

Lausuntopyyntö

TEM/1210/03.01.01/2015



Lausuntopyyntö

TEM/1210/03.01.01/2015

LAUSUNTO LUONNOKSESTA HALLITUKSEN ESITYKSEKSI LAIKSI UUSIUTUVILLA ENERGIALÄHTEILLÄ TUOTETUN SÄHKÖN TUOTANTOTUESTA ANNETUN LAIN MUUTTAMISESTA

Työ- ja elinkeinoministeriö ("TEM") pyytää lausuntoa luonnoksesta hallituksen esitykseksi uusiutuvilla energialähteillä tuotetun sähkön tuotantotuesta annetun lain (1396/2010, "tuotantotukilaki") muuttamiseksi. Luonnoksen mukaisena toteutuessaan lakiehdotus tulisi asettamaan tuulivoimasektorin toiminnanharjoittajat toisiinsa nähden eriarvoiseen asemaan rajoittamalla mahdollisuutta hakeutua tuotantotukijärjestelmän piiriin. Lisäksi luonnoksessa otetaan kantaa tuotantotukilain tulkintaan tavalla, joka ei vastaa lain tavoitteita ja tarkoitusta.

Lausuntopyyntö on osoitettu joukolle alan etujärjestöjä. Koska asia on merkityksellinen myös yksittäisten toimijoiden näkökulmasta, OX2 Wind Finland Oy ("OX2") katsoo tarpeelliseksi antaa myös oman lausuntonsa asiasta. OX2 kehittää, rakentaa, rahoittaa ja operoi uusiutuvan energian hankkeita Pohjois-Euroopassa. OX2 johtaa muutosta kohti kestävämpää energiantuotantoa tarjoamalla pääomasijoittajille ja suurille energian käyttäjille mahdollisuuden investoida ja omistaa uusiutuvaa sähköntuotantoa. OX2 on rakentanut merkittävän osan Pohjoismaiden teollisesta tuulivoimakapasiteetista. Yritys toimii Ruotsissa, Suomessa, Norjassa sekä Puolassa.

Tuotantotukilain muuttaminen esitetyllä tavalla aiheuttaisi merkittävää haittaa Suomen maineelle luotettavana ja vakaana investointikohteena. Lisäksi lain muuttaminen loukkaisi tuulivoimahankkeiden kehittäjien luottamuksensuojaa ja voimassa olevan järjestelmän luomia oikeutettuja odotuksia tosiasiaassa leikkaamalla tuulivoimaloiden kokonaiskapasiteettia kesken tukiohjelmakauden. Näistä syistä johtuen OX2 katsoo, että ensisijassa lakiehdotuksen valmistelusta tulisi kokonaan luopua. Mikäli tuotantotukilain muuttaminen kuitenkin on välttämätöntä, OX2 toteaa luonnoksesta lausuntonaan seuraavaa.

Kiintiöpäättöksen hakemisen edellytykset

Energiavirasto on 1.6.2015 eli pian hallitusohjelman julkistamisen jälkeen julkaissut verkkosivuillaan tiedotteen, jossa on otettu kantaa mahdollisuuteen hakea tuotantotukilain 17 a §:n mukaisesti kiintiön vahvistamista tuulivoimaloiden kokonaiskapasiteetista. Tiedote koskee

tilanteita, joissa rakennuslupa tuulivoimalalle on myönnetty maankäyttö- ja rakennuslain (132/1999, ”MRL”) 201 a §:n nojalla lainvoimaa vailla olevan tuulivoimaosayleiskaavan perusteella. Energiaviraston tulkinnan mukaan kiintiön vahvistamista voidaan hakea ja kiintiöpäätös tehdä, jos rakennuslupapäätös on saanut lainvoiman, vaikka kaavan hyväksymistä koskeva päätös ei vielä olisikaan lainvoimainen. Vastaava tulkinta on esitetty myös lausuntopyyntöä kohteena olevassa luonnoksessa hallituksen esitykseksi.

Kun rakennuslupa myönnetään vailla lainvoimaa olevan kaavan perusteella, rakennuslupa tulee sisällyttää ehto, jonka mukaan rakentamista ei saa aloittaa ennen kuin kaava on tullut voimaan. Rakennuslupa katsotaan suoraan MRL:n 201 a §:n nojalla rauenneeksi, jos kaava ei tule voimaan eli tilanteissa, joissa kaavan hyväksymistä koskeva päätös kumotaan muutoksenhakuprosessissa. Kaavan hyväksymistä ja rakennuslupaa koskeviin päätöksiin liittyvät valitusoikeudet ovat laajuudeltaan toisistaan poikkeavia. Tästä johtuen saattaa syntyä tilanne, jossa tuulivoimalaa koskeva rakennuslupapäätös saa lainvoiman, vaikka kaavapäätöksestä on valitettu. Muutoksenhakijat saattavat myös mieltää valittamisen rakennuslupapäätöksestä tarpeettomaksi, koska kaavan hyväksymistä koskevan päätöksen kumoaminen johtaa myös rakennuslupien raukeamiseen. Kaavan voimaantuloon sidotusta rakennuslupan raukeamismahdollisuudesta johtuen myös rakennuslupan pysyvyys on edellä kuvatuissa tilanteissa aivan yhtä epävarmalla pohjalla kuin tilanteessa, jossa valitus koskisi suoraan rakennuslupaa.

Kiintiöjärjestelmää koskeva tuotantotukilain muutos tuli voimaan 30.6.2014. Lain muutoksen tarkoituksena oli lisätä ennakkoon varmuutta suunnitteilla olevien tuulivoimaloiden hyväksymisestä syöttötariffijärjestelmän mukaiseen tuulivoimaloiden kokonaiskapasiteettiin sekä siten edistää tuulivoimaloiden pitkäjänteistä suunnittelua ja tervettä kilpailua.¹ Kiintiöpäätöksen hakumahdollisuuden sitomisella rakennuslupapäätösten lainvoimaisuuteen on pyritty siihen, että kiintiön voisi varata vain sellaiselle voimalaitokselle, jonka toteuttamiselle on olemassa tosiasialliset edellytykset ja joilla on suuri todennäköisyys toteutua, mutta joiden osalta ennen kalliiden laitehankinta- ja rakentamisinvestointien tekemistä tarvitaan varmuus hankkeen pääsystä tariffijärjestelmän piiriin.²

Lainvoimaisuuden käsitettä ei ole määritelty laissa. Lainvoimaisuudella tarkoitetaan kuitenkin vakiintuneesti päätöksen pysyvyyttä, lopullisuutta ja täytäntöönpanokelpoisuutta siis päätöstä, joka sisältää asian lopullisen

¹ HE 15/2014 vp.

² TaVM 2/2014 vp.

ratkaisun. Energiaviraston ja TEM:n tulkinta rakennusluvan lainvoimaisuudesta on hyvin muodollinen ja kiinnittyy mahdollisuuteen käyttää tavanomaisia muutoksenhakekeinoja. Tulkinta ei ota huomioon tuotantotukilain tai syöttötariffiin liittyvän kiintiöjärjestelmän tavoitteita. Kiintiöjärjestelmän tavoitteet huomioon ottaen rakennuslupapäätöksen lainvoimaisuutta arvioitaessa olisikin kiinnitettävä huomiota ensisijassa rakennusluvan toteuttamiskelpoisuuteen. Lainvoimaa vailla olevan kaavan perusteella myönnetty rakennuslupa ei ole täytäntöönpanokelpoinen eikä se sisällä lopullista ratkaisua asiaan. Rakennusluvan pysyvyys jää riippumaan kaavan hyväksymistä koskevaan päätökseen liittyvän muutoksenhaun lopputuloksesta. Tästä johtuen ehdollisena myönnetty tuulivoimalan rakennuslupa ei täytä niitä vaatimuksia, joita tuotantotukilain 17 a §:n 2 momentti edellyttää. Hakemuksen, joka nojaa tällaiseen ehdolliseen rakennuslupaan, ei tulisi perustaa hakijalle etusijaa kiintiöpäätöksen saamiseen.

Rakennuslupien lainvoimaisuutta koskevan edellytyksen nykytulkinta johtaa tilanteeseen, jossa kiintiöpäätös voidaan myöntää hankkeelle, jonka rakennuslupien pysyvyydestä ei ole varmuutta eikä käsillä ole tosiasiallisia edellytyksiä toteuttaa hanketta. Tulkinta asettaa toiminnanharjoittajat sattumanvaraisesti eriarvoiseen asemaan ja on tuotantotukilaille ylipäättään sekä erityisesti kiintiöpäätösjärjestelmälle asetettujen tavoitteiden vastainen. Jos nyt lausuntopyynnön kohteena oleva lakiehdotus hyväksytään TEM:n laatiman luonnoksen mukaisena, tulkinnalla on entistä keskeisempi merkitys, kun kiintiöpäätöksellä varattu kapasiteetti ei kiintiöpäätöksen rautessa tai peruuntuessa palaudu enää muiden toiminnanharjoittajien hyödynnettäväksi. Näin ollen tuotantotukilain muutoksen yhteydessä 17 a §:n 2 momenttia tulisi selkeyttää kuulumaan seuraavalla tavalla (muutosehdotus kursivoitu):

Hakemuksen voi tehdä, kun tuulivoimalan turbiineja koskevat maankäyttö- ja rakennuslaissa (132/1999) tarkoitetut rakennusluvut tai toimenpideluvut ovat lainvoimaisia ja täytäntöönpanokelpoisia ja sähköverkonhaltijan kanssa on tehty sähkömarkkinalaissa tarkoitettu, tuulivoimalan liittämisen sähköverkkoon mahdollistava sopimus. Hakemuksessa on esitettävä selvitykset sähköön tuottajasta, tuulivoimalasta ja sen generaattorien nimellistehosta, investoinnin toteuttamisaikataulusta sekä asian arvioimiseksi ja ratkaisemiseksi tarvittavat muut tiedot.

Kiintiöpäätösten voimassaolo

Lausuntopyynnön kohteena olevassa luonnoksessa esitetään, että kiintiöpäätökset olisivat voimassa kaksi vuotta päätöksen lainvoimaistumisesta, mutta kuitenkin enintään marraskuuhun 2017 asti. Ottaen huomioon vireillä olevien hakemusten suuren määrän sekä olosuhteet, joissa hakemukset on kiireesti hallitusohjelman julkaisemisen jälkeen jätetty, voi hakemusten käsittely energiavirastossa kestää arvioitua kauemmin. Kiinteän takarajan säätäminen voikin johtaa siihen, että osalla

toiminnanharjoittajista on kiintiöpäätöksen lainvoimaistumisesta alkaen selvästi kahta vuotta lyhyempi aika saattaa hanke siihen vaiheeseen, että hyväksymistä syöttötariffijärjestelmään voitaisiin hakea. Tämä asettaisi toiminnanharjoittajat olennaisella tavalla toisistaan poikkeavaan asemaan.

Kiintiöjärjestelmän nimenomaisena tarkoituksena on ollut lisätä varmuutta pääsystä tuotantotukijärjestelmän piiriin ja siten kannustaa investointipäätösten tekemiseen. Suuri osa vireillä olevista tuulivoimahankkeista onkin sellaisia, että syöttötariffin saaminen on ehdoton edellytys hankkeen toteuttamiselle. Näin ollen hanketta ei voida valmistella tiettyä vaihetta pidemmälle ennen kuin varmuus oikeudesta kiintiöpäätökseen on saatu. Hankekehittäjät eivät siten TEM:n esittämällä tavalla hyödy kiintiöpäätöshakemusten käsittelyn ruuhkautumisesta aiheutuvien käsittelyaikojen pitenemisestä. Kiinteän takarajan säätäminen kiintiöpäätösten voimassaololle sen sijaan aiheuttaisi päätöstään ruuhkan takia odottamaan joutuneille hakijoille merkittävää aikataulupainetta. Kiintiöpäätöksen voimassaolon kiinteästä takarajasta on ehdottomasti luovuttava ja oikeustila säilytettävä entisellään siten, että hyväksymistä syöttötariffijärjestelmään olisi haettava kahden vuoden kuluessa kiintiöpäätöksen lainvoimaistumisesta.

Kiintiöhakemusten käsittelyn läpinäkyvyys

OX2 haluaa kiinnittää lisäksi erityistä huomiota myös siihen, että hallitusohjelman julkaiseminen toukokuun 2015 lopulla johti hakemustulvaan, jollaista ei osattu ennakoida. Epävarmuus lainsäädännön tulevista muutoksista on johtanut siihen, että kiintiöpäätöshakemuksia on ilmeisesti tehty myös sellaisten hankkeiden osalta, joiden kohdalla edellytykset kiintiöpäätöksen tekemiseen eivät ole vielä käsillä tai eivät ole ainakaan olleet käsillä hakemuksen jättämishetkellä.

OX2 edellyttää, että näissä hallitusohjelman ja vireillä olevan lakimuutoksen aiheuttamissa poikkeuksellisissa oloissa hakemusten käsittelyssä huolehditaan tarkoin siitä, että vireillä olevien hakemusten etusijajärjestys määräytyy oikein ja että toiminnanharjoittajia kohdellaan yhdenvertaisesti. Hakemusten käsittely tulee järjestää mahdollisimman läpinäkyvästi, jotta hakijat voivat asianmukaisesti valvoa oikeuksiaan.

Uuden tukijärjestelmän valmistelu

Suomen pyrkimyksiä lisätä uusiutuvan energian osuutta energiantuotannosta tulee tukea, jotta investointeja syntyy. Nykyisen tukijärjestelmän sulkeminen ehdotuksen mukaisesti nopealla aikataululla johtaa väistämättä tilanteeseen, jossa investoinnit tuulivoimaan Suomessa keskeytyvät siihen saakka kunnes uusi tukijärjestelmä on otettu käyttöön.



Tästä syystä on ensiarvoisen tärkeää, että seuraava tukiohjelma valmistellaan ja implementoidaan mahdollisimman nopeasti ja valmistelusta tiedotetaan laajasti ja avoimesti tuulivoima-alan toimijoille.

Jos nykyisen ja tulevan tukijärjestelmän väliin jää ajanjakso, jonka aikana ei ole voimassa olevaa tukijärjestelmää tai tietoa uuden tukijärjestelmän valmistelusta, vireillä olevat tuulivoimahankkeet ajetaan alas. On syytä muistaa, että epävarmassa tilanteessa alas ajettujen projektien käynnistäminen uudelleen voi viedä useita vuosia ottaen huomioon hankkeiden suunnittelun ja lupaprosessien vaatiman pitkän ajan. Tämä johtaisi tuulivoimahankekehityksen vuosien mittaiseen keskeytymiseen ja tällä hetkellä varsin vireän tuulivoimasektorin marginalisoitumiseen Suomessa.

Uusiutuvan energian tuotannon lisäämiseksi kustannustehokkaasti varteenotettavimmat vaihtoehdot ovat teknologianeutraali kilpailutus tai nykyistä tuotantokustannustasoa vastaavaa uusi syöttötariffijärjestelmä. OX2 katsoo, että Suomen ei tule liittyä Ruotsissa ja Norjassa käytössä olevaan valtioiden yhteiseen sertifikaattijärjestelmään. Ruotsin ja Norjan paremmista tuulioloista johtuen tuulivoimalla tuotetun sähkön tuotantokustannukset Suomessa ovat Ruotsia ja Norjaa korkeammalla tasolla. Yhteiseen sertifikaattijärjestelmään liittyminen johtaisi siihen, että tuulivoimatuotannon lisärakentaminen keskittyisi pääasiassa Ruotsin ja Norjan alueelle mutta järjestelmästä aiheutuvat kustannukset kuitenkin jakautuisivat sähkön loppukäyttäjille koko sertifikaattijärjestelmän alueelle.

Kotkassa 30. päivänä heinäkuuta 2015

OX2 WIND FINLAND OY



Teemu Loikkanen
Maajohtaja