

1.12.2021

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi polttoturpeen turvavarastoista

ESITYKSEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ

Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi laki polttoturpeen turvavarastoista.

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

Esityksen tarkoituksena on parantaa edellytyksiä ylläpitää polttoturpeen turvavarastointia koskevaa järjestelmää ylimenokauden ajan sekä ottaa huomioon yleisiin taloudellisiin tarkoituksiin liittyvien palvelujen tuottamista koskevat Euroopan unionin valtioneuvoston päätökset ja perustuslaista johtuvat vaatimukset sääntelylle.

Laki on tarkoitettu tulemaan voimaan 1.1.2023.

SISÄLLYS

ESITYKSEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ.....	1
PERUSTELUT	3
1 Asian tausta ja valmistelu	3
1.1 Tausta	3
1.2 Valmistelu	4
2 Nykytila ja sen arviointi.....	5
2.1 Lainsäädäntö	5
2.2 Turpeen turvavarastointia koskevat sopimukset	6
2.3 EU:n valtioneuvoston sääntely ja kilpailuoikeus	7
2.4 Nykytilan arviointia	8
3 Tavoitteet	10
4 Ehdotukset ja niiden vaikutukset	10
4.1 Keskeiset ehdotukset.....	10
4.2 Pääasialliset vaikutukset.....	10
4.2.1 Vaikutukset energia- ja ilmastopoliittisten tavoitteiden kannalta	10
4.2.2 Turvavarastointikorvauksen kustannukset	11
4.2.3 Yritysvaikutukset ja vaikutus kilpailutilanteeseen	11
4.2.4 Vaikutukset viranomaistoimintaan.....	11
5 Muut toteuttamisvaihtoehdot	12
5.1 Vaihtoehdot ja niiden vaikutukset.....	12
5.2 Ulkomaiden lainsäädäntö ja muut ulkomailla käytetyt keinot	13
6 Lausuntopalaute	13
7 Säännöskohtaiset perustelut.....	13
8 Lakia alemman asteinen sääntely	19
9 Voimaantulo	19
10 Toimeenpano ja seuranta	19
11 Suhde perustuslakiin ja säätämisympäristö	19
LAKIEHDOTUS	21
Laki polttoturpeen turvavarastoista.....	21

PERUSTELUT

1 Asian tausta ja valmistelu

1.1 Tausta

Polttoturpeen käyttö vaihtelee Suomessa vuositasolla merkittävästi johtuen mm. muiden polttoaineiden saatavuudesta ja säätiloista. Vuosien 2016–2018 aikana Suomessa kulutettiin keskimäärin noin 15 terawattituntia (TWh) energiaturvetta vuodessa. Energiaturvetta käytetään Suomessa noin 260 kattilassa, joissa osassa tuotetaan kaukolämpöä ja osassa teollisuuden lämpöä ja höyryä, sekä osassa myös sähköä yhteistuotantona (CHP) kaukolämmön ja teollisuuden lämmön tuotannon yhteydessä. Turvetta käyttävien kattiloiden kokoluokka vaihtelee hyvin pienistä lämpökattiloista suuriin CHP-laitoksiin.

Turvetta poltetaan tyypillisesti seospolttona muiden polttoaineiden, lähinnä biomassan kanssa. Polttoaineosuuksia muuttamalla turvetta voidaan siksi nopeasti korvata biomassalla tai, jos biomassaa ei ole saatavilla, turpeen käyttöä voidaan lisätä. Kattilateknisistä syistä turvetta on monissa biomassaa käyttävissä kattiloissa tarpeen olla vähimmäisosuus. Turpeen korvaaminen tällaisissa kattiloissa kokonaan biomassalla edellyttää investointeja kattiloihin, kuten rikinsyöttöä kattilaan. Tämä turpeen vähimmäisosuus vaihtelee kattilakohtaisesti, ja uudemmat kattilat on yleensä suunniteltu polttamaan myös pelkkää biomassaa. Vanhempien kattiloiden vaatiman turpeen vähimmäisosuuden takia turvetta tarvitaan edelleen Suomessa lämmön tuotantoon. Arvion mukaan tämä vähimmäisosuus kattilakannassa ilman investointeja rikinsyöttöön ja muihin tarvittaviin kattilamuutoksiin on tällä hetkellä noin 8 TWh. Se laskee markkinaehtoisesti tulevaisuudessa, sillä poistuvien kattiloiden tilalle rakennetaan kattiloita, joissa ei tarvitse käyttää turvetta, ne korvataan vaihtoehtoisesti muilla lämmön tuotannon muodoilla tai osaan nykyisistä kattiloista tehdään muutosinvestointeja, vaikka kattilan käyttöikää olisikin vielä jäljellä. Muutos ei kuitenkaan tapahdu hetkessä, ja arvion mukaan tarvittava vähimmäisosuus teknisistä syistä olisi kuitenkin edelleen vuosina 2025–2030 noin 6 TWh.

Kotimaisena ja varastoitavana polttoaineena turpeella on edelleen merkitystä energiahuoltovarmuuden kannalta. Turpeella on ollut sen vuotuisista primaarienergiakäyttöä (noin 5–7 prosenttia Suomessa käytettävistä energialähteistä) merkittävämpi rooli energiahuoltovarmuudessa. Turpeen merkitys energiahuoltovarmuuden kannalta on kuitenkin vähenemässä sen markkinaehtoisien käytön vähenemisen myötä. Turpeen käyttö lämmön tuotannon turvaavana polttoaineena edellyttää, että sitä käytetään riittävästi myös markkinaehtoisesti.

Turpeen korvautuessa biomassalla polttoaine voi edelleen olla kotimaista, mutta biomassaa on hankalampi varastoida ja kuljettaa kuin turvetta. Suomessa hyödynnettävä biomassaa on lähinnä metsäteollisuuden toiminnan yhteydessä syntyvää metsähaketta ja teollisuuden sivutuotteita, minkä vuoksi biomassan saatavuus riippuu vahvasti mm. metsäteollisuuden toiminnasta. Turpeen käytön väheneminen vaikuttaa energiahuoltovarmuuteen pääosin kasvattamalla puun energiakäyttöä merkittävästi, mihin sisältyy turvetta enemmän huolto- ja toimitusvarmuusriskejä. Energiapuuksi kelpaavan puun käyttöä kasvattavat turpeen ja kivihiilen korvaamisen ohella tavoitteet lisätä uusiutuvien nestemäisten biopolttoaineiden käyttöä liikenteessä. Energiapuun käytön lisääntyminen johtaa väistämättä myös tuontipuun käytön lisäämiseen joillain alueilla.

Turpeella on myös monia muita käyttötapoja kuin energiahyödyntäminen. Energiaturpeen käytön vähenemisen seurauksena kasvualustaksi ja eri kuivikelajeiksi sopiviin turvejakeisiin kohdistuisi mahdollisesti kustannuspaineita. Turvetta voidaan käyttää myös aktiivihiihden valmistuk-

nessa, täyte- ja lujiteaineena komposiittirakenteissa sekä hoitoturpeena. Nämä turpeen käyttökohteet ovat erillistä toimintaa korjuusta lähtien, eikä energiaturpeen käytöllä ole vaikutusta näiden tuotantoon.

1.2 Valmistelu

Pääministeri Sanna Marinin hallituksen hallitusohjelman mukaan turpeen energiakäyttö tulee vähintään puolittaa vuoteen 2030 mennessä ja muutoksen tulee tapahtua alueellisesti ja sosiaalisesti oikeudenmukaisella tavalla sähkön ja lämmön toimitus- ja huoltovarmuutta vaarantamatta.

AFRY Management Consulting laati työ- ja elinkeinoministeriölle selvityksen turpeen energiakäytön kehityksestä Suomessa. Raportissa kuvataan turpeen energiakäyttöä Suomessa, turvetta käyttävän kattilakannan kehitys ja tekniset rajoitteet turpeen korvaamiselle, turvetuotantoalat ja niiden kehitys sekä skenaarioita turpeen energiakäytön kehitykselle Suomessa. Raportti on saatavilla työ- ja elinkeinoministeriön verkkopalvelussa: https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/163045/Liite%204.%20Afy_Turpeen%20k%C3%A4yt%C3%B6n%20analyysi_Loppuraportti.pdf.

Työ- ja elinkeinoministeriö asetti kansallisen laaja-alaisen turvetyöryhmän 31.3.2020 valmistelemaan toimenpide-ehdotuksia hallitusohjelma tavoitteiden mukaisesti. Työryhmä katsoo, että suurimmat haasteet liittyvät turveyrittäjien tilanteen parantamiseen ja huolto- ja toimitusvarmuuden turvaamiseen, sillä turpeen energiakäyttö vähenee paljon aiempaa ennakoitua nopeammin. Huoltovarmuuden osalta ehdotetuilla toimenpiteillä pyritään säilyttämään energiaturpeen tuotantovalmius siirtymäkauden aikana. Raportti sisältää myös muita toimenpide-ehdotuksia esimerkiksi kasvu- ja kuiviketurpeen tuotannon turvaamisesta sekä turvesoiden jälkikäytöstä. Turvetyöryhmällä ei ole ollut mahdollisuutta arvioida ehdotusten valtioneuvoston vaikutuksia. Turvetyöryhmän raportti on saatavilla työ- ja elinkeinoministeriön verkkopalvelussa: https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/163045/TEM_2021_24.pdf.

Talouspoliittinen ministerivaliokunta käsitteli turvealan rakennemuutosta kokouksessaan 21.12.2020, jossa se merkitsi tiedoksi turvealaa koskevan ennakoitua nopeamman rakennemuutoksen sekä selvän tarpeen alan tukitoimille.

Hallitus käsitteli puoliväliriihen yhteydessä kansallisen turvetyöryhmän esityksiä todeten tarpeen tukea ripeästi oikeudenmukaista siirtymää ja turvealan yrittäjiä ja -työntekijöitä ja päättäen toimenpiteistä turvealan murrokseen vastaamiseksi. Tukitoimenpiteisiin hallitus päätti varata 60 milj. euroa vuodelle 2021 ja 10 milj. euroa vuodelle 2022.

Puoliväliriihen varausten kohdistamiseksi työ- ja elinkeinoministeriö asetti toukokuussa 2021 virkamiestyöryhmän valmistelemaan turvealan yrittäjille ja työntekijöille suunnattavan luopumispaketin tarkempaa sisältöä. Työryhmän tuli lisäksi tarkastella kansallisesti rahoitettavien toimenpiteiden ja oikeudenmukaisen siirtymän rahastosta (JTF) rahoitettavien toimenpiteiden kokonaisuutta. Työryhmä ehdotti luopumispaketin rahoitusta suunnattavaksi uuden liiketoiminnan kehittämiseen ja avustamiseen, koneiden ja laitteiden romuttamisjärjestelmään, joka on pyrittävä valmistelemaan mahdollisimman kannustavaksi, yrittäjien ja työntekijöiden uudelleen-työllistymiseen ja uudelleen-työllistämisen tukeen, neuvontaresursseihin ja tietopakettien kaasaamiseen yrittäjille. Työryhmän raportti on saatavilla työ- ja elinkeinoministeriön verkkopalvelussa: https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/163206/TEM_2021_43.pdf. Toimenpiteiden toimeenpanon valmistelu jatkuu työ- ja elinkeinoministeriöissä.

Hallituksen esitys on valmisteltu työ- ja elinkeinoministeriössä. Valmistelussa on kuultu Huoltovarmuuskeskusta, Bioenergia ry:tä, Energiateollisuus ry:tä, Koneyrittäjien Liitto ry:tä, Metsäteollisuus ry:tä, Paikallisvoima ry:tä, Suomen turvetuottajat ry:tä ja Suomen Luonnonsuojeluliitto ry:tä. Lausuntopyyntö lähetettiin mainituille tahoille sekä lisäksi maa- ja metsätalousministeriölle, oikeusministeriölle, ympäristöministeriölle, valtiovarainministeriölle, Kilpailu- ja kuluttajavirastolle sekä elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksille.

Lausuntopyyntö [vk??]

Lausuntotiivistelmä

[Yritystukineuvottelukunta? Taloudelliseen toimintaan myönnettävän tuen yleisistä edellytyksistä annettua laki (429/2016) sovelletaan sen 1 §:n mukaan valtion tukiviranomaisen myöntäessä sellaista tukea taloudelliseen toimintaan, joka täyttää Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 107 artiklan 1 kohdan valtiontuen edellytykset, jollei muussa laissa toisin säädetä.]

Hallituksen esityksen valmisteluasiakirjat ovat julkisessa palvelussa osoitteessa [https://tyo- ja elinkeinoministerio.fi/hankkeet](https://tyo-ja-elinkeinoministerio.fi/hankkeet) tunnuksella TEM064:00/2021.

2 Nykytila ja sen arviointi

2.1 Lainsäädäntö

Huoltovarmuuden turvaamisesta annetun lain (1390/1992) 2 §:n 2 momentin mukaan valtioneuvosto asettaa huoltovarmuudelle yleiset tavoitteet, joissa määritellään valmiuden taso ottaen huomioon väestön ja välttämättömän talouselämän sekä maanpuolustuksen vähimmäistarpeet. Huoltovarmuuden tavoitteista annetun valtioneuvoston päätöksen (1048/2018) mukaan kaukolämpöyhtiöiltä edellytetään mm. varautumissuunnitelmaa, jossa otetaan huomioon vakavien häiriötilanteiden ja poikkeusolojen varalta riittävä energiansaanti (ml. tuotantolaitoksille sijoitettavat polttoainevarastot). Mainitun päätöksen mukaan turvepolttoaineen huoltovarmuus sähkön ja lämmön yhteistuotannossa turvataan sekä saatavuuden varmistamiseksi sääriskien varalle tavoitteena on, että maassa on noin puolen vuoden käyttöä vastaavat turvevarastot turvetuotantokauden alkaessa.

Polttoturpeen turvavarastoinnista annettu laki (321/2007; jäljempänä *turvavarastointilaki*) tuli voimaan 1 päivänä toukokuuta 2007. Turvavarastointilain 1 §:n mukaan lain tarkoitus on maan huoltovarmuuden ja polttoturpeen saatavuuden turvaamiseksi luoda mahdollisuus perustaa ja ylläpitää polttoturpeen turvavarastoja tuotanto-olosuhteiden vaihteluiden.

Turvavarastointilain 2 §:n 1 momentin mukaan turvavarasto sellaista lämmön tai sähkön tuotantoa varten perustettua polttoturpevarastoa, jota polttoturpeen toimittaja sopimukseen perustuen ylläpitää liiketoiminnassaan tarvitsemansa varaston lisäksi. Turvavarastointilain 2 §:n 2 momentin mukaan turvavaraston voi perustaa polttoturpeen toimittaja, joka toimittaa polttoturvetta lämmön tai sähkön tuotantoa varten vähintään 100 000 megawattituntia (MWh) vuodessa. Turvavarastointilain 3 §:n mukaan Huoltovarmuuskeskus tekee polttoturpeen toimittajan (*turvavarastoiija*) kanssa turvavarastoinnista sopimuksen, jossa turvavarastoiija sitoutuu perustamaan sovitun suuruisen ja laatuisen polttoturpeen turvavaraston sekä ylläpitämään sitä kolmen vuoden ajan.

Turvavarastoa on lähtökohtaisesti pidettävä yllä kolmen vuoden ajan. Turvavarastointilain 4 §:ssä säädettyin edellytyksin Huoltovarmuuskeskus voi myöntää luvan turvavaraston käyttämiseen ennen varastointiajan päättymistä.

Huoltovarmuuskeskus maksaa turvavarastoijalle turvavarastointikorvauksen, jonka määrä turvavarastointilain 5 §:n 1 momentin mukaan on 0,03 euroa/MWh polttoturvetta kuukaudessa. Vuodessa turvavarastointikorvaus on 0,36 euroa/MWh polttoturvetta ja kolmelta vuodelta 1,08 euroa/MWh polttoturvetta. Korvaus maksetaan jälkikäteen hakemusten perusteella. Turvavarastointikorvaukseen oikeutetun polttoturpeen määrää rajoitetaan turvavarastointilain 5 §:n 2 momentissa siten, että sen tulee olla 5–50 prosenttia turvavarastoijan keskimääräisten toimitusten määrästä.

Turvavarastoija on vuosittain velvollinen tekemään ilmoituksen turvavarastointilain 6 §:n mukaisesti Huoltovarmuuskeskukselle ja 7 §:n mukaisesti asianomaiselle Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskukselle, jonka tehtävänä on valvoa toimialueellaan turvavarastojen ylläpitoa.

Turvavarastointilain 8 §:ssä säädetään turvavarastointikorvauksen palauttamisesta ja takaisinperinnästä, jos turvavarastointia käytetään luvottomasti tai korvausta on maksettu virheellisesti, liikaa tai perusteettomasti. Pykälän mukaan tällöin sovelletaan, mitä valtionavustuslaissa (688/2001) säädetään.

Turvavarastointilain 9 §:n 1 ja 2 momentissa säädetään turvavarastoija oikeudesta purkaa turvavarastosopimus ja 9 §:n 3 momentissa Huoltovarmuuskeskuksen oikeudesta purkaa sopimus.

Polttoturpeen turvavarastoinnista annetussa valtioneuvoston asetuksen (498/2007; jäljempänä *turvavarastointiasetus*) säädetään tarkemmin turvavaraston perustamista koskevasta esityksestä, turvavarastosopimuksen sisällöstä, polttoturpeen määrän ja laadun määrittämisestä, turvavarastoitavan polttoturpeen laatuvaatimuksista, varastotason määrittelystä ja polttoturpeen kierrätyksestä, turvavarastointikorvauksen hakemisesta ja maksamisesta, materiaali- ja varastointikirjanpidosta, turvavarastoa koskevista ilmoituksista ja turvavaraston käyttöluvasta.

Eräitä yrityksiä koskevasta taloudellisen toiminnan avoimuus- ja tiedonantovelvollisuudesta annetussa laissa (19/2003) säädetään julkisten yritysten avoimuus- ja tiedonantovelvoitteesta sekä tällaisten yritysten ja yleisiin taloudellisiin tarkoituksiin liittyviä palveluja tuottavien yritysten erilliskirjanpitovelvollisuudesta. Julkisella yrityksellä tarkoitetaan mm. sellaista yritystä, jossa valtio omistaa enemmistön yrityksen osakepääomasta.

2.2 Turpeen turvavarastointia koskevat sopimukset

Merkittävimmät turvetuottajat Suomessa ovat olleet Neova oy (aik. Vapo Oy), jonka osakepääomasta valtio omistaa 50,1 prosenttia, ja Turveruukki Oy, jonka omistaa Oulun Energia Oy. Neova Oy:n osuus turvemarkkinoista on ollut noin kaksikolmasosaa. Neova Oy tuotti Suomessa energiaturvetta vuonna 2021 alle miljoona kuutiometriä ja on ilmoittanut lopettavansa energiaturpeen tuotannon vuodesta 2022 alkaen.

Turvetuotantoa harjoittavia yrityksiä on Suomessa yli 500, joista osa on itsenäisiä turvetuottajia (noin 10 prosenttia turvetuotannon volyymista) ja loput urakoivat isommalle turvetuottajalla, kuten Neova Oy:lle tai Turveruukki Oy:lle. Turvavarastointilain 2 §:n 2 momentin mukaisen tuotantomäärän ylittää tällä hetkellä 7 yritystä.

Turvavarastointilain tultua voimaan Huoltovarmuuskeskus teki noin 10 turvavarastosopimusta, joista yksikään ei pysynyt voimassa kolmevuotisen sopimuskauden loppuun. Seuraavat esitykset turvavarastoiksi Huoltovarmuuskeskus sai vasta tuotantokauden 2014 jälkeen. Turvavarastosopimusten mukaan vuosina 2015–2021 on vuositasolla turvavarastoituna ollut 2,6–3,3 TWh turvetta, mutta vuonna 2018 poikkeuksellisesti 1 TWh. Vuodelle 2022 turvavarastoitavan turpeen määräksi arvioidaan alle 1 TWh. Merkittävä osa turvavarastoitavasta turpeesta on Neova

Oy:n, esim. vuonna 2021 yli 90 prosenttia. Vuosina 2015–2021 tehtyjen sopimuksien mukaisia turvavarastoja ei ole purettu ennenaikaisesti.

Huoltovarmuuskeskus maksaa vuoden 2021 turvavarastoinnista korvauksia yhteensä 1,15 milj. euroa. Vuosien 2015–2020 turvavarastoinnista maksettujen korvausten yhteismäärä on vuositasolla ollut samaa suuruusluokkaa, poikkeuksena vuosi 2018.

Turvavarastointikorvaukset maksetaan Huoltovarmuuskeskuksen hoidossa olevasta valtion talousarvion ulkopuolisesta huoltovarmuusrahastosta. Huoltovarmuusrahastoon tuloutetaan tuontienergiähyödykkeistä ja sähköenergiasta kannettava huoltovarmuusmaksu. Maksun tuotto on noin 44 milj. euroa vuodessa.

2.3 EU:n valtiontukisääntely ja kilpailuoikeus

EU:n valtiontukisääntelyn mukaan kansalaisille tärkeiden taloudellisten palvelujen turvaaminen on mahdollista julkisilla varoilla. Euroopan unionin valtiontukisääntöjen soveltamisesta yleisiin taloudellisiin tarkoituksiin liittyvien palvelujen tuottamisesta myönnettävään korvaukseen annettussa komission tiedonannossa (2012/C 8/02), jäljempänä *SGEI-tiedonanto*, selvennetään asian kannalta tärkeimpiä käsitteitä ja valtiontukea koskevia vaatimuksia. Tiedonannossa on myös selostettu ns. Altmark-kriteerit, joiden täytyessä julkisesta palvelusta maksettava korvaus ei ole valtiontukea, koska se ei anna etua. Altmark-kriteerit perustuvat Euroopan unionin tuomioistuimen ratkaisuun asiassa C-280/00.

Altmark-kriteerien mukaan ensinnäkin edunsaajayrityksen tehtäväksi on tosiasiallisesti annettava julkisen palvelun velvoitteiden täyttäminen. Nämä velvoitteet on määriteltävä selvästi. Toiseksi ne perusteet, joiden perusteella korvaus lasketaan, on etukäteen vahvistettava objektiivisesti ja läpinäkyvästi. Kolmanneksi korvaus ei saa ylittää sitä, mikä on tarpeen, jotta voidaan kattaa kaikki ne kustannukset tai osa kustannuksista, joita julkisen palvelun velvoitteiden täyttäminen edellyttää. Neljänneksi, jos palveluntuottajaa ei valita julkisia hankintoja koskevassa menettelyssä, tarvittavien kustannusten taso tulee määritellä vertaamalla niitä siihen, mitä hyvin johdetulle ja vastaavan kaltaisia palveluja tuottamalle kykenevälle keskivertoyritykselle koituisi kyseisten velvoitteiden täyttymisestä. Käytännössä etenkin neljättä kriteeriä on vaikea näyttää toteen, kun tukea ei myönnetä avoimen ja syrjimättömän kilpailutuksen kautta. Lisäksi kilpailutus ei aina edes varmista neljännen kriteerin täyttymistä, kun esimerkiksi vain muutama yritys voi osallistua kilpailutukseen. Näistä syistä suositus on perustella järjestelyn EU:n valtiontukisääntelyn mukaisuus muutoin kuin Altmark-kriteerien perusteella. Etenkin tämä koskee tilanteita, joissa ei ole kyse budjetiltaan mittavista tukiohjelmista.

Turvavarastointilain mukaisen järjestelyn hyväksyttävyyden EU:n valtiontukisääntelyn kannalta on lain esitöiden (HE 100/2006 vp, s. 13) mukaan perustunut Altmark-kriteerien noudattamiseen ja tarkemmin on arvioitu turvavarastointikorvausta (s. 15). Turvavarastointilain mukainen korvaus 0,03 euroa/MWh kuukaudessa (0,36 euroa/MWh vuodessa) on laskettu korkotasolla sellaisena kuin se oli vuonna 2006 sitten, että korvaus kattaa osittain polttoturpeen turvavarastojille aiheutuvat pääomakustannukset, varastojen peittämisen sekä turpeen varastohävikin. Markkinapuutetta ei esitöissä ole tarkemmin perusteltu. Lisäksi Altmark-kriteerien täytyminen on tarpeen arvioida erikseen joka kerta, kun Huoltovarmuuskeskus päättää turvavarastointikorvauksen myöntämisestä eli kun Huoltovarmuuskeskus tekee turvavarastojen kanssa turvavarastosopimuksen kolmeksi vuodeksi.

Jos Altmark-kriteerit eivät täyty taikka niiden täyttymistä ei pystytä osoittamaan tai niiden osoittaminen on hankalaa, on vaihtoehtona periaatteessa soveltaa joko Euroopan unionin toiminnasta

tehdyn sopimuksen 107 ja 108 artiklan soveltamisesta yleisiin taloudellisiin tarkoituksiin liittyviä palveluja tuottaville yrityksille myönnettävään vähämerkityksiseen tukeen annettua komission asetusta (EU) N:o 360/2012, jäljempänä *SGEI de minimis -asetus*, tai Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 106 artiklan 2 kohdan määräysten soveltamisesta tietyille yleisiin taloudellisiin tarkoituksiin liittyviä palveluja tuottaville yrityksille korvauksena julkisista palveluista myönnettävään valtiontukeen annettua komission päätöstä (2012/21/EU), jäljempänä *SGEI-päätös*.

SGEI de minimis -asetuksen mukaan tuen kokonaismäärä ei saa olla enemmän kuin 500 000 euroa minkään kolmen verovuoden jakson aikana. Turvavarastointilain nykyisellä korvaustasolla Neova Oy:n saamat turvavarastointikorvaukset ylittävät selvästi SGEI de minimis -asetuksen mukaisesti hyväksyttävän tuen kokonaismäärän. Ehdotuksen mukaisella korvaustasolla arvion mukaan myös Turveruukki Oy:n saamat turvavarastointikorvaukset ylittäisivät mainitun hyväksytyt tuen kokonaismäärän. Turpeen turvavarastointi ei ole toteutettavissa kustannustehokkaasti ilman turvemerkkinoiden keskeisimpiä toimijoita, minkä vuoksi julkisen palvelu velvoitteeseen ei ole käytännössä mahdollista soveltaa SGEI de minimis -asetusta.

SGEI-päätöksessä vahvistetaan edellytykset, joiden täyttyessä tietyille yleisiin taloudellisiin tarkoituksiin liittyviä palveluja tuottaville yrityksille korvauksena julkisista palveluista myönnettävä valtiontuki soveltuu sisämarkkinoille eikä siihen sovelleta Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen (jäljempänä *SEUT-sopimuksen*) 108 artiklan 3 kohdassa vahvistettua ilmoitusvaatimusta. Edellytykset liittyvät palvelun tuottamista varten annettavaan toimeksiantoon, korvaukseen ja sen määrittämisessä hyväksyttäviin kustannuksiin sekä avoimuusvelvoitteeseen.

Esitykseen sisältyvä ehdotus on laadittu siten, että sen arvioidaan täyttävän SGEI-päätöksessä vahvistetut edellytykset. Altmark-kriteerien täyttymisen osoittaminen sen sijaan arvioidaan hyvin vaikeaksi näyttää toteen.

SEUT 106 artiklan 1 kohdan mukaan jäsenvaltioiden ei tule toteuttaa tai pitää voimassa mitään toimenpidettä, joka koskee julkisia yrityksiä taikka yrityksiä, joille jäsenvaltiot myöntävät erityisoikeuksia tai yksinoikeuksia, ja joka on ristiriidassa tämän sopimuksen, etenkin sen artiklojen 18 ja 101–109 määräysten kanssa. SEUT artiklaa 106 sovelletaan yhdessä jonkin toisen kilpailuartiklan kanssa, useimmiten määräävän markkina-aseman väärinkäyttöä koskevan SEUT 102 artiklan kanssa. Euroopan unionin tuomioistuin on katsonut, että näitä määräyksiä rikotaan, jos jäsenvaltion toimenpiteellä luodaan määräävän markkina-aseman väärinkäytön vaara. Olennaista oikeuskäytännön mukaan on myös, että vääristymätön kilpailu voidaan taata ainoastaan varmistamalla yhtäläiset mahdollisuudet talouden toimijoiden välillä. Mainittujen artiklojen vastaisesta tilanteesta ei kuitenkaan ole kyse, jos talouden toimijoiden epäyhtäläiset mahdollisuudet eivät ole seurausta valtion toimenpiteestä.

2.4 Nykytilan arviointia

Turpeen käyttö on nopeasti vähentynyt markkinaehtoisesti. Tilanne on olennaisesti toinen kuin säädettäessä nykyinen turvavarastointilaki. Käytön vähenemisen taustalla ovat ilmasto- ja energiapolitiittiset tavoitteet. Välittöminä syinä ovat etenkin EU:n päästökaupan päästöoikeuden hinnan nousu ja vaikutukseltaan vähäisempi turpeen energiaverotuksen korotus, joiden seurauksena turpeen kilpailukyky verrattuna puuperäisiin polttoaineisiin on heikentynyt. Pääministeri Sanna Marinin hallituksen hallitusohjelman mukaan tavoitteena on vähintään puolittaa turpeen energiakäyttö vuoteen 2030 mennessä ja saavuttaa hiilineutraalisuus vuonna 2035. Arvion mukaan turpeen energiakäytön puolittamista koskeva tavoite saavutetaan jo lähivuosina.

Turpeen kysyntä on vähentynyt voimakkaasti erityisesti syksystä 2020 alkaen, ja kesällä 2020 tuotettu turve on pääosin jäänyt varastoihin. Turpeen kysynnän nopean vähenemisen takia turvetuotanto on tulevana kesinä arvion mukaan jäämässä hyvin vähäiseksi. Lämmityskaudella 2021–2022 arvioidaan olevan riittävästi turvetta saatavilla, kun turvavarastojen lisäksi otetaan huomioon kaupallisissa varastoissa oleva turve.

Polttoturpeen tuotannon ja käytön vähentymisen myötä polttoturpeen kaupalliset varastot ja turvavarastot ovat lähivuosina pienenevästi merkittävästi. Energiahuoltovarmuuden kannalta muutoksen nopeus voi aiheuttaa ongelmia, mutta turpeen käytön väheneminen on samalla pienentänyt sen merkitystä huoltovarmuuspolttoaineena.

Kustannussyistä lämmityskattiloiden polttoaineena pyritään käyttämään puupolttoainetta niin paljon kuin on teknisesti mahdollista. Tästä seuraavasta turpeen kysynnän voimakkaasta alenemisesta huolimatta on edelleen käytössä lämmityskattiloita, joissa teknisesti tarvitaan tietty määrä turvetta. Lämmön tuotannossa investoinnit uusiin kattiloihin tai muihin teknologioihin ovat meneillään, mutta kehitys on hitaampaa etenkin pienissä ja keskisuurissa energiayhtiöissä. Erityisesti päästöoikeuden hintakehitys ja osin myös turpeen veronkorotus kannustavat investoimaan päästöttömän lämmön tuotantoon, mutta lyhyellä aikavälillä kustannusrasitus lämmön tuottajalle ja siten myös lämpölaitosten asiakkaille voi olla suuri. Lisäksi turpeella on kotimaisena polttoaineena merkitystä huoltovarmuuden kannalta etenkin tilanteissa, joissa puupolttoaineen saanti häiriintyy, esim. metsäteollisuuteen liittyvistä syistä tai sääolojen takia. Puupolttoaineen saannin häiriintyminen voi hetkellisesti johtaa turpeen kysynnän nopeaan kasvuun. Puupolttoaine ei myöskään sovellu pitkäaikaiseen varastointiin yhtä hyvin kuin turve.

Lämmön tuotannon huoltovarmuuden turvaamiseksi arvioidaan olevan tarpeen turvata polttoturpeen saatavuus lähivuosina. Turpeen turvavarastointia on tarpeen kehittää siten, että parannetaan edellytyksiä sitoutua turvavarastointiin. EU:n valtioneuvoston päätös asettaa kuitenkin rajoitukset mm. turvavarastoihin hyväksyttävälle polttoturpeelle, turvavarastointikorvaukselle ja turvavarastojen käyttöperusteille. Kaupallisten varastojen muuttaminen turvavarastoiksi ei ole perusteltua huoltovarmuuden kannalta, ja laadullisesti polttoturpeen tulee olla turvavarastointiin soveltuvaa. Turvavarastointikorvauksen tasoa ei ole muutettu järjestelmän voimassaolon aikana, ja siihen kohdistuu korotuspaineita mm. turpeen hinnan ja rahan arvon muutosten sekä turvavarastojen vartiointin järjestämisestä aiheutuvien kustannusten takia. Turvavarastojen käyttöluvan perusteena tulee edelleen olla huoltovarmuuden turvaaminen, mutta myös vaihtoehtoisten polttoaineiden saannin häiriintyminen tulisi ottaa perusteena huomioon.

Turvavarastointijärjestelmän EU:n valtioneuvoston päätöksen mukaisuuden varmistaminen edellyttää uudistuksia sekä sääntelyyn että noudatettuihin menettelyihin. Markkinapuute ja korvaustason hyväksyttävyys on tarpeen varmistaa aina tehtäessä turvavarastointisopimus. Turvavarastointisopimusten tulee pitää erilliskirjanpitoa siten, että kirjanpidossa eritellään ja erotetaan toisistaan yleisiin taloudellisiin tarkoituksiin liittyvien palvelujen ja muiden palvelujen tuottamisesta syntyneet menot ja tulot sekä menojen ja tulojen kohdentamisessa käytettävät periaatteet. Lisäksi mm. avoimuutta ja tietojen saataville asettamista koskevia velvoitteita tulee noudattaa.

Turvavarastointisopimusperusteinen järjestelmä on vakiintunut. Järjestelmään liittyviä hallintomenettelyitä koskevaa sääntelyä olisi kuitenkin tarpeen kehittää täsmällisemmäksi, erityisesti siltä osin kuin niissä on kyse Huoltovarmuuskeskuksesta julkisen vallan käyttäjänä.

Turvavarastointisopimuksen tehneiden velvollisuus toimittaa valvontaa varten tietoja ja velvollisuuksien noudattamisen valvonta on pystytty hoitamaan kustannustehokkaasti. EU:n valtioneuvoston päätös edellyttää lisäksi, että mm. markkinapuute ja tukitason hyväksyttävyys arvioidaan aina tehtäessä turvetuottajan kanssa turvavarastointisopimus. Turvavarastointisopimuksia on

vuosina 2015–2021 tehty kahden merkittävimmän turvetuottajan kanssa lukuun ottamatta vuotta 2017, jolloin sopimus tehtiin lisäksi kolmannen turvetuottajan kanssa. Nykyisin turpeen tuotantomäärää koskevan raja-arvon ylittää 7 turvetuottajaa, joiden arvioidaan myös pystyvän tuottamaan huoltovarmuuden kannalta tarpeelliset laatuvaatimukset täyttävän turpeen turvavarastoinnin. Raja-arvoa arvioidaan olevan mahdollista laskea jonkin verran vaarantamatta järjestelmälle asetettuja tavoitteita ja EU:n valtioneuvoston päätöksen mukaisia velvoitteita. SGEI-päätöksen mukaan osallistumisen rajaamiselle ei ole estettä.

3 Tavoitteet

Esityksen tavoitteena on parantaa edellytyksiä ylläpitää polttoturpeen turvavarastointia koskevaa järjestelmää ylimenokauden ajan, jotta se olisi käytettävissä yhtenä keinona turvata lämmön tuotannon huoltovarmuushäiriötilanteissa ja poikkeusoloissa, sekä ottaa huomioon turvemerkkinoiden kehitykseen liittyviä epävarmuuksia. Tavoitteena on myös laajentaa perusteita, joiden täytyessä turvavarastoja on mahdollista käyttää lämmön tuotannon turvaamiseksi. Lisäksi tavoitteena on varmistaa, että EU:n valtioneuvoston päätös ja perustuslaki otetaan sääntelyssä huomioon asianmukaisella tavalla. Esityksen tavoitteet eivät liity turvetuotannon oikeudenmukaiseen siirtymään.

4 Ehdotukset ja niiden vaikutukset

4.1 Keskeiset ehdotukset

Huoltovarmuuskeskus voisi lämmön huoltovarmuuden turvaamiseksi polttoainemarkkinoiden muutosten ja tuotanto-olosuhteiden vaihteluiden varalta sopia polttoturpeen toimittajan kanssa polttoturpeen turvavaraston perustamisesta ja ylläpitämisestä kolmeksi vuodeksi kerrallaan. Yleisiin taloudellisiin tarkoituksiin liittyvien palvelujen tuottamista koskevien EU:n valtioneuvoston päätösten mukaisesti turvavarastointisopimuksen tekeminen perustuisi lämmön tuotannon turvaamiseen ja todettuun markkinapuutteeseen.

Järjestelmään osallistumisen ehtona oleva vuosituotantoraja laskettaisiin puoleen nykyisestä eli 50 000 MWh:iin. Tarkastelujaksoksi otettaisiin viisi vuotta, joista valittaisiin kaksi parasta tuotantovuotta. Turvavarastoinnin piiriin olisi edelleen mahdollista ottaa 5–50 prosenttia turvetuottajan keskimääräisten toimitusten määrästä, mutta tarkastelujakso pidennettäisiin kolmesta vuodesta viiteen vuoteen.

Turvavarastoinnista maksettavan korvauksen enimmäistaso korotettaisiin, ja korvaus voisi olla enintään 0,06 euroa/MWh polttoturvetta kuukaudessa. Turvavarastointikorvaus ei kuitenkaan saisi ylittää yleisiin taloudellisiin tarkoituksiin liittyvien palvelujen tuottamista koskevien EU:n valtioneuvoston päätösten mukaisesti hyväksyttävää tasoa. Turvavarastointikorvaus maksettaisiin huoltovarmuusrahaston varoista. Turvavarastointiin sitoutuneiden turvetuottajien olisi pidettävä erilliskirjanpitoa. Turvavarastossa olevaa polttoturvetta saisi käyttää, jos Huoltovarmuuskeskus myöntää tähän luvan lämmön tuotannon turvaamiseksi alueella.

4.2 Pääasialliset vaikutukset

4.2.1 Vaikutukset energia- ja ilmastopoliittisten tavoitteiden kannalta

Turpeen energiakäyttö laskee jo lähivuosina Pääministeri Sanna Marinin hallituksen hallitusohjelman vuoden 2030 vähimmäistavoitetasoa pienemmäksi markkinaehtoisesti. Keskeinen syy on päästöoikeuden hinnan huomattavasti merkittävämpi nousu. Suomessa on edelleen lämmön tuottajia, joiden on välttämätöntä käyttää turvetta lähinnä kattilateknisistä syistä

seospolttoaineena. Arvion mukaan kaikilla tällaisilla lämmön tuottajilla ei ole edellytyksiä tehdä vaadittavia investointeja turpeesta luopumiseksi nopealla aikataululla. Energiapolitiikan tavoitteiden mukaisesti turpeen saatavuutta poikkeustilanteissa pyritään parantamaan esitykseen sisältyvillä ehdotuksilla lämmön huoltovarmuuden ja toimitusvarmuudesta turvaamiseksi.

Turvavarastoinnin enimmäiskorvaustason korotuksella tai muilla esitykseen sisältyvillä ehdotuksilla ei katsota olevan turpeen käyttöön kannustavaa vaikutusta eikä siten merkittävää hidastavaa vaikutusta turpeen energiakäytön ja siitä aiheutuvien päästöjen markkinaehtoiseen vähenemiseen tai kattilakannan uudistumiseen. Esityksen tavoitteena on parantaa ylimenokauden aikana lämmön tuotantoon alueellisesti tarvittavien polttoaineiden huoltovarmuus ja toimitusvarmuus poikkeustilanteissa, esim. biomassan saatavuushäiriöihin.

Turvavarastoinnilla ja siitä maksettavalla korvauksella ei myöskään ole vaikutusta turpeen markkinahintaan tai tarjontaan normaalitilassa. Tämä on energiayhtiöiden kannalta keskeistä, kun ne harkitsevat käyttämiään polttoaineita ja uusia päästöttömiä investointeja.

4.2.2 Turvavarastointikorvauksen kustannukset

Turvavarastoitavan polttoturpeen määrää ei ole mahdollista ennustaa täsmällisesti. Arvion mukaan määrä olisi lähivuosina 1–3 TWh, jolloin turvavarastointikorvauksen kokonaismäärä vuositasolla olisi enintään 720 000–2 160 000 euroa. Tarve polttoturpeen turvavarastointiin ja vastaavasti turvavarastoinnista maksettavan korvauksen määrä vähenevät 2020-luvun jälkipuoliskolla, kun investoinnit päästöttömään lämmön tuotantoon etenevät. Turvavarastointikorvaus olisi edelleen rahoitettavissa huoltovarmuusrahastosta, tarvittaessa sen varoja uudelleen kohdentamalla.

4.2.3 Yritysvaikutukset ja vaikutus kilpailutilanteeseen

Turvavarastointikorvausta saavat yritykset eivät saisi taloudellista etua verrattuna järjestelmän ulkopuolella oleviin turvetuottajiin. Turvavarastointikorvaus kattaisi ainoastaan turvavarastoinnista aiheutuvia ylimääräisiä kustannuksia, ja sen suuruus vuodessa on vain murto-osa turpeen tämänhetkisestä markkinahinnasta. Lisäksi turvavarastoja on oikeus käyttää ainoastaan poikkeustilanteissa Huoltovarmuuskeskuksen luvalla, joten kysymyksessä ei ole tavanomaiseen liiketoimintaan vaan sidotun ja voittoa tuottamattoman käyttöhyödykkeen arvon laskemiseen kohdistuva korvaus.

Turvavarastoinnista maksettavalla korvauksella ei katsota olevan vaikutusta lämpölaitosten normaaliin toimintaan, niiden kilpailutilanteeseen tai polttoainemarkkinoiden toimintaan, sillä kysymyksessä on poikkeustilanteisiin kohdistuva toimenpide, jonka tarkoituksena on parantaa turpeen tarjontaa heikon saatavuuden aikana. Turvemarkkinat perustuvat hyvin pitkälle ostajan ja turvetuottajien välisiin määräaikaisiin sopimuksiin, jotka olisivat edelleen voimassa myös mahdollisissa poikkeustilanteissa sen mukaan kuin sopimuksessa on tarkemmin sovittu.

4.2.4 Vaikutukset viranomaistoimintaan

Huoltovarmuuskeskuksen sekä elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten tehtävät olisivat ehdotuksen mukaan keskeisiltä osin vastaavat kuin nykyisin turvavarastointilain mukaan. Esityksen vaikutukset viranomaistoimintaan katsotaan olevan vähäisiä.

5 Muut toteuttamisvaihtoehdot

5.1 Vaihtoehdot ja niiden vaikutukset

Turpeen käytön nopea väheneminen aiheuttaa lämmön toimitusvarmuudelle ja huoltovarmuudelle haasteita ylimenokauden aikana, kunnes turvekattilakapasiteetti poistuu. Turvetta on tällä hetkellä kuitenkin riittävästi kaupallisissa varastoissa, joten lämmön tuotannon toimitusvarmuuden tai huoltovarmuuden turvaamiseksi turpeen turvavarastointiin ei lyhyellä aikavälillä arvioida olevan tarvetta. Kattilakannan uusiutuminen ja turpeen käytön väheneminen vähentävät turpeen merkitystä huoltovarmuuspolttoaineena tulevina vuosina. Kun turpeen tekninen minimi on lähes nolla, energiayhtiöt todennäköisesti huolehtisivat puumarkkinoiden häiriötilanteissa lämmön tuotannosta öljyn tai kaasun avulla.

Huoltovarmuuden ylläpito turpeen avulla edellyttäisi kiertäviä varastoja, mikä puolestaan edellyttäisi markkinaehtoista kysyntää. Kun markkinaehtoinen kysyntä vähenee voimakkaasti, heikentää se samalla merkittävästi edellytyksiä ylläpitää turpeen turvavarastoja. Turpeen kysynnän ylläpito edellyttäisi tukijärjestelmää, mikä olisi ristiriidassa ilmastotavoitteiden kanssa ja vastoin EU:n valtioneuvoston päätöksiä.

Vaihtoehtoina olisivat turpeen turvavarastointijärjestelmän lakkauttaminen tai sen uudistaminen EU:n valtioneuvoston päätösten mukaisesti ja sen reunaehdot mm. markkinapuitteen ja tukitason osalta huomioon ottaen. Esityksessä on päädytty järjestelmän lakkauttamisen sijasta sen uudistamisesta, koska järjestelmä saattaa lähivuosina olla vielä tarpeen yhtenä mahdollisena keinona turvata poikkeustilanteessa alueellisen lämmön tuotannon huoltovarmuus. Turvavarastointiin ryhtyvän tuottajan keskimääräisten vuosittaisen turvetoimitusten määräksi vaaditaan tällä hetkellä 100 000 MWh. Esitykseen sisältyvän ehdotuksen mukaan turvetoimitusten vähimmäismäärä alenisi 50 000 MWh:iin, jolloin ehdot täyttävien turvetuottajien määrä pysyisi suunnilleen ennallaan turpeen kokonaistuotannon jatkuvasti vähentyessä. Sen sijaan turvetoimitusten ehdotettua suurempi aleneminen ei arvion mukaan edistäisi lämmön tuotannon toimitusvarmuutta ja huoltovarmuutta. Pienimpien turvetuottajien kyky tuottaa laatuvaatimukset täyttävää turvetta sekä pitää yllä voittoa tuottamattomia varastoja on aina suurempia rajallisempi, samoin toiminnan jatkuminen epävarmempaa.

Turvavarastointiin hyväksyttäisiin edelleen ainoastaan samana vuonna nostettuja turpeita. Kaupallisten varastojen muuttaminen turvavarastoiksi ei parantaisi huoltovarmuutta eikä tämä sen vuoksi ole EU:n valtioneuvoston päätösten mukaisesti mahdollista.

Turpeen varmuusvarastointia on myös selvitetty. Tällaisessa järjestelmässä valtion varoilla perustettaisiin esimerkiksi noin puolen vuoden valtakunnallista käyttöä vastaava varmuusvarasto, jonka sisältämän turpeen omistaisi valtio. Järjestely olisi kuitenkin vapaiden polttoainemarkkinoiden kannalta erittäin ongelmallinen, sillä varastojen perustaminen ja kierrätys vaikuttaisi pieneen ja hiipuvaan turvemarkkinaan vääristävästi. Huoltovarmuuden turvaamisesta annetun lain 3 §:n 3 momentissa säädetään raakaöljyn ja öljytuotteiden varmuusvarastoista. Öljymarkkinat ovat kuitenkin niin suuret, että valtion varmuusvarastot eivät vääristä markkinaa.

Fossiilisten tuontipolttoaineiden (kivihiili, raakaöljy, öljytuotteet ja maakaasu) maahantuojat ja niitä käyttävät laitokset ovat varastointivaltioita sen mukaan kuin tuontipolttoaineiden velvoitevarastoinnista annetussa laissa (1070/1994) säädetään. Turvetta sisältävien velvoitevarastojen edellyttäminen lämpöyhtiöiltä tai turvetuottajilta olisi sen sijaan hankalaa, sillä ne rajoittaisivat yhtiöiden vapautta päättää itse varautumisestaan poikkeuksellisiin tilanteisiin. Velvoitteet olisi-

vat lisäksi käytännössä määräaikaista ja edellyttäisivät myös turvekattiloiden ylläpitoa vastaavalla ajanjaksolla, mikä olisi taas ristiriidassa markkinaehtoisen kapasiteetin vähenemisen kanssa.

Lisäksi on alustavasti selvitetty mallia, jossa joillekin turvetuottajille maksettaisiin siitä, että ne pitävät turvetuotantoalueita tuotantovalmiudessa, vaikka markkinaehtoista tuotantotarvetta ei välttämättä olisikaan. Koska kiinteät kustannukset muodostavat suurimman osan turpeen tuotantokustannuksista, järjestely olisi kuitenkin erittäin kallis ja sillä olisi kilpailua ja markkinaa vääristävä vaikutus (esim. kuka päättäisi turpeen myymisestä, myynnin ajankohdasta ja myyntihinnasta). Tässä mallissa järjestelmän kustannusten ja markkinoiden vääristävän vaikutuksen katsotaan selvästi ylittävän hyödyt.

5.2 Ulkomaiden lainsäädäntö ja muut ulkomailla käytetyt keinot

Tarve turpeen turvavarastoiin vastaavalla tavalla kuin Suomessa ei muissa maissa ole. Muissa EU-maissa tilanne on ollut lähtökohtaisesti erilainen (esim. turpeella ei ole merkitystä lämmön tuotannon polttoaineena tai sen merkitys on vähäinen, verraten pieni lämmitystarve). Ruotsissa turvetta on käytetty kaukolämmön tuotantoon, mutta sen merkitys on selvästi pienempi kuin Suomessa. Irlannissa turvetta on käytetty lähinnä sähkön tuotannon polttoaineena. Mainituista syistä turpeen saatavuudesta huolehtimista poikkeustilanteissa ei ole katsottu tarpeelliseksi.

6 Lausuntopalaute

7 Säännöskohtaiset perustelut

1 §. Lain tarkoitus. Lain tarkoitus rajattaisiin nykyistä selkeämmin lämmön tuotannon huoltovarmuuden alueelliseen turvaamiseen. Lämpö tuotetaan alueellisesti, kun sähkö sen sijaan sähkö tuotetaan yhteispohjoismaisilla sähkömarkkinoilla. Polttoturpeen turvavarastojen perustamisen ja ylläpitämisen taustalla olisi varautuminen polttoainemarkkinoiden muutoksiin ja tuotanto-olosuhteiden vaihteluun. Voimassa olevan lain tarkoituksena on maan huoltovarmuuden ja polttoturpeen saatavuuden turvaaminen.

2 §. Viranomaiset ja niiden tehtävät. Pykälän 1 momentin mukaan lain mukaisen toiminnan yleinen ohjaus, seuranta ja kehittäminen kuuluvat työ- ja elinkeinoministeriölle. Ministeriön tehtäviä ovat työ- ja elinkeinoministeriöstä annetun valtioneuvoston asetuksen (1024/2007) 1 §:n mukaan huoltovarmuus ja energiapolitiikka.

Pykälän 2 momentin mukaan Huoltovarmuuskeskus valvoisi lain noudattamista sekä hoitaisi muut laissa sille säädetyt tehtävät. Huoltovarmuuskeskuksen tehtävistä säädettäisiin nykyistä tarkemmin, ja tehtävälä laajenisi myös jonkin verran.

Pykälän 3 momentin mukaan elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskukset valvoisivat toimialueellaan polttoturpeen turvavarastoja. Säännös ei merkitsisi muutosta nykytilanteeseen.

3 §. Polttoturpeen turvavaraston perustamisen edellytykset. Pykälän 1 momentissa säädettäisiin turvavarastoitavan polttoturpeen enimmäismäärästä. Voimassa olevassa laissa ei ole vastaavaa säännöstä.

Turvavarastoissa voisi olla enintään se määrä polttoturvetta, mikä on välttämätöntä alueellisen lämmön huoltovarmuuden turvaamiseksi ja minkä ei arvioida toteutuvan markkinaehtoisesti.

SGEI-tiedonannon mukaan julkisen palvelun velvoitteen asettaminen edellyttää markkinapuutetta. Komissio katsoo, ettei olisi asianmukaista asettaa erityisiä julkisen palvelun velvoitteita sellaiselle toiminnalle jota tavanomaisesti markkinoilla sovellettavien ehtojen mukaisesti toimivat yritykset jo harjoittavat tai voivat harjoittaa tyydyttävästi ja yleisen edun mukaisilla ehdoilla, jotka valtio määrittää.

Huoltovarmuustavoitteen ja markkinapuutteen arvioinnissa olisi otettava huomioon alueen muut polttoturpeen varastot ja käytettävissä olevat muut polttoaineet sekä lämmön ja polttoainesten kulutusennusteet. Huoltovarmuustavoitteen lähtökohtana voidaan pitää tällä hetkellä turvavarastoissa olevan polttoturpeen määrää 3 TWh. Koska turpeen energiakäyttö on nopeasti vähenemässä, arvioidaan huoltovarmuustavoitteeksi 2,5 TWh vuonna 2023 ja vuonna 2 TWh vuonna 2024. Siltä osin kuin huoltovarmuustavoite ei toteudu markkinaehtoisesti, olisi mahdollista sopia polttoturpeen turvavarastoinnista.

Pykälän 2 momentin mukaan polttoturpeen toimittajan tulisi turvavaraston perustamista varten tehdä Huoltovarmuuskeskukselle esitys, johon sisältyy ehdotus turvavaraston koosta ja turvavarastointikorvauksesta sekä turvavarastointikorvauksen perusteita koskevat ja muut esityksen arvioimisen kannalta tarpeelliset tiedot. Asia tulisi vireille vastaavalla tavalla kuin nykyisin. Turvavarastointiasetuksen 2 §:ssä säädetään turvavaraston perustamista koskevasta esityksestä.

Pykälän 3 momentti sisältäisi asetuksenantovaltuudet.

4 §. Turvavarastosopimus. Pykälän 1 momentin mukaan polttoturpeen turvavarasto perustettaisiin Huoltovarmuuskeskuksen ja polttoturpeen toimittajan (*turvavarastoija*) välisellä turvavarastosopimuksella. Menettely olisi sama kuin nykyisin turvavarastointilain 3 §:n mukaan. Turvavarastosopimusta voidaan pitää hallintolain (434/2003) 3 §:n 1 momentissa tarkoitettuna hallintosopimuksena, johon sovelletaan hallintolakia sen 3 §:n 2 momentissa säädetyn mukaisesti. Turvavarastosopimuksen voidaan katsoa myös asiallisesti hallintopäätökseen rinnastuvaksi ratkaisuksi, joka tehdään sopimuksen muodossa ja johon hallintolakia sovellettaisiin laajasti. Turvavarastosopimuksen sisällöstä ja perusteista säädetään yksityiskohtaisesti eli käytännössä sopimusvapautta on merkittävästi supistettu. Lisäksi asia tulisi vireille Huoltovarmuuskeskukselle tehdystä esityksestä.

Pykälän 2 momentin mukaan turvavarastoijana voisi toimia polttoturpeen toimittaja, joka toimittaa laadullisesti huoltovarmuuden turvaamiseen soveltuvaa polttoturvetta lämmön tuotantoa varten keskimäärin vähintään 50 000 MWh vuodessa ja joka täyttää muut laissa säädetty edellytykset sekä sopimuksen tekemiselle ei ole tässä laissa säädettyä estettä. Keskimääräisenä toimitusten määränä pidettäisiin sopimuksen solmimisvuotta edeltävän viiden edellisen vuoden toimitusten määrästä kahden suurimman keskiarvoa. Tämä olisi väljennys nykyiseen sääntelyyn, ja sillä otettaisiin turvemarkkinoihin ja niiden kehitykseen liittyviä epävarmuuksia. Muut edellytykset liittyvät muun muassa kirjanpitovelvollisuuteen.

Nykyisin turvavarastointilain 2 §:n 2 momentin mukaan edellytetään vähintään 100 000 MWh polttoturpeen toimittamista vuodessa. Turvetuotannon kehitykseen liittyvät epävarmuudet huomioon ottaen vähimmäismäärän alentaminen puoleen ei arvioida kuitenkaan lisäävän kysymykseen tulevien polttoturpeen toimittajien määrää nykyisestä.

Pykälän 3 momentissa on menettely sen varalta, että esityksiä tulisi suuremmasta määrästä polttoturvetta kuin 3 §:n 1 momentin mukaan on mahdollista perustaa turvavarastoja. Huoltovarmuuskeskuksen olisi tällöin valmisteltava asiat yhdessä ja ratkaistava samalla kertaa, miltä osin esitysten perusteella tehdään turvavarastosopimuksia ja miltä osin esitykset hylätään. Esitys olisi mahdollista hyväksyä myös osittain. Huoltovarmuuskeskuksen ratkaisun tulisi perustua

kokonaistaloudellisesti arvioiden kustannustehokkaimpaan toteuttaa polttoturpeen turvavarastointi toteutuu.

5 §. Turvavarastosopimuksen sisältö. Pykälän 1 momentin mukaan turvavarastoijan tulisi turvavarastosopimuksessa sitoutua perustamaan turvapolttoturpeen turvavarasto liiketoiminnassaan tarvitsemansa varaston lisäksi sekä ylläpitämään turvavarastoa kolmen vuoden ajan. Vastaava säännös on turvavarastointilain 3 §:ssä. Turvavarastoija ei voisi kesken sopimuskauden luopua turvavarastoinnista, minkä vuoksi turvavarastointilain 9 §:n 1 momentin mukainen säännös on tarpeeton. Turvavaraston ylläpitäminen edellyttää käytännössä turvavarastoidun turpeen kierrättämistä, mistä sovittaisiin turvavarastosopimuksessa kuten nykyisin.

Pykälän 2 momentin mukaan turvavarastosopimuksessa olisi vahvistettava turvavarastointikorvaukseen oikeutetun polttoturpeen määrä ja laatu turvavarastossa. Tämän määrän tulisi olla 5–50 prosenttia turvavarastoijan keskimääräisten toimitusten määrästä. Keskimääräisenä toimitusten määränä pidettäisiin 4 §:n 2 momentin mukaisesti sopimuksen solmimisvuotta edeltävän viiden edellisen vuoden toimitusten määrästä kahden suurimman keskiarvoa. Vastaavat säännökset ovat turvavarastointilain 5 §:n 2 momentissa, mutta tarkastelujakso pidennettäisiin kolmesta vuodesta viiteen vuoteen. Muutoksella otettaisiin huomioon turvemarkkinoihin ja niiden kehitykseen liittyviä epävarmuuksia.

Pykälän 3 momentin mukaan turvavarastosopimuksessa olisi myös vahvistettava korvauksen määrä megawattitunnilta polttoturvetta kuukaudessa. Nykyisin korvaus on turvavarastointilain 5 §:n 1 momentin mukaan kiinteä 0,03 euroa megawattitunnilta polttoturvetta kuukaudessa.

SGEI-päätöksen 5 artiklan mukainen hyväksyttävä korvaus on varmistettava aina, kun turvavarastosopimus tehdään. Koska turvavarastosopimus tehtäisiin kolmeksi vuodeksi, varmistetaan samalla 2 artiklan 2 kohdan ja 6 artiklan 1 kohdan mukainen velvollisuus tarkistaa korvaustason hyväksyttävyyden kolmen vuoden välein. Sopimuksen voimassaoloaikana korvausta ei muutettaisi, minkä vuoksi turvavarastointilain 9 §:n 2 momenttia vastaavaa säännöstä ei tarvita.

Korvauksen enimmäistaso korotettaisiin enintään 0,06 euroon megawattitunnilta polttoturvetta kuukaudessa. Korvauksen määrä ei kuitenkaan SGEI-päätöksen 5 artiklan 1 kohdan mukaisesti saisi ylittää sitä, mikä on tarpeen turvavarastoinnista aiheutuvien nettokustannusten kattamiseksi, joihin luetaan myös kohtuullinen voitto. SGEI-päätöksen 5 artiklan 2–8 kohdassa säädetään tarkemmin hyväksyttävän korvaustason asettamisesta. Turvavarastosopimuksessa korvauksen määrä olisi vahvistettava siten, että se ei ylitä turvavarastoinnista aiheutuvia nettokustannuksia eikä 3 momentissa säädettyä enimmäismäärää.

Pykälän 4 momentissa olisi asetuksenantovaltuus.

6 §. Turvavarastoijan velvollisuudet. Pykälän 1 momentin mukaan turvavarastoija olisi velvollinen kirjanpidossaan erittelemään ja erottamaan turvavarastointiin liittyvät tulot ja menot muista tuloista ja menoista sekä yksilöimään kustannuslaskennassa noudatettavat periaatteet. Vaatimus perustuu SGEI-päätöksen 5 artiklan 9 kohtaan.

Pykälän 1 momentissa olisi myös informatiivinen viittaus eräitä yrityksiä koskevasta taloudellisen toiminnan avoimuus- ja tiedonantovelvollisuudesta annettuun lakiin (19/2003). Mainitun lain tarkoituksena on turvata komission ja kansallisten viranomaisten mahdollisuudet valvoa yhteisön kilpailu- ja valtioneuvoston sääntöjen noudattamista. Lain 2 §:n 1 momentin 5 kohdan mukaan yritys, jolle on uskottu yleisiin taloudellisiin tarkoituksiin liittyvien palvelujen tuottaminen ja jolle maksetaan siitä korvausta sekä jolla on lisäksi eri toimintoja, on erilliskirjanpitovelvol-

linen. Turvavarastoijaa on pidettävä tällaisena erilliskirjanpitovelvollisena. Lain 6 §:ssä säädetään yleisiin taloudellisiin tarkoituksiin liittyviä palveluja tuottavien yritysten erilliskirjanpitovelvollisuudesta. Erilliskirjanpitovelvollinen yritys on velvollinen pitämään erillistä kirjanpitoa eri toiminnoista siten, että siinä on johdonmukaisesti sovellettujen ja objektiivisesti perusteltavien kustannuslaskennan periaatteiden mukaisesti eriteltyinä ja kohdistettuna kaikki toimintokohtaiset tulot ja menot sekä lisätietona selkeä kuvaus kyseisten kustannuslaskennan periaatteista. Eriytettyjen toimintojen tuloslaskelmat lisätietoineen ovat julkisia, ja ne esitetään erilliskirjanpitovelvollisen yrityksen tilinpäätökseen sisältyvänä liitetietona.

Pykälän 1 momentin mukaan turvavarastoiija olisi lisäksi pidettävä materiaali- ja varastokirjanpitoa turvavarastoistaan aumakohtaisella tarkkuudella. Vastaava vaatimus on nykyisin turvavarastointiasetuksen 8 §:ssä. Tämä kirjanpito voisi olla osa turvavarastoiijan yleistä materiaali- ja varastokirjanpitoa.

Pykälän 2 momentissa säädetään turvavarastoiijan yleisestä velvollisuudesta antaa Huoltovarmuuskeskukselle tämän lain soveltamiseksi ja noudattamisen valvomiseksi tarpeelliset tiedot. Lisäksi säädettäisiin vastaavasti kuin nykyisin turvavarastointilain 6 §:n 1 momentissa turvavarastoiijan velvollisuudesta vuosittain ilmoittaa Huoltovarmuuskeskukselle polttoturpeen tuotantonsa määrän, lämmön tuotantoon toimittamansa polttoturpeen määrät sekä vastaavasti kuin nykyisin 7 §:ssä turvavarastoissaan olevan polttoturpeen määrät ja turvavarastojen sijainnit.

Pykälän 3 momentissa olisi asetuksenantovaltuus.

7 §. Turvavarastointikorvauksen maksaminen. Pykälän 1 momentin mukaan Huoltovarmuuskeskus maksaisi turvavarastoijalle hakemuksesta huoltovarmuusrahaston varoista turvavarastointi korvauksen varastointikaudella toteutuneen turvavarastoinnin perusteella vuosittain. Vastaava säännös on turvavarastointilain 5 §:n 1 momentissa. Selvyiden vuoksi varastointikausi määriteltäisiin laissa ja samoin maksatushakemuksen tekemistä koskevasta ajankohdasta. Vastaavat säännökset ovat nykyisin turvavarastointiasetuksen 7 §:n 1 ja 2 momentissa.

Pykälän 2 momentin mukaan turvavarastoiijan oikeus saada turvavarastointikorvaus raukeaisi, jos turvavarastoiija laiminlyö 6 §:ssä säädetyt velvoitteet tai laiminlöisi maksatushakemuksen tekemisen määräajassa.

Pykälän 3 momentissa selvennettäisiin, että turvavarastointikorvausta ei pidetä valtionavustuslaissa tarkoitettuna valtionavustuksena eikä valtionavustuslakia sovelleta turvavarastointikorvaukseen. Tästä säädettäisiin kuitenkin 11 §:n 2 momentissa muutamia poikkeuksia.

Pykälän 4 momentissa on asetuksenantovaltuus.

8 §. Turvavaraston käyttöluja. Pykälän 1 momentti vastaisi keskeisiltä osin turvavarastointilain 4 §:n 1 momenttia, mutta käyttöluvan perusteita laajennettaisiin jonkin verran. Kuten nykyisin, turvavarastoiija voisi hakea Huoltovarmuuskeskukselta lupaa turvavaraston käyttämiseen, jos turvavarastoiijan muussa varastossa kuin turvavarastossa olevan toimitusvalmiin polttoturpeen määrä ei riitä odotettavissa oleviin toimituksiin. Lisäedellytyksenä olisi kuten nykyisin, että turvavarastoiijan liiketoiminnassaan tarvitsema polttoturpevarasto on jäänyt päätyneiden tuotantokausien sääoloista ja niihin rinnastettavista, turvavarastoiijan vaikutusvallan ulkopuolella olevista syistä johtuen merkittävästi turvavarastoiijan keskimääräisiä vuotuisia toimituksia pienemmäksi. Tämän lisäedellytyksen sijasta olisi mahdollista soveltaa vaihtoehtoisesti lisäedellytystä, jonka mukaan lämmön tuotannossa käytettävien vaihtoehtoisten polttoaineiden tarjonta olisi vähentynyt alueella olennaisesti. Pääsääntöisesti lämmön tuotannon polttoaineena voidaan sa-

moissa lämpökattiloissa käyttää sekä turvetta että puuperäisiä polttoaineita. Jos puupolttoaineiden tarjonta olisi alueella olennaisesti vähentynyt esim. metsäteollisuuteen liittyvistä syistä, voi huoltovarmuuden turvaaminen edellyttää turvavarastojen käyttämistä.

Pykälän 2 momentin mukaan käyttöluva voitaisiin myöntää lokakuun 1 päivän ja seuraavan vuoden huhtikuun 30 päivän välisenä aikana. Turvavaraston käyttöluvassa olisi yksilöitävä turvavarastoauumat, jotka käyttöluvan perusteella saadaan ottaa käyttöön. Käyttöluvassa voitaisiin tarvittaessa vahvistaa suunnitelma turvavaraston täydentämisestä sekä liittää lain tavoitteiden toteutumisen kannalta tarpeellisia muita ehtoja. Momentti vastaisi keskeisiltä osin turvavarastointilain 4 §:n 2 momenttia ja turvavarastointiasetuksen 10 §:n 2 momenttia.

Pykälän 3 momentti sisältäisi asetuksenantovaltuuden.

9 §. Tarkastusoikeus. Pykälässä säädettäisiin nykyistä tarkemmin tarkastusoikeudesta, myös Huoltovarmuuskeskuksen osalta. Turvavarastointilain 7 §:ssä säädetään nykyisin turvavarastomäärien todentamisesta. Edelleen olisi tarkoitus, että ensisijaisesti elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksen valvoisivat alueellaan sijaitsevia turvavarastoja ja tekisivät niihin tarkastuksia.

Pykälän 1 momentin mukaan Huoltovarmuuskeskuksella olisi oikeus tutustua turvavarastojen kirjanpitoon. Tämä on tarpeen, jotta voidaan valvoa, että maksettava korvaus ei ylitä SGEI-päätöksen mukaan hyväksyttävää tasoa. Lisäksi Huoltovarmuuskeskuksella ja asianomaisella elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskukselle olisi oikeus tutustua turvavarastojen materiaali- ja varastokirjanpitoon.

Pykälän 2 momentin mukaan Huoltovarmuuskeskuksella ja elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksen virkamiehellä olisi oikeus päästä turvavaraston sijaintipaikkaan, jos se on tässä laissa tarkoitettun valvonnan kannalta tarpeen, sekä tehdä siellä tarkastuksia. Turvavarastojen tulisi myös avustaa Huoltovarmuuskeskusta tarkastuksen suorittamisessa.

Pykälän 3 momentin mukaan pysyväisluonteisiin asumiseen tarkoitettuihin tiloihin ei olisi sallittua ulottaa valvontatoimenpiteitä, eikä tällaiseen myöskään arvioida olevan tarvetta. Tarkastuksessa olisi noudatettava, mitä hallintolain 39 §:ssä säädetään.

10 §. Turvavarastointikorvauksen palauttaminen ja takaisinperintä. Pykälässä säädettäisiin nykyistä turvavarastointilain 8 §:ää tarkemmin turvavarastointikorvauksen palauttamisesta ja takaisinperinnästä ottaen huomioon SGEI-päätös.

Pykälän 1 momentin mukaan turvavarastoija, joka käyttää turvavarastoaan tämän lain tai turvavarastosopimuksen vastaisesti, olisi velvollinen palauttamaan saamansa turvavarastointikorvauksen huoltovarmuusrahastolle. Turvavarastoija olisi myös velvollinen palauttamaan huoltovarmuusrahastolle saamansa turvavarastointikorvauksen siltä osin kuin se ylittää 5 §:n mukaisesti sallitun enimmäismäärän. SGEI-päätöksen 6 artiklan 2 kohdan mukaisesti asiassa ei ole mahdollista soveltaa kohtuullistamista. Turvavarastoija olisi lisäksi velvollinen palauttamaan muutoin virheellisesti, liikaa tai ilmeisen perusteettomasti saamansa turvavarastointikorvauksen tai sen osa. Velvollisuus palauttaa turvavarastointikorvaus tai sen osa raukeaisi kuitenkin vastaavasti kuin valtionavustuslain 29 §:ssä säädetään, kun kymmenen vuotta on kulunut turvavarastointikorvauksen tai sen viimeisen erän maksamisesta.

Pykälän 2 momentin mukaan turvavarastointikorvauksen takaisinperintään sovellettaisiin, mitä valtionavustuslain 21, 22, 24, 25 ja 28 §:ssä säädetään valtionavustuksen takaisinperinnästä. Valtionavustuslain 21 §:n mukaan määräytyisivät tilanteet, joissa Huoltovarmuuskeskus olisi

velvollinen ryhtymään takaisinperintään, ja 22 §:n mukaan harkinnanvaraiset perintätilanteet. Valtionavustuslain 24 §:n korkoa ja 25 §:n viivästyskorkoa koskevia säännöksiä sovellettaisiin myös takaisinperintään sekä 26 §:n mukaista takaisinperinnän määräaika koskevaa säännöstä.

11 §. Turvavarastosopimuksen purkamisen. Turvavarastosopimuksessa turvavarastojen tulisi 5 §:n 1 momentin mukaan sitoutua ylläpitämään turvavarastoa kolmen vuoden ajan. Turvavarastosopimusta ei olisi mahdollista sanoa irti enneaikaisesti. Turvavarastolle olisi kuitenkin mahdollista saada käyttöluja 8 §:n mukaisesti.

Pykälässä säädettäisiin tilanteista, joissa Huoltovarmuuskeskus voisi purkaa turvavarastosopimuksen. Turvavarastointilain 9 §:n 3 momentissa asiasta säädetään nykyisin varsin väljästi. Pykälässä turvavarastosopimuksen purkamisesta säädettäisiin vastaavalla tavalla kuin luvan peruuttamisen vakiintuneesti säädetään.

12 §. Muutoksenhaku ja päätöksen täytäntöönpano. Turvavarastointilaissa ei nykyisin ole muutoksenhausta, joten Huoltovarmuuskeskuksen päätösten muutoksenhakuun sovelletaan oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annettua lakia (808/2019).

Pykälän 1 momentin mukaan laissa tarkoitettuun Huoltovarmuuskeskuksen päätökseen saisi vaatia oikaisua, ja momentissa olisi myös informatiivinen viittaus hallintolakiin. Pykälän 2 momentissa olisi informatiivinen viittaus oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annettuun lakiin. Pykälän 3 mukaan Huoltovarmuuskeskuksen päätös olisi kuitenkin mahdollista panna täytäntöön oikaisuvaatimuksesta tai valituksesta huolimatta.

13 §. Virkavastuu. Huoltovarmuuskeskuksen työntekijät, jotka hoitavat tässä laissa tarkoitettuja Huoltovarmuuskeskuksen tehtäviä, ovat työsopimussuhteisia. Selvyyden vuoksi pykälässä säädettäisiin virkavastuusta. Huoltovarmuuskeskuksen palveluksessa olevaan henkilöön sovellettaisiin rikosoikeudellista virkavastuuta koskevia säännöksiä tämän suorittaessa tässä laissa tarkoitettuja tehtäviä. Lisäksi momentissa olisi informatiivinen viittaus vahingonkorvauslain (412/1974) soveltamiseen.

Huoltovarmuuden turvaamisesta annetun lain 4–10 §:ssä säädetään huoltovarmuudesta vastaavista viranomaisista. Lain 5 §:n mukaan huoltovarmuuden kehittämistä ja ylläpitoa varten on Huoltovarmuuskeskus, ja lain esitöiden mukaan (HE 105/1992 vp) tarkoituksena on ollut määrittellä Huoltovarmuuskeskus asemaltaan valtion laitokseksi. Huoltovarmuuskeskukseen sovelletaan hallinnon yleislakeja, mm. viranomaisten toiminnan julkisuudesta annettua lakia (621/1999), sähköisestä asioinnista viranomaistoiminnassa annettua lakia (13/2003), kielilakia (423/2003), hallintolakia ja tietosuojalakia (1050/2018).

14 §. Voimaantulo. Laki ehdotetaan tulemaan voimaan 1.1.2023. Samalla kumottaisiin voimassa oleva turvavarastointilaki.

Turvavaraston perustamista koskevat esitykset tulee turvavarastointiasetuksen mukaan tehdä sen vuoden lokakuun loppuun mennessä, jonka aikana polttoturve on nostettu. Esitysten perusteella turvavarastointisopimukset on tehty seuraavan vuoden alussa.

Siirtymäsäännöksen mukaan lain voimaantullessa voimassa olevat turvavarastosopimukset jäisivät voimaan ja niihin sovellettaisiin kumottavaa turvavarastointilaki. Viimeisimmät voimassa olevat turvavarastosopimukset on tehty kaudelle, joka alkaa helmikuussa vuonna 2021 ja päättyy tammikuussa vuonna 2024. Arvion mukaan turvavarastointia koskevia esityksiä ei tule vuonna 2021 nostetun polttoturpeen osalta.

Siirtymäsäännöksen mukaan kumottavan turvavarastointilain nojalla vuonna 2022 vireille tulleisiin turvavaraston perustamista koskeviin esityksiin sovellettaisiin uutta lakia. Turvavarastointi sopimukset olisi tarkoitus tehdä vuoden 2023 alussa.

8 Lakia alemman asteinen sääntely

Ehdotetun lain 3 §:n 3 momentissa, 5 §:n 4 momentissa, 6 §:n 3 momentissa, 7 §:n 3 momentissa ja 8 §:n 3 momentissa olisi asetuksenantovaltuus. Annettavan valtioneuvoston asetuksen sisältö vastaisi keskeisiltä osin turvavarastointiasetuksen sisältöä.

9 Voimaantulo

Ehdotetaan, että laki tulee voimaan 1.1.2023.

10 Toimeenpano ja seuranta

Turpeen kysyntä on voimakkaasti alenemassa. Samalla lämmön tuotannossa investoinnit uusiin kattiloihin tai muihin teknologioihin ovat meneillään. Vastaavasti vähenee turpeen merkitys lämmön huoltovarmuuden turvaavana polttoaineena. Turpeen turvavarastointia koskeva järjestelmän tarpeellisuutta ja toimivuutta on tarkoitus arvioida vuoden 2026 alkupuolella.

11 Suhde perustuslakiin ja säätämisjärjestys

Turvavaraston perustamista varten polttoturpeen toimittajan tulee ehdotetun 3 §:n 2 momentin mukaan tehdä Huoltovarmuuskeskukselle esitys. Turvavaraston perustamiseen ei ole velvoitetta, vaan se perustuu turvavarastoijan aloitteeseen. Sen vuoksi sääntelyä ei voida pitää merkityksellisenä perustuslain 15 §:n mukaisen omaisuuden suojan tai 18 §:n mukaisen elinkeinovaipauden kannalta.

Turvavarastoon liittyvistä oikeuksista ja velvoitteista säädettäisiin varsin yksityiskohtaisesti ehdotetussa 6–8 ja 10 §:ssä. Niistä sovittaisiin tarkemmin turvavarastosopimuksessa, jonka sisällöstä samoin säädettäisiin ehdotetussa 5 §:ssä ja siinä olevan asetuksenantovaltuuden nojalla annettavassa valtioneuvoston asetuksessa varsin yksityiskohtaisesti. Turvavarastosopimus velvoittaisi turvavarastoijan ylläpitämään ehdotetun 5 §:n mukaan turvavarastoa kolmen vuoden ajan. Turvavarastosopimusta ei olisi mahdollista irtisanoa ennaikaisesti, mutta ehdotetussa 8 §:ssä säädettäisiin turvavaraston käyttöluvasta, jonka nojalla turvavarastoija voisi saada oikeuden purkaa varastoja ennaikaisesti.

Turvavarastosopimusta voidaan pitää hallintosopimuksena taikka asiallisesti hallintopäätökseen rinnastuvana ratkaisuna, joka tehdään sopimuksen muodossa (ks. tarkemmin 4 §:n perustelut). Huoltovarmuuskeskuksen oikeudesta purkaa turvavarastosopimus säädettäisiin ehdotetussa 11 §:ssä vastaavalla tavalla kuin elinkeinoluvan peruuttamisesta vakiintuneesti säädetään. Perustuslakivaliokunta on elinkeinotoiminnan sääntelyn yhteydessä vakiintuneesti pitänyt luvan peruuttamista yksilön oikeusasemaan puuttavana viranomaistoimena vaikutuksiltaan jyrkempänä kuin haetun luvan epäämistä. Sen vuoksi valiokunta on katsonut sääntelyn oikeasuhtaisuuden kannalta välttämättömäksi sitoa luvan peruuttamisen mahdollisuuden vakaviin tai olennaisiin rikkomuksiin tai laiminlyönteihin sekä siihen, että luvanhaltijalle mahdollisesti annetut huomautukset tai varoitukset eivät ole johtaneet toiminnassa esiintyneiden puutteiden korjaamiseen (ks. esim. PeVL 46/2016 vp, PeVL 13/2014 vp, PeVL 6/2019 vp ja PeVL 36/2021 vp). Ehdotetun sääntelyn voidaan katsoa täyttävän perustuslain 15 §:n 1 momentin ja 18 §:n 1 momentin vaatimukset.

Ehdotetussa 3 §:n 3 momentissa, 5 §:n 4 momentissa, 6 §:n 3 momentissa, 7 §:n 4 momentissa ja 8 §:n 3 momentissa säädetään asetuksenantovaltuuksista. Mainittujen asetuksenantovaltuuksien voidaan katsoa perustuvan riittävän täsmälliseen ja tarkkarajaiseen säännökseen yksilön oikeuksien ja velvollisuuksien perusteista. Asetuksenantovaltuuksien voidaan katsoa täyttävän perustuslain 80 §:n 1 momentin vaatimukset (PeVL 35/2018 vp, PeVL 10/2016 vp ja PeVL 49/2014 vp).

Ehdotetussa 9 §:ssä säädettäisiin viranomaisen tarkastusoikeudesta. Ehdotetun 9 §:n 3 momentin tehtäviä tarkastuksia olisi pidettävä valvontatarkastuksina, joihin sovellettaisiin hallintolain 39 §:ää, ja pysyväisluonteisiin asumiseen käytettyihin tiloihin tarkastuksia tai muita valvontatoimenpiteitä ei saisi ulottaa. Huoltovarmuuskeskuksen tarkastuksiin liittyvästä toimivallasta on säädetty asianmukaisesti, ja säännöksessä on myös otettu huomioon perustuslain 10 §:n nojalla turvattu kotirauha (PeVL 39/2016 vp, PeVL 15/2014 vp, PeVL 29/2013 vp, PeVL 5/2010 vp).

Ehdotetun 12 §:n 1 momentin mukaan Huoltovarmuuskeskuksen päätöstä koskevaan muutoksenhakuun sovellettaisiin oikaisuvaatimusmenettelyä. Oikaisuvaatimusmenettelyyn tai sen laajentamiseen ei lähtökohtaisesti liity valtiosääntöoikeudellisia ongelmia (PeVL 55/2014 vp). Ehdotetun 12 §:n 2 momentin mukaan muutoksenhausta hallintotuomioistuimeen säädetään oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetussa laissa. Ehdotettu muutoksenhakua koskeva sääntely vastaa lainsäädännössä tapahtunutta kehitystä, ja sen voidaan katsoa turvaavan perustuslain 21 §:n 1 momentissa ja Euroopan ihmisoikeussopimuksen 6(1) artiklassa tarkoitetun asianosaisen oikeuden saada oikeuksiaan ja velvollisuuksiaan koskeva päätös tuomioistuimen tai muun riippumattoman lainkäyttöelimen käsiteltäväksi.

Huoltovarmuuskeskusta on pidettävä valtion laitoksena, jonka toimintaan sovelletaan hallinnon yleislakeja (ks. tarkemmin ehdotetun 13 §:n perusteluissa). Huoltovarmuuden turvaamisesta annetun lain 5 §:n 2 momentin mukaan Huoltovarmuuskeskuksen ohjaus ja valvonta kuuluvat työ- ja elinkeinoministeriölle. Virkavastuun yleisinä perusteina ovat perustuslain 2 §:n 3 momentin ja 118 §:n säännökset. Koska Huoltovarmuuskeskuksen velvoitevarastointilaissa tarkoitettuja julkisia hallintotehtäviä hoitava henkilöstö on työsopimussuhteista, selvennettäisiin ehdotetussa 13 §:ssä virkavastuuta koskeva säännösten soveltamista Huoltovarmuuskeskuksen henkilökuntaan kuuluvan suorittaessa tässä laissa tarkoitettuja tehtäviä. Perusoikeuksien, oikeusturvan ja muiden hyvän hallinnon vaatimusten voidaan katsoa tulevan turvatuksi asianmukaisesti (PeVL 8/2014 vp).

Edellä mainituilla perusteilla lakiehdotus voidaan käsitellä tavallisessa lainsäätämisjärjestyksessä.

Ponsi

Edellä esitetyn perusteella annetaan eduskunnan hyväksyttäväksi seuraava lakiehdotus:

Laki

polttoturpeen turvavarastoista

Eduskunnan päätöksen mukaisesti säädetään:

1 §

Lain tarkoitus

Lämmön huoltovarmuuden turvaamiseksi voidaan polttoainemarkkinoiden muutosten ja tuotanto-olosuhteiden vaihteluiden varalta perustaa ja ylläpitää polttoturpeen turvavarastoja.

2 §

Viranomaiset ja niiden tehtävät

Tämän lain mukaisen toiminnan yleinen ohjaus, seuranta ja kehittäminen kuuluvat työ- ja elinkeinoministeriölle.

Huoltovarmuuskeskus valvoo tämän lain noudattamista sekä hoitaa muut tässä laissa sille säädetty tehtävät.

Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskukset valvovat toimialueellaan polttoturpeen turvavarastoja.

3 §

Polttoturpeen turvavaraston perustamisen edellytykset

Polttoturpeen turvavarastoja on mahdollista perustaa enintään siitä määrästä polttoturvetta, mikä on välttämätöntä alueellisen lämmön huoltovarmuuden turvaamiseksi, kun otetaan huomioon alueen muut polttoturpeen varastot ja käytettävissä olevat muut polttoaineet sekä lämmön ja polttoaineiden kulutusennusteet.

Turvavaraston perustamista varten polttoturpeen toimittajan (*turvavarastoija*) tulee tehdä Huoltovarmuuskeskukselle esitys, johon sisältyy ehdotus turvavaraston koosta ja turvavarastointikorvauksesta sekä turvavarastointikorvauksen perusteita koskevat ja muut esityksen arvioimisen kannalta tarpeelliset tiedot.

Tarkemmat säännökset turvavaraston perustamista koskevasta esityksestä voidaan antaa valtioneuvoston asetuksella.

4 §

Turvavarastosopimus

Polttoturpeen turvavarasto perustetaan Huoltovarmuuskeskuksen ja turvavarastoijan välisellä turvavarastosopimuksella.

Huoltovarmuuskeskus voi tehdä turvavarastosopimuksen sellaisen turvavarastoijan kanssa, joka toimittaa laadullisesti huoltovarmuuden turvaamiseen soveltuvaa polttoturvetta lämmön tuotantoa varten keskimäärin vähintään 50 000 megawattituntia vuodessa ja joka täyttää muut

tässä laissa säädetty edellytykset sekä sopimuksen tekemiselle ei ole tässä laissa säädettyä esitettyä. Keskimääräisenä toimitusten määränä pidetään sopimuksen solmimisvuotta edeltävän viiden edellisen vuoden toimitusten määrästä kahden suurimman keskiarvoa.

Jos turvavarastoja koskevat esitykset ylittävät 3 §:n 1 momentin mukaan määräytyvän turvavarastoitavan polttoturpeen määrän, Huoltovarmuuskeskuksen on valmistettava asiat yhdessä ja ratkaistava samalla kertaa, miltä osin esitysten perusteella tehdään turvavarastosopimuksia ja miltä osin esitykset hylätään. Huoltovarmuuskeskuksen tulee ratkaista asia siten, että polttoturpeen turvavarastointi toteutuu kokonaistaloudellisesti arvioiden kustannustehokkaimmalla tavalla.

5 §

Turvavarastosopimuksen sisältö

Turvavarastosopimuksessa turvavarastoijan tulee sitoutua perustamaan polttoturpeen turvavarasto liiketoiminnassaan tarvitsemansa varaston lisäksi sekä ylläpitämään turvavarastoa kolmen vuoden ajan.

Turvavarastosopimuksessa on vahvistettava turvavarastointikorvaukseen oikeutetun polttoturpeen määrä ja laatu turvavarastossa. Tämä määrän tulee olla viisi ja enintään 50 prosenttia turvavarastoijan 4 §:n 2 momentin mukaisesti laskettujen keskimääräisten toimitusten määrästä.

Turvavarastosopimuksessa on myös vahvistettava korvauksen määrä megawattitunnilta polttoturvetta kuukaudessa. Korvauksen määrä ei saa ylittää sitä, mikä on tarpeen turvavarastoinnista aiheutuvien nettokustannusten kattamiseksi, joihin luetaan myös kohtuullinen voitto. Korvauksen määrä saa kuitenkin olla enintään 0,06 euroa megawattitunnilta polttoturvetta kuukaudessa.

Tarkemmat säännökset turvavarastosopimuksen sisällöstä, turvavarastoitavan turpeen määrästä, laadusta ja kierrättämisestä, varastojen vähimmäiskoosta ja varastotason laskemisesta voidaan antaa valtioneuvoston asetuksella.

6 §

Turvavarastoijan velvollisuudet

Turvavarastoiija on velvollinen kirjanpidossaan erittelemään ja erottamaan turvavarastointiin liittyvät tulot ja menot muista tuloista ja menoista sekä yksilöimään kustannuslaskennassa noudatettavat periaatteet. Yleisiin taloudellisiin tarkoituksiin liittyviä palveluja tuottavien yritysten erilliskirjanpitovelvollisuudesta säädetään eräitä yrityksiä koskevasta taloudellisen toiminnan avoimuus- ja tiedonantovelvollisuudesta annetussa laissa (19/2003). Turvavarastoijan on lisäksi pidettävä materiaali- ja varastokirjanpitoa turvavarastoistaan aumakohtaisella tarkkuudella.

Turvavarastoiija on velvollinen antamaan Huoltovarmuuskeskukselle tämän lain soveltamiseksi ja noudattamisen valvomiseksi tarpeelliset tiedot. Turvavarastoiija on velvollinen vuosittain ilmoittamaan Huoltovarmuuskeskukselle polttoturpeen tuotantonsa määrän, lämmön tuotantoon toimittamansa polttoturpeen määrät sekä turva- ja muissa varastoissaan olevan polttoturpeen määrät. Lisäksi turvavarastoiija on velvollinen ilmoittamaan valvontaa varten asianomaiselle elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskukselle sen toimialueella turvavarastoissaan olevan polttoturpeen määrät ja turvavarastojen sijainnit.

Tarkempia säännöksiä materiaali-, varasto- ja muusta kirjanpidosta sekä Huoltovarmuuskeskukselle ja asianomaiselle elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskukselle tehtävän ilmoituksen ajankohdasta, sisällöstä ja muodosta voidaan antaa valtioneuvoston asetuksella.

7 §

Turvavarastointikorvauksen maksaminen

Huoltovarmuuskeskus maksaa turvavarastoijalle hakemuksesta huoltovarmuusrahaston varoista turvavarastointikorvauksen varastointikaudella toteutuneen turvavarastoinnin perusteella vuosittain. Varastointikausi alkaa 1 päivänä toukokuuta ja päättyy 30 päivänä huhtikuuta. Varastointikautta koskeva maksatushakemus on tehtävä kolmen kuukauden kuluessa sen päättymisestä.

Turvavarastoijan oikeus saada turvavarastointikorvaus raukeaa, jos turvavarastoija laiminlyö 6 §:ssä säädetyt velvoitteet tai laiminlyö maksatushakemuksen tekemisen määräajassa.

Turvavarastointikorvausta ei pidetä valtionavustuslaissa (688/2001) tarkoitettuna valtionavustuksena.

Tarkemmat säännökset turvavarastointikorvauksen maksatushakemuksesta ja maksatuksesta voidaan antaa valtioneuvoston asetuksella.

8 §

Turvavaraston käyttöluja

Huoltovarmuuskeskus voi turvavarastoijan hakemuksesta myöntää luvan turvavaraston käyttämiseen lämmön tuotannon turvaamiseksi alueella, jos turvavarastoijan muussa varastossa kuin turvavarastossa olevan toimitusvalmiin polttoturpeen määrä ei riitä odotettavissa oleviin toimituksiin sekä:

1) turvavarastoijan liiketoiminnassaan tarvitsema polttoturpevarasto on jäänyt päätyneiden tuotantokausien sääoloista ja niihin rinnastettavista, turvavarastoijan vaikutusvallan ulkopuolella olevista syistä johtuen merkittävästi turvavarastoijan keskimääräisiä vuotuisia toimituksia pienemmäksi; tai

2) lämmön tuotannossa käytettävien vaihtoehtoisten polttoaineiden tarjonta vähentynyt alueella olennaisesti.

Turvavaraston käyttöluja voidaan myöntää lokakuun 1 päivän ja seuraavan vuoden huhtikuun 30 päivän välisenä aikana. Käyttöluvassa on yksilöitävä turvavarastoauumat, jotka käyttöluvan perusteella saadaan ottaa käyttöön. Käyttöluvassa voidaan tarvittaessa vahvistaa suunnitelma turvavaraston täydentämisestä ja siihen liittyy myös muita lain tavoitteiden toteutumisen kannalta tarpeellisia ehtoja.

Turvavaraston käyttölujaa koskevasta hakemuksesta voidaan säätää tarkemmin valtioneuvoston asetuksella.

9 §

Tarkastusoikeus

Huoltovarmuuskeskuksella on oikeus tutustua turvavarastoijan kirjanpitoon. Huoltovarmuuskeskuksella ja asianomaisella elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskukselle on lisäksi oikeus tutustua turvavarastoijan materiaali- ja varastokirjanpitoon.

Huoltovarmuuskeskuksella ja elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksen virkamiehellä on myös oikeus päästä turvavaraston sijaintipaikkaan, jos se on tässä laissa tarkoitettun valvonnan kannalta tarpeen, sekä tehdä siellä tarkastuksia.

Valvontatoimenpiteitä ei saa ulottaa pysyväisluonteiseen asumiseen tarkoitettuihin tiloihin. Turvavarastoijan tulee avustaa viranomaista tarkastuksen suorittamisessa. Tarkastuksessa on noudatettava, mitä hallintolain (434/2003) 39 §:ssä säädetään.

10 §

Turvavarastointikorvauksen palauttaminen ja takaisinperintä

Turvavarastoija, joka käyttää turvavarastoaan tämän lain tai turvavarastosopimuksen vastaisesti, on velvollinen palauttamaan saamansa turvavarastointikorvauksen huoltovarmuusrahastolle. Turvavarastoija on myös velvollinen palauttamaan huoltovarmuusrahastolle saamansa turvavarastointikorvauksen siltä osin kuin se ylittää 5 §:n mukaisesti sallitun enimmäismäärän. Turvavarastoija on lisäksi velvollinen palauttamaan muutoin virheellisesti, liikaa tai ilmeisen perusteettomasti saamansa turvavarastointikorvauksen tai sen osa. Velvollisuus palauttaa turvavarastointikorvaus tai sen osa raukeaa kuitenkin, kun kymmenen vuotta on kulunut turvavarastointikorvauksen tai sen viimeisen erän maksamisesta.

Turvavarastointikorvauksen takaisinperintään sovelletaan, mitä valtionavustuslain 21, 22, 24, 25 ja 28 §:ssä säädetään valtionavustuksen takaisinperinnästä.

11 §

Turvavarastosopimuksen purkaminen

Huoltovarmuuskeskus voi purkaa turvavarastosopimuksen, jos:

1) turvavarastoija on antanut virheellisiä tai puutteellisia tietoja, jotka ovat olennaisesti vaikuttaneet sopimuksen tekemiseen tai muutoin siihen liittyvään harkintaan; taikka

2) turvavarastoija on olennaisella tavalla laiminlyönyt tai rikkonut tässä laissa säädettyä velvollisuutta tai rajoitusta taikka turvavarastosopimuksessa asetettua ehtoa eivätkä asianomaiselle turvavarastoijalle annetut huomautukset ja varoitukset ole johtaneet toiminnassa esiintyneiden puutteiden korjaamiseen.

12 §

Muutoksenhaku ja päätöksen täytäntöönpano

Huoltovarmuuskeskuksen tämän lain nojalla tekemään päätökseen saa vaatia oikaisua. Oikaisuvaatimuksesta säädetään hallintolaissa.

Muutoksenhausta hallintotuomioistuimeen säädetään oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetussa laissa (808/2019).

Päätös voidaan kuitenkin panna täytäntöön muutoksenhausta huolimatta.

13 §

Virkavastuu

Huoltovarmuuskeskuksen palveluksessa olevaan henkilöön sovelletaan rikosoikeudellista virkavastuuta koskevia säännöksiä hänen suorittaessaan tässä laissa tarkoitettuja tehtäviä. Vahingonkorvausvastuusta säädetään vahingonkorvauslaissa (412/1974).

14 §

Voimaantulo

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 2 .

Tällä lailla kumotaan polttoturpeen turvavarastoista annettu laki (321/2007). Tämän lain voimaantullessa voimassa olevat turvavarastosopimukset jäävät voimaan ja niihin sovelletaan mainittua lakia. Tämän lain voimaantullessa vireillä oleviin turvavaraston perustamista koskeviin esityksiin sovelletaan tätä lakia.

Helsingissä x.x.20xx

Pääministeri

Sanna Marin

..ministeri Etunimi Sukunimi