



HE-luonnos laiksi polttoturpeen turvavarastoista ja siihen liittyvä VNa-luonnos

1. Johdanto

Työ- ja elinkeinoministeriössä on valmisteltu hallituksen esitys laiksi polttoturpeen turvavarastoista ja sen nojalla annettavasta valtioneuvoston asetuksesta.

Esitysluonnoksen mukaan Huoltovarmuuskeskus (HVK) voisi lämmön huoltovarmuuden turvaamiseksi polttoainemarkkinoiden muutosten ja tuotanto-olosuhteiden vaihteluiden varalta sopia polttoturpeen toimitajan kanssa polttoturpeen turvavaraston perustamisesta ja ylläpitämisestä. HVK maksaisi turvavarastoinnista vuosittain huoltovarmuusrahaston varoista korvauksen, jonka enimmäistasoa korotettaisiin nykyiseen verrattuna. Turvavarastossa olevaa polttoturvetta saisi käyttää, jos HVK myöntää tähän luvan lämmön tuotannon turvaamiseksi alueella. Ehdotettu laki korvaisi voimassa olevan polttoturpeen turvavarastoista annetun lain (321/2007).

Esitystä täydentää luonnos polttoturpeen turvavarastointia koskevaksi asetukseksi, jossa tarkennettaisiin turvavarastointia koskevaa sääntelyä.

Esityksen tarkoituksena on parantaa edellytyksiä ylläpitää polttoturpeen turvavarastointia koskevaa järjestelmää ylimenokauden ajan lämmön tuotannon huoltovarmuuden turvaamiseksi häiriötilanteissa ja poikkeusoloissa. Esityksen tavoitteena on myös ottaa huomioon markkinoiden kehitykseen liittyviä epävarmuuksia ja laajentaa perusteita, joiden täyttyessä turvavarastoja on mahdollista käyttää lämmön tuotannon turvaamiseksi. Lisäksi tavoitteena on varmistaa, että EU:n valtioneuvoston sääntely ja perustuslaki otetaan sääntelyssä huomioon asianmukaisella tavalla.

Työ- ja elinkeinoministeriö pyysi esitysluonnoksesta ja asetusluonnoksesta lausuntoja 7.12.2021 lausuntopalvelu.fi-verkkopalvelun ja osaksi VAHVA:n kautta. Lausunto-aika päättyi 4.2.2022.

Lausuntoa pyydettiin seuraavilta viranomaisilta ja organisaatioilta (lausunnon toimittaneet tahot on merkitty tähdellä *):

Maa- ja metsätalousministeriö*
Oikeusministeriö*
Valtiovarainministeriö*
Ympäristöministeriö
Huoltovarmuuskeskus*
Kilpailu- ja kuluttajavirasto*
Etelä-Pohjanmaan ELY-keskus , Etelä-Savon ELY-keskus, Hämeen ELY-keskus, Kaakkois-Suomi ELY-keskus, Kainuun ELY-keskus, Keski-Suomen ELY-keskus, Lapin ELY-keskus, Pirkanmaan ELY-keskus, Pohjanmaan ELY-keskus, Pohjois-Karjalan ELY-keskus, Pohjois-Pohjanmaan ELY-keskus, Pohjois-Savon ELY, Satakunnan ELY-keskus, Uudenmaan ELY-keskus ja Varsinais-Suomen ELY-keskus*
Bioenergia ry*
Energiateollisuus ry*
Koneyrittäjien Liitto ry
Paikallisvoima ry
Metsäteollisuus ry*
Suomen luonnonsuojeluliitto ry*
Suomen Turvetuottajat ry

Lisäksi Suomen Kuntaliitto ry ja Sahateollisuus ry antoivat lausunnon.

Lausunnot ovat kokonaisuudessaan hankeikkunassa:

<https://tem.fi/hanke?tunnus=TEM064:00/2021>.

Tämä lausuntotiivistelmä sisältää lausunnot tiivistettyinä ja yhteenvedon niiden sisällöstä.

2. Tiivistelmä

Lausuntoja saatiin yhteensä 12.

Lausunnonantajat suhtautuvat esitysluonnokseen periaatteessa myönteisesti tai neutraalisti. Useissa lausunnoissa suhtauduttiin epäillen esityksen mukaisen järjestelmän toimivuuteen muuttuneessa markkinatilanteessa. Muutamat lausunnot sisälsivät muutos- tai tarkennusehdotuksia säännösehdotuksiin ja esitysluonnoksen perusteluihin.

Oikeusministeriö (OM) ehdottaa tarkennuksia useisiin säännösehdotuksiin ja esittää täydentämistarpeita esitysluonnoksen perusteluihin. Ainoastaan OM:n lausunnossa otetaan kantaa myös VNA-ehdotukseen.

Valtiovarainministeriö (VM) ja Suomen Luonnonsuojeluliitto ry pitävät hyvin tärkeänä, että turvavarastointijärjestelmän tarpeellisuutta ja toimivuutta arvioidaan uudelleen muutaman vuoden päästä.

Maa- ja metsätalousministeriö ilmoitti, että sillä ei ole asiassa lausuttavaa.

Kilpailu- ja kuluttajaviraston (KKV) arvion mukaan ylikompensaation ehkäiseminen näyttäisi olevan varsin hyvin huomioitu esityksessä.

HVK, Suomen Kuntaliitto ry, Bioenergia ry, Energiateollisuus ry ja Metsäteollisuus ry kannattavat lakiehdotuksen huoltovarmuuden turvaamista koskevaa tavoitetta. HVK, Bioenergia ry, Energiateollisuus ry ja Metsäteollisuus ry pitävät esitettyjä toimia oikeansuuntaisina, mutta riittämättöminä lain tavoitteen saavuttamiseksi nykytilanteessa, sekä esittävät merkittäviä muutoksia esitykseen (mm. korvaustason korotus, ylivuotisen turpeen hyväksyminen, turvavarastojen käyttöoikeuksien joustavampaa myöntämistä ja turvavarastosopimusten joustavampaa voimassaoloa). Lisäksi Bioenergia ry, Energiateollisuus ry ja Metsäteollisuus ry esittävät vaihtoehtona turvavarastoinnille HVK:n omia turpeen varmuusvarastoja.

Sahateollisuus ry esittää, että samassa yhteydessä käsiteltävän esityksen kanssa tulisi huomioida puuperäisten polttoaineiden turvavarastointimahdollisuudet ja huoltovarmuusrahaston varojen käyttö tähän tarkoitukseen.

3. Yksityiskohtaiset kannanotot

3.1 Oikeusministeriö

OM katsoo, että olisi hyvä vielä erikseen täsmentää, tekisikö HVK turvavarastosopimuksen tekemistä koskevan erillisen hallintopäätöksen, joka on eri asia kuin hallintosopimuksena tehtävä turvavarastosopimus. Tällä on merkitystä muutoksenhakusääntelyn kannalta. Tällaisen erillisen päätöksen tekemistä puoltaisi esimerkiksi elinkeinonharjoittajien yhdenvertaisen kohtelun näkökulmasta se, että myös ne polttoturpeen toimittajat, joiden kanssa HVK ei katsoisi tarpeelliseksi tai mahdolliseksi tehdä turvavarastosopimusta, saisivat viranomaisen perustellun päätöksen lain nojalla tekemäänsä esitykseen. Tämä korostunee varsinkin kaavaillun 4.3 §:n tilanteessa, jossa HVK valmistelisi asiaa kootusti useamman esityksen pohjalta ja ratkaisisi miltä osin esitykset hylätään.

OM:n mielestä on tulkinnanvaraista, tulisiko viranomaisen toimesta tapahtuva turvavarastosopimuksen purkaminen rinnastaa luvan peruuttamiseen.

OM toteaa, että kaavaillussa laissa ei vaikuta olevan VNA 3.2 §:n säännöksen antamiseen oikeuttavaa asetuksenantovaltuutta ja kyseinen säännös tulisi sen sisältö huomioon ottaen säätää lain tasolla. Muutoin

OM:n näkemyksen mukaan laissa on riittävät perussäännökset ja asetuksenantovaltuuksia kaavaillaan säädettäväksi PL 80 §:n rajoissa.

OM pitää perusteltuna, että kaavailtu 6 §:n 2 momentin sääntely kirjoitetaan vastaamaan niitä tiedonsaantioikeuksia ja tiedonantovelvollisuuksia koskevia vaatimuksia, joita perustuslakivaliokunta on käytännössään tuonut esiin. Esityksessä olisi aiheellista erikseen mainita myös, kuuluuko tiedonantovelvollisuuden/tiedonsaantioikeuden alaan henkilö-tiedoiksi luettavia tietoja ja tarvittaessa laadittava esitykseen henkilötietojen käsittelyä koskevat perustelut.

OM kehottaa harkitsemaan, onko kaavailun lain 9.3 §:ssä turvavarastojalle säädetty velvollisuus avustaa viranomaisen tarkastuksen suorittamisessa kaavailun lain asiayhteyksissä välttämätön. Jos avustamisvelvollisuudesta on tarpeen säätää, sen tulisi tapahtua täsmällisemmin ja tarkkarajaisemmin sekä yksityiskohtaisemmin perusteluin. Lisäksi kaavailtu 9.3 §:n avustamisvelvollisuus vaikuttaisi kuuluvan 11 §:ssä tarkoitettujen velvollisuuksien piiriin, mikä edellyttäisi avustusvelvollisuuden tarkentamista ja kannanottamista siihen, voidaanko turvavarastosopimuksen purkamista 11 §:n mukaan sillä perusteella, ettei turvavarastoija avustanut tarkastuksen suorittamisessa, pitää oikeasuhtaisena toimenpiteenä.

OM toteaa 12 §:ssä olevan muutoksenhakusääntelyn olevan sinänsä lainvalmisteluohjeiden mukaista (Lainkirjoittajan opas, kohta 12.13.2). OM viittaa kannanottoonsa, jonka mukaan kaavailussa laissa ja sen perusteluissa tulisi täsmentää, tekeekö HVK erillisen (muutoksenhakukelpoisen) hallintopäätöksen polttoturpeen tuottajan esitystä koskien. Koska laissa säänneltäisiin hallintosopimuksen tekemisestä, olisi laissa tällöin perusteltua täsmentää, miten menetellään hallintoriita-asiassa. Tiettyjen asioiden ratkaisemisesta hallintoriitana voidaan säätää erikseen (Lainkirjoittajan opas, kohta 12.3, Hallintoriita). OM:n mukaan kaavailun 12.3 §:n tarve laissa jää perustelujen puuttuessa epäselväksi. Jos säännös katsotaan tarpeelliseksi, sitä tulisi perustella.

OM toteaa, että virkavastuusta säätäminen kaavailussa 13 §:ssä on sääntelyn selvyden vuoksi perusteltua, ottaen huomioon HVK:n työntekijöiden työsopimussuhteisuus. OM:n mukaan rikosoikeusosuudellista virkavastuuta koskevia perusteluja tulisi täydentää maininnalla siitä, että se koskee julkisten hallintotehtävien suorittamista.

3.2 Valtiovarainministeriö

VM:llä ei ole huomautettavaa siihen, että turvavarastoinnin kustannukset rahoitetaan edelleen huoltovarmuusrahastosta, tarvittaessa sen varoja uudelleen kohdentaen. VM pitää hyvin tärkeänä, että turvavarastointijärjestelmän tarpeellisuutta ja toimivuutta arvioidaan uudelleen vuoden 2026 alkupuolella. VM huomauttaa lisäksi, että vuoden 2021

alussa voimaantullut veronkorotus ei koske vain turvetta vaan laajasti erilaisia polttoaineita.

3.3 Huoltovarmuuskeskus

HVK pitää valitettavana, että turpeen rooli huoltovarmuuspolttoaineena häviää dramaattisen nopeasti eikä korvaavaa menettelyä ole. HVK näkee erittäin tärkeänä polttoturpeen käytön, varastoinnin ja turvavarastoinnin ylläpidon 2020-luvun ylimenokauden ajan lämmön tuotannon huoltovarmuuden turvaamiseksi vakavissa häiriötilanteissa ja poikkeusoloissa. HVK:n mukaan esitetyt toimet ovat oikeansuuntaisia, mutta riittämättömiä tavoitteen saavuttamiseksi nykytilanteessa.

HVK esittää, että esitykseen lisätään mahdollisuus esittää turvavarastoiksi myös ns. ylivuotisia turveaumoja, eli polttoturvetta, joka on nostettu aiemmin kuin turvavarastoesitystä edeltävällä tuotantokaudella. Muita mahdollisuuksia polttoturpeen turvavarastoesitysten kannustamiseksi ja helpottamiseksi ovat mm. turvavarastoesitysten jättäminen jatkuvana hakuna vuosittaisen hakupäivän sijaan, sekä joustavuuden lisääminen mm. sopimusten voimassaoloon sekä käyttöluvan myöntämiseen.

3.4 Kilpailu- ja kuluttajavirasto

KKV toteaa, että kilpailua vääristävien vaikutuksien ehkäisemiseksi tulee varmistaa, että korvauksen määrä ei ylitä komission SGEI-päätöksen mukaista tasoa.

3.5 Varsinais-Suomen ELY-keskus

Varsinais-Suomen ELY-keskuksen mukaan ELY-keskusten valvontavastuun käytännön toteutus sekä huoltovarmuuskeskuksen kanssa tehtävä yhteistyö olisi suositeltavaa kuvata esimerkiksi lain perusteluissa asian selkeyttämiseksi.

Lausuntoon on sisällytetty Turun Seudun Energiatuotanto OY:n (TSE) kommentti, jonka se Lounais-Suomen ELVAR-toimikunnan jäsenenä. TSE katsoo, että lakiesityksen taustat ja turpeen merkitys energiahuollon turvaamiseksi on lakiesityksen taustoituksessa ymmärretty hyvin, mutta keinot polttoainehuollon turvaamiseksi, joita esitetään, eivät mahdollista turpeentuotannon huoltovarmuuden turvaamista meneillään olevassa murrostilanteessa. Esitetty turvavarastoinnikorvaustaso on täysin riittämätön tilanteessa, jossa turpeen markkinaehtoista tuotantoa ei käytännössä ole, jolloin turvavarastoja ei synny. Samoin muut ehdot eivät mahdollistane turvavarastojen syntymistä. TSE pitäisi huoltovarmuuden kannalta parempana, että olemassa olevia varastoja voisi siirtää turvavarastoihin, jos vaihtoehtona on se, että näitä uusia varastoja ei ylipäätään synny. Tämän lisäksi laki astuisi voimaan vuonna 2023, jolloin kuluvan

vuoden tuotantokaudellakaan ei olisi mahdollisuutta tuottaa turvetta varmuusvarastoihin. TSE:n mukaan tulee etsiä välittömästi vaikuttavuudeltaan nyt esitettävää lakia merkittävämpiä keinoja energiahuollon polttoainehuollon turvaamiseksi.

3.6 Bioenergia ry

Bioenergia ry toteaa, että lakiesityksessä ja sen perusteluissa on tunnistettu hyvin energiahuollon toimintaympäristön muutos, mutta turvetuotantokauden nopea muutos on jäänyt vähemmälle huomiolle. Lakiehdotuksessa esitetty tukitaso ja päivitetty ehdot sekä lain viivästyminen eivät edistä turvavarastojen syntymistä. Esitetty turvavarastoinnin korvaustaso on täysin riittämätön tilanteessa, jossa energiaturpeen markkinaehtoinen tuotanto on loppumassa parissa vuodessa kysynnän nopeasti vähentyessä. Turvetuotantoyritykset eivät kyseisellä korvaustasolla tuota turvetta, jolle ei ole turvavarastointisopimusajan päätyttyä enää markkinoita. Bioenergia ry ehdottaa korvaustason merkittävää nostamista tai vaihtoehtoisesti HVK:lle valtuudet ostaa energiaturvetta turvavarastoihin.

Bioenergia ry:n mukaan turvavarastointiin hyväksyttävää turvetta ei enää lain voimaantultua ole laajemmin tarjota, minkä vuoksi lakiehdotuksen voimaantuloa tulee kiirehtiä jo tälle turvetuotantokaudelle. Vaihtoehtoisesti tekstiä tulee muuttaa niin, että jo olemassa olevia energiaturpeen varastoja voitaisiin siirtää turvavarastoihin ja näin myös tulevalle turvetuotantokaudelle voisi syntyä motivaatio tuottaa turvavarastoa.

Lisäksi Bioenergia ry kritisoi esityksen perusteluita.

3.7 Energiateollisuus ry

Energiateollisuus ry katsoo, että esitys ei ratkaise turpeen (ja kivihiilen) käytöstä luopumisesta ja energiapuun käyttöön ja polttoon perustumattomiin ratkaisuihin siirtymisestä syntyneitä aukkoja huoltovarmuuteen. Valtion toimin varmistetut huoltovarmuustoimenpiteet kattaisivat uuden lain voimassa ollessakin energiahuollon polttoaineista enää vain pienen osan.

Energiateollisuus ry toteaa vaihtoehtona vakavissa häiriötilanteissa ja poikkeusoloissa öljyn ja kaasun käyttämisen varapolttoaineina. Energiateollisuus ry:n mukaan energiapuu kestää turvetta huonommin varastointista ja toisaalta lakiin perustuvaa veloitetta energiapuun varastointiin ei ole.

Energiateollisuus ry:n mukaan uusi laki tulee tehdä houkuttelevammaksi turvetuottajille, että uusia sopimuksia saataisiin solmittua. Energiateollisuus ry:n mielestä maksettavaksi ehdotettu korvaus on liian alhainen ja

määrää tulisi korottaa tuntuvasti, minkä lisäksi esityksen mukaista korotettua korvaussummaa tulisi maksaa kaikille vielä voimassa oleville turvavarastoinnin yrittäjille takautuvasti koko sopimusajalta.

Energiateollisuus ry esittää uudestaan harkittavaksi mallin, jossa HVK omistaisi ja hallinnoisi turpeen turvavarastoja, jolloin yksittäisten turveyrittäjien ei tarvitse ottaa kannettavakseen kolmen vuoden riskiä energiantuotannon huoltovarmuuden nimissä.

3.8 Metsäteollisuus ry

Metsäteollisuus ry:n mukaan nykyinen malli tarvitsee toimiakseen markkinaehtoista energiaturpeen tuotantoa ja energiaturpeen käytön väheneminen ja kannustimien puute voivat johtaa tilanteeseen, jossa toimijoiden näkökulmasta ei ole perusteltua osallistua järjestelmään.

Metsäteollisuus ry ehdottaa, että turvavarastointia varten ei tulisi olla rajaa saman vuoden tuotantomäärästä ja turvavarastointiin tulisi hyväksyä myös aiempien vuosien tuotantoja ja varastoja. Lisäksi huoltovarmuuden näkökulmasta tulisi pohtia vaihtoehtoisia malleja, jossa HVK osaisi tarvittavat varastot ja vastaisi niistä.

3.9 Sahateollisuus ry

Sahateollisuus ry toteaa, että samassa yhteydessä käsiteltävän esityksen kanssa tulisi huomioida metsäteollisuuden toiminnan yhteydessä syntyvien sivutuotteiden (metsähake, puru, kuori ja niiden mahdolliset jalosteet, kuten puupuristeet) turvavarastointimahdollisuudet.

Sahateollisuus ry esittää, että huoltovarmuusrahaston varoja tulisi voida käyttää tasapuolisuuden takia myös puuperäisiin polttoaineisiin.

3.10 Suomen Kuntaliitto ry

Suomen Kuntaliitto ry:n mukaan turpeen energiakäytöstä luopuminen on Suomen ja kuntienkin ilmastotavoitteiden mukaista, mutta toiseksi energiaturpeella on vielä merkitystä toimitus- ja huoltovarmuuden takaavana lisä- ja varapolttoaineena sekä tiettyjen kattiloiden tarvitsemana seospolttoaineena.

3.11 Suomen Luonnonsuojeluliitto ry

Suomen Luonnonsuojeluliitto ry suhtautuu ilmasto- ja ympäristösyistä kriittisesti turpeen kaivamisen tukemiseen. Luonnonsuojeluliitto katsoo, että siirtymä polttoon perustumattomiin ratkaisuihin tulee huomioida huoltovarmuustoimia ja tavoitteita uudelleenarvioitaessa. Lisäksi turpeesta luovuttaessa on tärkeää varmistaa, että puun polttaminen ei lisääny. Luonnonsuojeluliitto pitää tärkeänä, että tässä esityksessä on

nimenomaan kyse ainoastaan lähivuosien toimesta, ja järjestelmän toimivuutta ja tarpeellisuutta arvioidaan uudelleen mahdollisimman pian.

Suomen Luonnonsuojeluliitto ry:n mukaan nyt voimaan tulevan korvauksen noston ja tulee olla tilapäinen toimi sekä kannattaa esityksen mukaista kirjausta turvavarastoinnin enimmäismäärästä, jota tulee arvioida säännöllisesti. Luonnonsuojeluliitto katsoo, että raja-arvon laskeminen puoleen on iso pudotus, ja esittää huolen toimen EU:n valtioneuvoston mukaisuudesta.