

Antti Kohopää  
4.10.2017

Työ- ja elinkeinoministeriö

Viite: Lausuntopyyntö TEM/1753/03.01.01/2017

Luonnos hallituksen esitykseksi laeiksi uusiutuvilla energialähteillä tuotetun sähkön tuotantotuesta annetun lain ja tuulivoiman kompensatioalueista annetun lain 6 §:n muuttamisesta.

## Uusiutuvan sähkön tuotantotukijärjestelmä

Kiitoksia mahdollisuudesta lausua hallituksen esityksen luonnoksesta. Esityksen keskeisimpänä tavoitteena on lisätä kahden terawattitunnin vuosituotannon verran uusiutuvaa sähköntuotantoa. Tämä on tarkoitus tehdä teknologianeutraalisti sekä mahdollisimman kustannustehokkaasti.

On hyvä, että tuotantotukijärjestelmän osoitetaan selkeästi olevan siirtymäkauden ratkaisu matkalla tulevaisuuteen, jossa investointeja energiajärjestelmään ohjaavat markkinahinnat tukijärjestelmien sijaan.

On myös hyvä, että tukijärjestelmä on kilpailtu. Uusiutuvan sähkön hankkeita on paljon kehitteillä ja aika kilpailulle on otollinen. Jatkovalmistelussa onkin tärkeää huolehtia, että suuresta määrästä ja kovasta kilpailusta huolimatta uusiutuvaa sähköä tuottavia hankkeita toteutetaan edullisuusjärjestyksessä.

Energiateollisuus ry (ET) on vastustanut nyt lausuttavana olevan uuden tuotantotukijärjestelmän käyttöönottoa. Tuotantotukijärjestelmä on markkinoille haitallinen yritystuki. Yritystuista luopumisesta puhutaan paljon ja elinkeinoelämää moititaan haluttomuudesta osoittaa tuista leikkaamista, joten on varsin erikoista, ettei ET:n neuvoa ole kuultu.

### Markkinahinnat ohjaamaan investointeja energiajärjestelmään

Sähkötukijärjestelmän koko toiminnan keskeinen edellytys on kysynnän ja tarjonnan välinen tasapaino. Tasapainon löytämisen työkaluksi on valittu sähkömarkkinat. Toimivilla markkinoilla valtion rooli on mahdollisimman pieni. Sähkömarkkinoilla, kuten lähes kaikilla muilla toimivilla hyödykemarkkinoilla tuotteen hinta määräytyy kysynnän ja tarjonnan välisestä suhteesta. Mitä suurempi on kysyntä ja tarve kulloisenakin ajankohtana tuotteelle sitä korkeampi on tuotteen hinta kyseisenä ajankohtana. Toisaalta, mikäli tuotteesta on paljon tarjontaa ja/tai kysyntä on heikkoa, niin tällöin hinta laskee.

Sähkömarkkinoilla markkinamekanismi ohjaa investointeja sekä tuotantoon että kysyntään. Ostajat arvioivat jatkuvasti millä hinnalla on järkevää ostaa ja olla ostamatta (kysyntä joustaa) ja tuottajat arvioivat millä hinnalla he voivat tarjota tuotetta saataville (tuotanto joustaa). Markkinat löytävät näiden väliltä tasapainon tehokkaimmalla mahdollisella tavalla. Osa

tuottajista ja ostajista suojautuu hintojen vaihtelulta ja markkinoilla tähän on kehitetty tehokkaita keinoja.

Kaikki tukijärjestelmät sekoittavat hieman tämän mekanismin toimintaa. Kun tuki on kuitenkin päätetty ottaa käyttöön, tulisi tukijärjestelmä suunnitella siten, että markkinoihin vaikutetaan mahdollisimman vähän. Tukijärjestelmien käyttöönoton jälkeenkin markkinahintasiignaalin tulisi ohjata tuotantoa sekä investointeja erilaisiin tuotantolaitoksiin.

Nyt valittu liukuvan ja kiinteän preemion yhdistelmä (preemiomalli) ei ota tätä huomioon parhaalla mahdollisella tavalla. Preemiomalli tukee tuotantoa sitä enemmän, mitä enemmän siitä on tarjontaa eli päinvastoin mitä markkinahintasiignaali ohjaa. On kuitenkin hyvä, että preemiomalliin on säädetty 30 euron viitehintaa. Tästä viitehinnasta ei tule luopua eikä sitä tule laskea. Toisaalta on hyvä, että tuottajat voivat hyötyä mahdollisista markkinahinnan nousuista eivätkä joudu maksamaan tukea takaisin valtiolle sähkön markkinahinnan noustessa viitehinnan ja preemion summan yläpuolelle.

Preemiomalli sopii lähtökohtaisesti tuottajalle ja tuotantomuodolle, joka ei ajoita tuotantoaan kysynnän mukaan. Sen sijaan tukijärjestelmä, jossa markkinahintasiignaalit ohjaavat investointeja, kannustaa rakentamaan tuotantoa vastaamaan asiakkaiden kysyntää, ohjaa rakentamaan varastoja markkinaehtoisesti ja ohjaa markkinaehtoiseen kysyntäjoustoon. Mitä enemmän järjestelmää rakennetaan ja tuetaan markkinahintasiignaleista riippumatta, sitä enemmän tulee painetta tukea jotain muuta järjestelmän osaa. Paine johtuu paitsi siitä, että tuetaan ylipäättään myös siitä, että kysyntä ja tarjonta eivät kohtaakaan eikä markkinahinta muodostu kysynnän ja tarjonnan perusteella.

Olennaista on tunnistaa, että vaikka tämä yksittäinen tukijärjestelmä saataisiinkin valtiontalouden näkökulmasta kohtuullisilla kustannuksilla syntymään, tulee pitkällä aikavälillä valtion tai asiakkaiden maksettavaksi markkinahäiriön lieveilmöt.

ET pitää hallituksen esityksen luonnoksessa mainittua, niin kutsuttua kiinteän preemion mallia paremmin markkinoille soveltuvana, kuin nyt valittua preemiomallia.

### **Esitetty tukijärjestelmä ei ole teknologianeutraali, vaikka näin väitetään**

Lausuttavana olevassa hallituksen esityksen luonnoksessa korostetaan, että valmistettava tukijärjestelmä on teknologianeutraali. Näin ei kuitenkaan ole, sillä jo luonnoksen mukaan tukijärjestelmään ei voisi osallistua vesivoimalaitoksella.

Energia- ja ilmastostrategiassa todetaan, että on tarpeen ottaa käyttöön teknologianeutraalit tarjouskilpailut, joiden perusteella maksetaan sähkön tuotantotukea ainoastaan kustannustehokkaimmille ja kilpailukykyisille uusiutuvan sähkön tuotantoinvestoinneille.

Eduskunnan talousvaliokunta on energia- ja ilmastostrategiasta antamassaan mietinnössä korostanut, että tukijärjestelmän tulee olla teknologianeutraali.

Sille, että vesivoimalaitos on jätetty pois tukilain soveltamisalasta, ei esitetä juurikaan perusteluja. Suurvesivoiman lisäyspotentiaalin todetaan olevan rajallinen ja sijaitsevan pääosin suojelluissa vesistöissä. Lisäksi suurvesivoimainvestoinnin arvioidaan olevan kannattava myös ilman tukea. Perustelut ovat varsin hataria.

Perusteluissa ei esitetä tarkempia arvioita kannattavuudesta. Parhaiten vesivoiman kustannustehokkuus olisi mitattavissa ottamalla se tukijärjestelmään mukaan. Yksi lain tavoitteista on selvittää eri tuotantomuotojen kustannustasoa, joten tästäkin näkökulmasta vesivoiman tulisi osallistua kilpailuun. Valtiolla tässä olisi vain voitettavaa, mikäli kustannustehokkaampia hankkeita toteutuisi. Mikäli järjestelmästä rajataan ulkopuolelle jotain teknologioita, pahimmillaan käy niin että yhteiskunnan resursseilla tuetaan kalliimpia investointeja, kun samaan aikaan kustannustehokkaimmat jää toteutumatta. Tukijärjestelmästä halutaan esityksen perusteluiden mukaan mahdollisimman kustannustehokas. Tällöin on perusteltua mahdollistaa myös vesivoiman osallistuminen kilpailuun.

Teknologianeutraalia tuotantotukea koskevan lain ei tule rajata mitään tuotantomuotoa järjestelmän ulkopuolelle, vaikka potentiaali olisikin rajallinen. Suomessa on varsin kehittynyt ympäristön- ja luonnonsuojeluun liittyvä lainsäädäntö sekä tähän liittyvä lupajärjestelmä. Mikäli mitä tahansa teknologiaa oleva tuotantolaitos on toteutettavissa ympäristösäätelyn puitteissa ja sillä on asianmukaiset luvat, ei sitä tule ympäristöperusteilla rajata tukijärjestelmän ulkopuolelle. Tukijärjestelmän valmistelussa tulee kunnioittaa ympäristölupaviranomaisten osaamista ja kykyä arvioida hankkeiden toteutettavuus. Nyt näyttää siltä, ettei tähän osaamiseen luoteta.

Vesivoima on myös energiajärjestelmän näkökulmasta tärkeä tuotantomuoto sen tarjotessa järjestelmälle tärkeää säätökapasiteettia. Energia- ja ilmastostrategiassa on korostettu, että tulevaisuudessa säätökykyisen kapasiteetin rooli järjestelmässä tulee korostumaan.

Esitämmekin että 5 §:n 16 kohtaa muutetaan seuraavasti sekä lisätään vastaava vesivoimalan käsite lakiin: *uusiutuvan energian voimalaitoksella tarkoitetaan tuulivoimalaa, biokaasuvoimalaa, puupolttoaine-voimalaa, aurinkovoimalaa, vesivoimalaa tai aaltovoimalaa, joka on yhtenäisellä alueella sijaitseva itsenäinen ja toiminnallinen kokonaisuus, taikka saman sähkön tuottajan hallinnassa olevista useista samaa uusiutuvaa energialähdettä käyttävistä uusiutuvan energian pienyksiköistä koostuvaa kokonaisuutta.*

### **Vaatus laitojen uutuudesta heikentää resurssien tehokasta käyttöä**

Hallituksen esitysluonnoksen 30.1 §:n 2 kohdan mukaan laitoksen tulee olla kokonaisuudessaan uusi eikä laitos saa sisältää käytettyjä osia. Esityksen perusteluissa on lisäksi tarkennettu mitä uudella tarkoitetaan. Kohdassa 4 edellytetään lisäksi, ettei laitosta rakenneta sellaisen samalla paikalla sijaitsevan voimalaitoksen tilalle, jonka investointia varten on myönnetty valtiontukea.

Erityisesti sähkön ja lämmön yhteistuotantolaitokset rakennetaan aina olemassa olevan teollisuuslaitoksen, kaupungin tai taajaman yhteyteen. Suomessa yhteistuotantoa on hyödynnetty laajasti jo vuosikymmeniä ja se muodostaa suomalaisen energiajärjestelmän perustan. Tämän takia täysin uusien, kokonaan uudelle paikalle rakennettavien yhteistuotantolaitosten rakentamispotentiaali on hyvin rajallinen, kuten hallituksen esityksen luonnoksessa todetaankin. Usein uusien uusiutuvaa sähköä tuottavien yhteistuotantovoimalaitosten rakentaminen tapahtuukin olemassa olevia laitoksia jossain määrin korvaten. Tällöin laitos rakennetaan samalla paikalle vanhan voimalaitoksen kanssa ja hyödynnetään olemassa olevaa infrastruktuuria.

Kun rakennetaan uutta vanhan tilalle, on taloudellisesti järkevää pyrkiä hyödyntämään olemassa olevia rakennuksia sekä mahdollisesti olemassa olevia ja käyttökelpoisia osia vanhasta voimalaitoksesta. Tämä pienentää uusiutuvan sähkön tuottamiseksi tarvittavia investointeja, pienentää asiakkaiden maksettavaksi päätyvää hintalappua sekä vähentää yhteiskunnan tukien ja resurssien tarvetta monessa mielessä. Sen lisäksi että toiminta on taloudellisesti järkevää, se edistää kiertotaloutta sekä vähentää tarvetta ympäristöä muuttaville ja rasittaville investoinneille. Myös sähkömarkkinoiden ajatuksena on se, että tarvittavat tuotantoinvestoinnit – olivat ne sitten täysin uusia, vanhan korvaamista tai tehon korotuksia – tapahtuvat edullisuusjärjestyksessä.

Aivan vastaavasti tulisi voida käyttää tuulivoimainvestoinneissa jo rakennettuja kohteita, missä tiet ja perustukset ovat jo valmiina, ja jotka tuuliolosuhteiltaan ovat parhaat, sen sijaan, että tuella ohjattaisiin rakentamaan uutta tuotantoa neitseelliseen luontoon.

Nyt asetettavat osallistumisen ehdot rajoittavat tämän periaatteen toteutumista. Huonoimmillaan voi käydä niin, että edulliset investoinnit jäävät kokonaan tekemättä sen takia, ettei olemassa olevan rakennuksen hyödyntäminen ole sallittua. Samalla valtion tukemana ja huomattavasti korkeammalla tuella rakennetaan täysin uusia vastaavia laitoksia. Samalla myös olemassa oleva infrastruktuuri jää hyödyntämättä ja toisaalle rakennetaan uutta.

Usein uutta uusiutuvaa sähköä tuottava voimalaitos korvaa jonkin olemassa olevan fossiilisia polttoaineita käyttävän tuotantolaitoksen tai vanhan tuotantolaitoksen, joka on käyttökänsä päässä. Usein vanhat laitokset ovat saaneet johonkin investointiin tukea. Tällöin 30.1 §:n kohdan 4 vaatimus rajaa tällaisen korvausinvestoinnin esitetyn tukijärjestelmän ulkopuolelle. Emme näe perusteita sulkea tukijärjestelmän ulkopuolelle sellaisia laitoksia, jotka korvaavat olemassa olevia tuotantolaitoksia. Kilpailussa tukitason voidaan olettaa jäävän sen verran alhaiseksi, ettei tukitaso itsessään muodosta kannustinta korvata toimivaa, uusiutuvaa sähköä tuottavaa voimalaitosta, jolla on merkittävästi elinkaarta jäljellä.

Esitämme, ettei tukijärjestelmää rajattaisi koskemaan ainoastaan täysin uusia voimalaitoksia. Käytännössä tämän voisi toteuttaa siten, että 30.1 §:n 4 kohta poistetaan. Lisäksi esitämme, että esitys muutetaan 30.1 §:n 2 kohdan osalta sellaiseen muotoon, että tukeen on oikeutettu uuden voimalaitoksen lisäksi uutta uusiutuvaa sähköä tuottava investointi. Edellytystä voisi täsmentää siten, että uutta uusiutuvaa sähköä tuottavia laitoksia ovat olemassa olevia rakennuksia hyödyntävät voimalaitokset, investoinnit joissa investoidaan uuteen turbiiniin ja/tai generaattoriin uusiutuvan sähköntuotannon mahdollistamiseksi tai olemassa oleva turbiinin tai generaattorin yhteyteen rakennetaan uusi kattila, jossa käytetään uusiutuvaa polttoainetta.

### **CHP-laitosten osallistumisen tulee olla tosiasiallisesti mahdollista**

Esitysluonnoksen 33.1 §:n 5c) ja 5b) kohdissa edellytetään, että puupolttoainelaitoksessa tai biokaasuvoimalaitoksessa tukeen oikeuttavalla polttoaineella on tuotettu kalenterivuoden aikana vähintään 90 % laitoksen vuosituotannosta. Mikäli voimalaitoksessa jäädään alle 90 prosentin rajan, on tukeen oikeutetun sähkön määrä tämän vuoden osalta nolla.

Esitetty raja heikentää yhteistuotantolaitosten mahdollisuuksia osallistua kilpailutukseen ja mahdollisesti nostaa tukijärjestelmän kustannuksia, ja on olennaisesti teknologianeutraaluis-edellytyksen vastainen.

Täytyy huomata, että siihen tuottaako mikä tahansa laitos sähköä ja minkä verran jonain ajanjaksona, vaikuttaa monet muutkin tekijät kuin tuki. Vaikka tukea maksetaankin, niin kaikki tuotanto kilpailee sähkömarkkinoilla muun tuotannon kanssa ja voi tulla syrjäytetyksi markkinoilla tuesta huolimatta. Tuotannosta osa hankkii polttoaineita, joiden saatavuus ja käytettävyyys voi vaihdella ja vaikuttaa tuotantoedellytyksiin. Jo ulkolämpötila ja tuulisuus vaikuttavat huomattavasti eri tuotantomuodoilla eri tavoin tuotannon määrään. Myös moni muu asia toimintaympäristössä sekä politiikassa voi muuttua riippumatta tuotantomuodosta ja vaikuttaa tuotantoon. Erityisesti nämä riskit liittyvät CHP-tuotantoon.

Esitämme, että kilpailuun osallistumisen ehdoksi asetetaan, että puupolttoainevoimalaitoksen on teknisesti mahdollista käyttää vähintään 90 % uusiutuvaa polttoainetta.

Tämän lisäksi esitämme, että puupolttoainelaitoksille (kuten muillekin laitoksille) tukea tulee maksaa sen mukaan, mitä on tukijärjestelmään osallistuessaan ilmoittanut tuen avulla tuottavansa. Tällöin esimerkiksi puupolttoainevoimalaitoksella kilpailuun osallistuva toimija itse määrittäisi millä osuudella tuotannosta tämä osallistuu tukijärjestelmään. Tuottaja mitoittaisi itse määrän minkä uusiutuvaa sähköä tuottaa ottaen huomioon paikallisen polttoaineen saatavuuden, polttoainemarkkinat sekä suhteuttaisi tarjouksensa riskeihin joita teknologiaan, polttoainemarkkinaan, sähkömarkkinoihin tai muutoin toimintaympäristöön liittyy. Samalla myös mahdolliset paikalliset vaikutukset puu- ja sivutuotemarkkinoihin jäävät pienemmiksi.

Tällöin tuotannolle maksetaan tukea enintään sen mukaan, millä on järjestelmään osallistunut, vaikka tuottaja tuottaisi enemmän. Toisaalta tuottaja voisi kohtuullisella riskillä sitoutua tuottamaan tarjoamansa tuotantomäärän ottaen kuitenkin huomioon 33 §:n 1 momentin 6 kohdassa säädetyn joustavuuden tuotantomäärissä tukijakson aikana.

33.1 §:n 5 c kohdassa edellytetään lisäksi, että tukeen oikeuttava sähkö tulee tuottaa muilla polttoaineilla kuin lain 25 §:n 4 momentissa tarkoitettulla metsähakkeella. Esitetty rajaus tukeen oikeuttaviin polttoaineisiin on tarpeeton ja rajoittaa tuottajien mahdollisuuksia käyttää saatavilla olevia uusiutuvia polttoaineita tukeen oikeuttavassa tuotannossa.

Mikäli em. rajausta kuitenkin laissa säilytetään, tulisi esitystä vähintäänkin puupolttoainevoimalan osalta muuttaa siten, että laissa asetetun tuotantovelvoitteen toteuttamisessa voisi käyttää puupolttoaineita rajoituksetta. Tällöin tukea maksettaisiin vain sille osalle, jonka on tuottanut tukeen oikeuttavalla polttoaineella.

### **Tukiaika tulisi olla lyhyempi**

Luonnoksen 32 §:n 2 momentissa esitetään enintään 12 vuoden tukiaikaa investoinneille. Mitä pidempi tukiaika on, sitä suuremmaksi toiminnanharjoittajan riskit polttoaineen saatavuuteen ja hintaan sekä muutoinkin toimintaympäristön vakauteen liittyen kasvavat. Ehdotamme, että tukiaikaa lyhennetään 8 vuoteen. Investoijan näkökulmasta arvokkaimpia ovat investoinnin alkuvaiheessa tuottamat kassavirrat. Toisaalta tukiaika altistaa tuottajat aiemmin markkinahinnoille, mikä tulee olla pidemmän aikavälin tavoite. Toisaalta myös valtion rahoja sitoutuu lyhyemmäksi ajaksi.

### **Selvityshinta on markkinaehtoisempi tuen määräytymistapa**

Hallituksen esityksessä esitetään, että tukitaso määräytyisi kunkin tarjoajan tarjouksen mukaan (pay as bid). ET:n näkemyksen mukaan selvityshinta (clearing price) olisi toimivan kilpailun ja tehokkuuden kehittymisen näkökulmasta parempi hinnan määräytymismalli. Tällöin kaikki kilpailussa pärjäävät hankkeet saisivat yhtenäisen tukitason. Uusiutuvan sähkön hankkeita on valmisteilla moninkertainen määrä suhteessa kilpailutuksen kokoon, joten kilpailu tuesta tulee olemaan kovaa ja johtaa siihen, ettei suurta eroa kilpailussa menestyvien hankkeiden välille muodostu.

### **Käyttöomaisuuden käsitettä on täsmennettävä**

30 § 1 momentin 5 kohdassa todetaan, että tukijärjestelmään voi osallistua voimalaitoksella, mihin liittyvän käyttöomaisuuden hankkimisesta tai rakentamistyön aloittamisesta ei ole tehty sitovaa päätöstä.

Kohta tulisi täsmentää, sillä käytännössä kohta voi rajoittaa edellytyksiä kilpailuun osallistumiselle. Yrityksillä on usein ennen investointipäätöstä jotain investointiin liittyvää käyttöomaisuutta hankittuna. Tällaisia ovat esimerkiksi maa-alueet tai rakennukset, jotka ovat edellytyksiä hankkeen olemassaololle. On syytä selkeyttää, että esimerkiksi olemassa olevan tuulipuiston laajentaminen tulisi olla mahdollista hyödyntäen olemassa olevaa infrastruktuuria ja käyttöomaisuutta. Vaikka varsinaista investointipäätöstä ei olisi tehty, voi käyttöomaisuutta olla hankittuna.

Kustannustehokkuuden näkökulmasta monet olemassa olevin laitosten laajennukset ovat järkeviä eikä niiden tule rajautua pois järjestelmästä.

### **Maankäyttö- ja rakennuslain kaavan, luvan tai päätöksen lainvoimaisuuden käsite hyvä täsmentää**

30 §:n 1 momentin 6 kohdassa osallistumisen edellytykseksi asetetaan maankäyttö- ja rakennuslain mukaisten kaavojen, lupien tai päätösten lainvoimaisuus.

Lainkohdan sanamuoto ja perustelut eivät ole selvät siltä osin, mitä lainvoimalla tarkoitetaan. Perusteluissa todetaan, että kaavan, luvan ja päätöksen lainvoimaisuudella tarkoitetaan, että siihen ei voi enää hakea muutosta varsinaisin muutoksenhakukeinoin. Tämä toteamus on varsin suppea eikä kovin informatiivinen. Lisäksi sekaannuksenvaaraa lisäävät hallituksen esityksessä MRL:n muuttamisesta (HE 81/2006) ja oikeuskirjallisuudessa esitetyt kannat, joiden mukaan valitusluvanvaraisissa asioissa päätös tulisi lainvoimaiseksi, kun se on annettu. Luultavasti nyt lausunnolla olevan hallituksen esityksen tavoitteiden kannalta olisi tarkoituksenmukaista tarkentaa, että kaava, lupa tai päätös on lainvoimainen, jos siitä ei valiteta määräajan puitteissa. Jos kaavaa, lupaa tai muuta päätöstä koskevasta hallinto-

oikeuden ratkaisusta valitetaan, on se lainvoimainen sitten, kun sitä koskeva valituslupahakemus jätetään tutkimatta tai hylätään taikka asiassa annetaan korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisu. Tämä pitäisi todeta perusteluissa selkeästi. Perusteluissa voisi myös kuvata, miten päätöksestä tulee lainvoimainen oikaisuvaatimusvaiheessa. Hallituksen esityksen perusteluissa tulisi suoraan ilmaista, että ylimääräisiä muutoksenhakukeinoja ovat kantelu, menetetyn määräajan palauttaminen ja purku. Hankkeen on siis mahdollista osallistua tarjouskilpailuun, vaikka kaavaan, lupaan tai päätökseen liittyen olisi vireillä ylimääräinen muutoksenhaku.

Lisäksi on hyvä tiedostaa, että esityksen perusteella tarjouskilpailuun osallistumisen edellytyksenä on, että osallistumishetkellä toiminnanharjoittajalla on voimassa oleva rakennuslupa. Rakennuslupan ei sen sijaan edellytetä olevan voimassa tai lainvoimainen koko rakentamisen ajan. Käytännössä tämä tarkoittaa, että toiminnanharjoittajan rakennuslupa voi vanhentua kilpailun järjestämisen jälkeen ja hankkeelle tulee hakea uusi rakennuslupa.

Osallistumisen edellytykset liittyvät tältä osin kiinteästi luonnoksessa esitettyihin osallistumis- ja rakentamisvakuuksiin. ET pitää vakuuksia hyvinä ja ensisijaisina tapoina varmistaa kilpailuun osallistuvien hankkeiden toteutettavuus. Vakuuksien ollessa ehdotetun suuruisia, ne myös kannustavat toiminnanharjoittajia tarjoamaan aidosti toteuttamiskelpoisia hankkeita kilpailuun. Mikäli vakuudet ovat ehdotetun kaltaiset, emme näe luvitusta tai kaavoitusta koskevien edellytysten täydentämistä tarpeellisena.

### **Sähköverkonhaltijan liittymistarjous on hyvä menettely varmistaa hankkeen liitettävyyden**

On sinänsä hyvä, että laissa ehdotetaan joustavaa menettelyä voimalaitoksen liitettävyyden varmistamiseksi. Lain sanamuotoa ja perusteluita pitää kuitenkin tarkentaa, jotta jatkossa välttytään epäselvyyksiltä. Tarjouskilpailun ja sähkömarkkinalain mukaisen liittämisvelvollisuuden yhteensovittaminen on kuitenkin haastavaa.

30 §:n 1 momentin 7 kohdan sanamuotoa tulisi tarkentaa seuraavasti: sähköverkonhaltijalta on saatu liittymistarjous *tehdä sähkömarkkinalaissa tarkoitettu liittymissopimus*, joka mahdollistaa voimalaitoksen liittämisen sähkömarkkinalaissa (588/2013) tarkoitettuun sähköverkkoon ottaen huomioon tarjouksessa asetetut verkon kapasiteettiin liittyvät *ja muut* ehdot, taikka jos sähköverkonhaltijalta ei ole saatu mainittua liittymistarjousta, sähköverkonhaltijan kanssa on tehty sähkömarkkinalaissa tarkoitettu liittymissopimus voimalaitoksen liittämiseksi sähköverkkoon.

Perusteluissa täytyy tuoda esiin, että sähköverkonhaltijan velvollisuudet määritellään sähkömarkkinalaissa. Tuotantotukilaki ei aseta velvoitteita sähköverkonhaltijoille. Tuotantotukilaila ei tule säädellä sitä, minkä sisältöisiä liittymistarjouksia verkonhaltijat voivat ylipäätään antaa. Tuotantotukilailalla voidaan säätää vaatimuksista, joita asetetaan tarjouskilpailuun osallistuvalla hankkeelle. Verkonhaltija ei ole velvollinen antamaan liittymistarjouksia, jotka mahdollistavat osallistumisen tarjouskilpailuun. Sähkömarkkinalaki ei aseta nimenomaisia rajoituksia liittymistarjouksen voimassaoloajalle eikä myöskään sen ehdoille. Hallituksen esityksessä ei myöskään esitetä verkonhaltijalle aikaa, jonka kuluessa verkonhaltijan on annettava liittymistarjous. Tämä siis jää verkonhaltijoiden harkinnan varaan, kunhan ne kohtelevat toimijoita tasapuolisesti.

Lain sanamuodon tulisi heijastaa käytäntöä. Liittymissopimus ei synny siten, että asiakas vastaa hyväksyvästi tarjoukseen, vaan käytännössä aina edellytetään liittymissopimuksen allekirjoittamista. Tuotantotukilain tavoitteena on, että verkonhaltija olisi velvollinen tekemään liittymistarjouksen mukaisen liittymissopimuksen vain sellaisen hankkeen osalta, joka hyväksytään preemiojärjestelmään. Tästäkin syystä sääntely ei saa rajoittaa sitä, minkälaisia ehtoja liittymistarjouksiin voi sisältyä. Liittymistarjouksiin tulee voida sisältyä esimerkiksi ainakin seuraavia ehtoja: liittymistarjoukseen ei voi vastata hyväksyvästi eikä niihin perustuvia liittymissopimuksia voi tehdä ennen tarjouskilpailun lopputuloksen selviämistä; liittymistarjous raukeaa välittömästi, jos Energiavirasto ei hyväksy voimalaitosta preemiojärjestelmään; liittymisen kustannukset voivat muuttua tarjouskilpailun lopputuloksen perusteella; sähköverkonhaltija voi muuttaa liittymistarjousta lainsäädännön muutoksen, viranomaisen

päätöksen tai verkonhaltijasta riippumattoman olosuhteiden muutoksen johdosta. Perusteluissa tulee tarkentaa, että liittymistarjous voi sisältää erilaisia varaumia ja ehtoja, kunhan liittymistarjous mahdollistaa sen, että verkonhaltija liittää preemiojärjestelmään hyväksytyin voimalaitoksen sähköverkkoon Energiaviraston määräämässä etusijajärjestyksessä.

Sähkömarkkinalain 20 §:n mukaan verkonhaltijalla on liittämismvelvollisuus. Tarjouskilpailun ja liittämismvelvollisuuden yhteensovittaminen on haastavaa. Liittämismvelvollisuuden takia on mahdollista, että liittymistarjouksen antamisen jälkeen verkonhaltija on velvollinen liittämään verkkoonsa sen kapasiteettiin vaikuttava käyttöpaikka tai voimalaitos, joka ei osallistu tarjouskilpailuun. Tarjouskilpailun kesto ei ole lain tasolla määritelty. Joten verkonhaltija voi joutua antamaan useamman kuukauden voimassa olevan liittymistarjouksen. Jos verkonhaltija on antanut sitovia tarjouksia, ne vaikuttavat verkon kapasiteettiin, kunnes tarjoukset eivät enää ole voimassa. Riski verkon kapasiteettiin vaikuttavan liittymissopimuksen tekemisen velvoitteesta kasvaa, mitä pidemmäksi aika liittymistarjouksen antamisen ja tarjouskilpailun lopputuloksen selviämisen välinen aika kasvaa. Hallituksen esityksessä ei myöskään esitetä verkonhaltijalle oikeutta kieltäytyä liittymissopimusten tekemisestä ennen tarjouskilpailua tai tarjouskilpailun aikana. Liittämismvelvollisuuden takia liittymistarjouksiin tulee myös voida sisältyä ehtoja, joiden mukaan sähköverkonhaltija voi muuttaa liittymistarjousta, jos Energiavirasto velvoittaa sähköverkonhaltijan tekemään verkon kapasiteettiin vaikuttavia liittymissopimuksia tarjouksen antamisen jälkeen.

Perusteluissa tulisi tarkentaa, kuinka pitkään liittymistarjouksen tulee korkeintaan olla voimassa. Liittymistarjouksen riittävänä voimassaoloaikana voidaan pitää [30] päivää siitä, kun Energiavirasto on tehnyt hyväksymistä koskevan päätöksen. Liittymistarjouksen voimassaoloaikaan ei vaikuta se, onko Energiaviraston päätös lainvoimainen vai ei.

Selkeyden vuoksi olisi hyvä, että lain tai vähintään asetuksen tasolla määrättäisiin siitä, kuinka kauan tarjouskilpailukierros voi kestää.

Perusteluissa tulisi myös tarkentaa, että liittymissopimukset pysyvät voimassa, vaikka Energiavirasto ei hyväksyisi liittymissopimuksen tehneitä hankkeita preemiojärjestelmään. Luonnollisesti liittymissopimus voidaan päättää sen ehtojen mukaisesti.

### **Preemiojärjestelmästä tuettavan sähkön määrälle katto lakiin**

Hallituksen esitysluonnoksen perusteluissa todetaan, että kilpailutettava määrä on kaksi terawattitunnin verran vuosituotantoa. Luonnoksen 32 §:n 1 kohdan mukaan energiavirasto voi tarjouskilpailun perusteella hyväksyä preemiojärjestelmään enintään kilpailutettavan sähkön vuosituotannon määrän mukaisesti voimalaitoksia. Saman pykälän 5 momentin nojalla tarkempia säännöksiä tarjouskilpailussa kilpailutettavan sähkön vuosituotannon määrästä voidaan antaa valtioneuvoston asetuksella.

Selvyyden vuoksi olisi hyvä lisätä 32 pykälän 1 momenttiin tai lain tavoitteisiin lause, että preemiojärjestelmään voidaan hyväksyä kuitenkin yhteensä enintään kahden terawattitunnin verran vuosituotantoa.

On oltava selvää, ettei kilpailutettavaa vuosituotannon määrää tule voida muuttaa valtioneuvoston asetuksella tätä suuremmaksi, vaikka kilpailutukselle annetuissa taloudellisissa raameissa tai budjetissa pysyttäisiinkin.

### **Hyväksyminen preemiojärjestelmään**

32 §:n 1 momentin 4 kohdan perusteella voimalaitosta ei voida hyväksyä preemiojärjestelmään, mikäli *energiavirastolla on perusteltua syytä epäillä tarjotun preemion johtavan tilanteeseen, jossa sähkön tuottajan saama korvaus ylittäisi merkittävästi kohtuullisena pidettävät hyväksyttävät sähkön tuotantokustannukset*. Esityksessä on valittu strategiselle tarjouskäyttötymiselle altis tuen määräytymismalli, jossa tuki määräytyy kunkin tarjoajan tarjouksen perusteella – pay as bid. Vaikka esityksen perusteluissa tarkennetaan

hieman kohdan soveltamista, on se kaikesta huolimatta varsin tulkinnanvarainen. Selvää ei ole myöskään miten kohtuullisena pidettävissä hyväksyttävissä tuotantokustannuksissa arvioitaisiin toiminnanharjoittajan arvioimien riskien vaikutusta tämän itsensä tai rahoittajan tuottovaatimukseen. Perusteluissa olisikin syytä vähintäänkin mainita, että myös erilaisilla riskeillä on vaikutusta tukitasoon.

32 §:n 2 momenttia tulee täydentää siten, että Energiaviraston päätöksessä pitää olla määräys preemiojärjestelmään hyväksytyjen hankkeiden etusijajärjestyksestä. Energiaviraston pitää päättää missä järjestyksessä järjestelmään hyväksytyt hankkeet liitetään sähköverkkoon silloin, kun usea järjestelmään hyväksytyt hanke on saman verkon alueella.

### **Tuotannon verkkoon liittäminen**

33.1 §:n 2 ja 3 kohdissa asetetut kolmen ja viiden vuoden määräajat tuotannon aloittamiselle on perusteltu sekä mahdollistavat erilaisten hankkeiden toteuttamisen.

Sähköverkon käsitettä olisi hyvä täsmentää hieman joltain osin. Esityksen perusteella tukeen voi olla oikeutettu myös sellainen sähköntuotanto, jota ei syötetä sähkömarkkina-alueella tarkoitettuun sähköverkkoon ja joka on mitattu tuottajan tai käyttäjän mittarilla. Toisaalta esimerkiksi luonnoksen 33.1 §:ssä edellytetään, että voimalaitos on liitettävä sähköverkkoon em. määräaikaisten kuluessa. Lisäksi hallituksen esityksen perusteluissa puhutaan myös kiinteistön tai sitä vastaavan kiinteistöryhmän sisäisestä verkosta. Sähköverkon tai verkon käsitettä käytetään esityksessä useammassa merkityksessä, joten tämä voisi olla syytä selventää.

### **Vaikutukset säätösähkömarkkinoihin arvioitava**

Hallituksen esitysluonnoksessa ei ole arvioitu tukijärjestelmän vaikutuksia sähköjärjestelmän tasehallinnan kannalta, vaikka tuella on vaikutus siihen, mikä on tukea saavan toimijan kiinnostus osallistua säätösähkömarkkinoille ja pyrkiä olemaan taseessa (tekemään mahdollisimman oikeanmukaisen tuotantosuosittelun ja seuraamaan tuotantosuosittelmaa). Onkin syytä arvioida tukijärjestelmien vaikutuksia sähkömarkkinoihin laajemmin.

Luonnoksessa esitetään, ettei tukea makseta sähkön markkinahinnan ollessa negatiivinen. Tämä on hyvä sääntö. Luonnoksessa ei kuitenkaan yksilöidä mitä markkinahintaa tällä tarkoitetaan. Olemassa olevaa tukijärjestelmän kohdalla tämän on tulkittu tarkoittavan nk. spot-hintaa, joka määräytyy päivää edeltävällä markkinalla.

Tämän lisäksi sähkökauppaa tehdään päivän sisäisillä markkinoilla ja säätösähkömarkkinalla. Fingrid ylläpitää säätösähkömarkkinoita tehotasapainon ylläpitämiseksi mahdollisimman kustannustehokkaasti. Säätösähkömarkkinalla Fingrid ostaa säätösähköä, kun tarvitaan lisää tuotantoa järjestelmään tai vähennetään kulutusta. Vastaavasti, kun tuotannosta on ylitarjontaa, Fingrid myy säätösähköä toimijoille, jotka pystyvät vähentämään tuotantoa tai lisäämään kulutusta. Säätösähkömarkkinalla alassäätöhinta voi mennä myös negatiiviseksi, vaikka spot hinta olisikin kyseiselle tunnille positiivinen.

Myös säätösähkömarkkinoilla tuotannon ja kulutuksen jouston tulisi toteutua kustannusjärjestyksessä. Tuettu tuotanto käyttäytyy kuitenkin säätösähkömarkkinoilla tätä periaatetta vastaan. Voi olla tilanteita, että säätösähkömarkkinoilla hinta on negatiivinen tai hyvin matala, ja kustannusjärjestyksessä voisi olla järkevää vähentää hetkellisesti tuettua tuotantoa. Koska tuotanto saa kyseiseltä tunnilta tuotetusta sähköstä kuitenkin tukea, ei tuottajan kannata vähentää tuotantoa ennen kuin negatiivinen hinta on korkeampi kuin tuottajan saama tuki kyseisestä tuotannosta. Samalla tukijärjestelmä ei myöskään kannusta tukijärjestelmään kuuluvia toimijoita pysymään näiden tuotantotaseessa.

Ylipäätään säätösähkömarkkinoiden ja lähellä kulutushetkeä tehtävän kaupan rooli korostuu tulevaisuudessa. Tällöin olisi ensiarvoisen tärkeää, ettei tuotantoon liittyvillä tuilla häiritäisi markkinoiden tehokasta toimintaa.



## Tuen pysyvyys

Esitysluonnoksen 37 §:n 2 momentin mukaan energiavirasto voi muuttaa preemiojärjestelmään hyväksymistä koskevaa päätöstä, jos EU-oikeudessa tapahtuneen muutoksen seurauksena polttoainetta ei enää hyväksytä uusiutuvaksi energialähteeksi tai sen käytön edistäminen tukijärjestelmän avulla ei ole enää sallittua taikka päätöksessä annetun määräyksen perusteella tapahtuu pysyväksi katsottava muutos. Esityksessä olisi syytä tarkemmin kuvata mitkä ovat tuensaajan oikeudet ja velvollisuudet tilanteessa, jossa laitoksen käyttämästä polttoainelajeista osaa tai jopa kaikkea ei katsottaisi enää uusiutuvaksi. Lähtökohtana tulee olla kohtuullinen riskienjako, joka mahdollistaa CHP-investoinnit.

Ylipäätään tuen pysyvyyteen on syytä kiinnittää huomiota. Mikäli tukijärjestelmä luodaan ja tuki luvataan investoinnin toteuttamiseksi toiminnanharjoittajalle, ei tukeen voida takautuvasti puuttua suoraan tukea leikkaamalla, tukiaikaa lyhentämällä, välillisin keinoin tai millään muullakaan tavalla.

## Sähkön ja lämmön yhteistuotantolaitoksessa tuotetaan myös lämpöä

Hallituksen esityksen perusteluissa todetaan, että yhteistuotannolla on energiajärjestelmän näkökulmasta hyviä ominaisuuksia. Perusteluissa ei kuitenkaan huomioida, että yhteistuotantolaitoksessa tuottaessa sähköä yhden yksikön (MWh) verran saadaan samalla kaksi yksikköä (MWh) lämpöä, joka käytetään kotien lämmittämiseen tai teollisuuden tarpeisiin.

Tukijärjestelmän näkökulmasta tämä tarkoittaa, että sähköntuotantoon käytetyllä tukieurolla saadaankin uusiutuvan sähkön "kaupantekijäisinä" kaksinkertainen määrä uusiutuvaa lämpöä. Kyky tuottaa tehokkaasti sähköä ja lämpöä samaan aikaan sekä silloin kun tuotteille on kysyntää, on yhteistuotannon keskeisin vahvuus eikä tätä tule unohtaa tuotantotukia suunniteltaessa.

Monet tukijärjestelmän suunnittelussa tehdyt valinnan määrittelevät onko CHP:llä mahdollisuuksia osallistua kilpailuun. Luonnoksessa esitetyt hyvin tiukka uutuusvaatimus, valittu preemiomalli, laitoksen paikkaa koskevat vaatimukset yhdistettynä 90 prosentin rajaun, polttoainevalikoiman rajaukseen, pitkään tukiaikaan sekä ankariin sanktioihin (alituotantokorvaus) tekevät kaukolämpöön liittyvien CHP-laitosten osallistumisen sekä kilpailussa pärjäämisen erittäin vaikeaksi. Nyt lausuttavana olevalla esitysluonnoksella ei edesauteta kaukolämpöön liittyvien yhteistuotantolaitosten toimintaedellytyksiä tai niiden kustannustehokasta rakentamista.

Lisätietoja: [antti.kohopaa@energia.fi](mailto:antti.kohopaa@energia.fi), 050 344 9265

Jari Kostama  
Johtaja

Energiateollisuus ry