillä sähkön sisämarkkinadirektiivin 2009/72/EY 3 artiklan 2 kohdan mukaisen yleistä taloudellista etua koskevan sääntelyn mukaisesti.

Toiminnassa olevien kivihiiiltä energialähteenä käyttävien voimalaitosten omistajille toiminnan ennen aikaisen lopettamisen johdosta maksettavat korvaukset on perusteltua määrittää sellaisiksi, että niistä ei johdu unionin valtioneuvoston vastaista taloudellista etua, mihin toiminnanharjoittaja ei olisi oikeutettu tavanomaisessa markkinatilanteessa.

Kansainvälisten riitojenratkaisumenettelyjen osalta Energiaperuskirjasopimuksen investointeja sekä investoijan ja sopimusvaltion välistä riitojenratkaisumenettelyä koskevat sopimusmääräykset saattaisivat tulla sovellettavaksi esimerkiksi sellaisessa tilanteessa, jossa Energiaperuskirjasopimuksen sopimuspuolen investoija haluaa riitauttaa mahdollisesta kivihiilen energiakäytön kieltämisestä koskevasta lainsäädännöstä johtuvan velvollisuuden lopettaa täällä toiminnassa olevan kivihiiiltä energialähteenä käyttävän voimalaitoksen toiminta. Energiaperuskirjasopimuksen esi-investointivaihetta koskevien sopimusmääräysten joustavasta luonteesta johtuen vähäisempinä voitaneen pitää sellaisen investointia suunnittelevan toimijan mahdollisuuksia riitauttaa sopimusvaltion päätös tai kansallinen lainsäädäntö, josta johtuu, että se ei voi ryhtyä suunnitelmiansa mukaisesti kivihiilen energiakäyttöä koskevaan toimintaan, esimerkiksi perustaa kivihiiiltä energialähteenä käyttävää voimalaitosta.

Poissuljettuna ei voitane pitää sitä, kivihiilen energiakäytön kieltämistä koskeva toimenpide saattaisi tulla vireille WTO-sopimuksen mukaisessa riitojenratkaisumenettelyssä esimerkiksi sellaisen sopimusosapuolena olevan valtion vireille panemana, joka ei ole Energiaperuskirjasopimukseen sitoutunut.

