

Työ- ja elinkeinoministeriö  
kirjaamo@tem.fi

---

# Taaleritehdas Oyj:n lausunto koskien luonnosta hallituksen esitykseksi laiki- si uusiutuvilla energialähteillä tuote- tun sähkön tuotantotuesta annetun lain muuttamisesta

---

Viite: Työ- ja elinkeinoministeriön lausuntopyyntö 18.6.2015  
TEM/1210/03.01.01/2015

## Tiivistelmä

Tuotantotukijärjestelmä (ns. syöttötariffi) on ollut lähtölaukaus tuulivoimarakentamiselle Suomessa. Valtion toimesta luodun järjestelmän myötä yksityiset toimijat ovat lähteneet kehittämään tuulivoimahankkeita ympäri Suomea. Kannustimen oli oltava riittävä, jotta yksityiset toimijat olisivat valmiit kantaamaan hankekehityksen riskit itse. Kannustinjärjestelmä on sinänsä onnistunut, sillä tuulivoimahankkeita on kehitteillä ympäri Suomea useita satoja ja Suomeen on luotu uusi työllistävä teollisuudenala. Näiden hankkeiden kehittämiseen on tähän mennessä investoitu yksityisten toimijoiden toimesta arviolta 150 miljoonaa euroa – tiedostaen, että vain osa näistä hankkeista tullaan toteuttamaan. Alan nousuliike on ollut niin vahva, että Suomeen on tällä hetkellä suunnitteilla tehtäväksi lähivuosien aikana investointeja usean miljardin euron edestä. Taaleritehdas Oyj:llä on tytäryhtiönsä Taaleritehtaan Pääomarahastot Oy:n hallinnoimien rahastojen kautta noin 500 miljoonan euron sijoituskapasiteetti tuulivoima-alaan ja suomalaisia sijoittajia yli 500. Esitetty lakimuutos vaikuttaa voimakkaasti Taaleritehtaan sijoitustoimintaan, mistä johtuen tämä lausunto annetaan.

Taaleritehdas pitää suunniteltua muutosta harkitsemattomana. Nykyinen syöttötariffijärjestelmä on tähännyt 2500 MVAn rakentamiseen. Viimeisin sitä tukeva muutos on tehty noin vuosi sitten. Rakentamistavoitteen leikkaaminen on epäjohtonmukaista energiapolitiikkaa. Energia-alalla investoinnit ovat erittäin pitkäaikaisia, ja näin ollen investointiympäristön tulisi olla vakaa, jotta investointeja uskalletaan tehdä.

Uuden vahvasti kasvavan energiantuotannonalan kehityksen tyrehtyttäminen tulee maksamaan Suomen valtiolle paljon enemmän kuin ne vaatimattomat säästöt, mitä suunnitellulla muutoksella tavoitellaan. Jokainen tuulivoimatukena maksettu euro palautuu moninkertaisena takaisin koko Suomen kansantalouden hyödyksi. Tuulivoiman osalta hyöty jakautuu vielä poikkeuksellisen hyvin niille alueille, joilla eniten tarvitaan investointeja ja kasvua. Lisäksi investoinnit tulevat nopealla aikataululla ja hyödyt jakautuvat 20 vuoden ajalle kun taas tukea maksetaan 12 vuoden ajalta.

Tämän lisäksi muutos koskee Suomen mainetta paljon laajemmin kuin pelkästään tuulivoima-alaa. Muutoksella on erittäin kielteinen vaikutus Suomen valtion maineeseen turvallisena investointimaana. Tuulivoiman tuotantotuen kokonaiskapasiteetin leikkaaminen – myös ehdotetulla tavalla välillisesti – vahingoittaa valtion mainetta luotettavana ja pitkäjänteisenä kumppanina investointikohteita valittaessa. Suomella ei ole varaa leikkiä maineellaan luotettavana si-

joitusmaana, jossa poliittiset linjaukset ja lainsäädäntö ovat lähtökohtaisesti pysyviä myös hallituskaudesta toiseen.

**Siihen nähden, kuinka merkityksettömästä säästöstä on kyse ja etenkin ottaen huomioon muutoksen kielteinen vaikutus Suomen valtion maineeseen sekä muutosehdotuksen kyseenalainen suhde perustuslakiin, tulisi muutos jättää tekemättä.**

**Pidämme erittäin hyvänä kirjausta uuden tukijärjestelmän kehittämisen käynnistämisestä.** On äärimmäisen tärkeää, että tuulivoima-ala voi jatkaa ja kehittyä Suomessa myös vuoden 2017 jälkeenkin. Alan jatkuvuuden kannalta on välttämätöntä, että työ uuden tukijärjestelmän suunnittelemiseksi käynnistetään välittömästi syksyllä 2015 ja saatetaan loppuun mahdollisimman nopeasti.

## Ehdotettu muutos ei vastaa hallitusohjelman linjausta

Luonnos hallituksen esitykseksi ei vastaa hallitusohjelmassa esitettyä linjausta. Hallitusohjelman mukaisessa linjauksessa on otettu huomioon, että jo kiintiöhakemuksen jättäminen on edellyttänyt suuria investointeja. Hankkeen kehittäminen rakennuslupavalmiuteen maksaa yleisesti satojatuhansia euroja, jonka päälle tulevat vielä kiintiöhakemukseen vaadittavat rakennuslupa- ja sähköliittymämaksut. Juuri ennen kiintiöhakemusta tulevat kustannukset ovat useista sadoista tuhansista euroista yli puoleen toista miljoonaan euroon riippuen hankkeesta. Tämän investoinnin tuulivoimatoimija tekee siinä vaiheessa, kun hän jättää kiintiöhakemuksen. Hallitusohjelman linjauksessa on otettu tämä huomioon, sillä ohjelman mukaan syöttötariffijärjestelmään tulisi päästä kaikki hankkeet, joista on ennen lakimuutoksen voimaantuloa jätetty hakemus kiintiöön pääsemiseksi.

Kiintiöhakemuksia on jo tähän päivään mennessä tullut noin 3000 MVA:n edestä. **Nämä hakijat ovat olleet oikeutettuja odottamaan, että tuotantotukijärjestelmään pääsee tuulivoimaa 2500 MVA:n edestä ja että heidän kiintiöhakemuksensa käsitellään voimassa olevan lainsäädännön mukaisesti.**

Luonnoksessa kuitenkin ehdotetaan, että ne jotka ovat jättäneet hakemuksensa ennen lakimuutoksen voimaantuloa, eivät ole oikeutettuja syöttötariffijärjestelmään pääsemiseksi, mikäli kiintiö on kerran täyttynyt – riippumatta siitä, toteutuvatko kiintiössä olevat hankkeet vai eivät. Luonnoksen mukaan esitetyllä lakimuutoksella ei muuteta syöttötariffijärjestelmään enintään hyväksyttävää tuulivoimaloiden kokonaiskapasiteettia. Muutoksella rajoitetaan kuitenkin käytännössä tuotantotukijärjestelmään pääsevien hankkeiden määrää. Käytännön vaikutus alan kannalta kokonaisuudessaan on täysin sama kuin se, että kokonaiskapasiteettia rajoitettaisiin suoraan.

Käytännössä lakimuutos on siis tuotantotukikiintiön kokonaiskapasiteetin leikkaamista. Se leikataan myös niiltä, jotka ovat tehneet investointipäätöksen ja jotka ovat jättäneet kiintiöhakemuksensa ennen lakimuutoksen voimaantuloa. Tuulivoimahankkeiden kehittämiseen on sijoitettu yhteensä satoja miljoonia

euroja - alalle, jossa hankekehitys on ollut haastavaa, sääntely-ympäristö jatkuvasti muuttuvaa ja jossa sekä viranomaisten että hankekehittäjien kokemattomuus on hidastanut hankkeiden valmistumista vuosilla.

Luonnoksessa esitetty muutos on näin ollen hallitusohjelmassa tehdyn linjauksen vastainen ja loukkaa hankekehittäjien perustuslain mukaista omaisuuden suojaa ja elinkeinovapautta, kuten jäljempänä on tarkemmin perusteltu.

## **Muutoksella loukattaisiin hankekehittäjien omaisuuden suojaa ja elinkeinovapautta**

Tuotantotuen leikkaamista koskevassa sääntelymuutosehdotuksessa on tarkasteltu muutoksen vaikutuksia hankekehittäjien perustuslakiin perustuviin oikeuksiin puutteellisesti. Perustuslaki tarjoaa myös yksityisille toimijoille suojaa poliittista päätöksentekoa sekä lainsäätäjää vastaan eikä lakimuutosta voida hyväksyä, mikäli muutos olisi perustuslain vastainen.

Perustuslain näkökulmasta syöttötariffipäätösten peruuttaminen takautuvasti olisi yksiselitteisesti perustuslain vastainen lakimuutos. Jo myönnettyjen tukitai kiintiöpäätöksiin puuttuminen olisi ristiriidassa perustuslain omaisuuden suojaa koskevan 15 §:n että elinkeinovapautta koskevan 18 §:n kanssa. Syöttötariffin kokonaiskapasiteetin pienentämisen osalta asia ei ole yhtä yksiselitteinen, sillä niissä tapauksissa viranomainen ei ole vielä tehnyt syöttötariffia koskevaa päätöstä. On kuitenkin huomioitava, että hankekehittäjät ovat voimassa olevaan lainsäädäntöön perustuen investoineet omaisuutensa tuulivoiman kehittämiseen ja perustaneet elinkeinotoimintaa harjoittavia yrityksiä jo siinä vaiheessa, kun hankekehittäjä jättää kiintiöhakemuksensa.

Tuotantotukea koskevaa sääntelyä säädettäessä oletettiin sähkön markkinahinnan nousevan, mistä johtuen nykyjärjestelmä aiheuttaa oletettua suuremman kuluerän valtiolle. Suunnitellulla muutoksella on tarkoitus korjata sääntelyn suunnitteluvaiheessa tehty virhearviointi yksityisten toimijoiden kustannuksella. Muutoksen käytännön vaikutus on, että sellaiset toimijat, jotka ovat jo tehneet suuria investointeja ja jotka ovat voimassa olevan sääntelyn valossa oikeutetusti olettaneet pääsevänsä syöttötariffijärjestelmän piiriin, rajataan järjestelmästä pois. Nämä toimijat menettävät kaikki kyseiseen hankkeeseen sijoittaneensa varat ja mahdollisuuden harjoittaa kyseistä elinkeinotoimintaa.

**Mikä tahansa sääntelymuutos, jonka käytännön vaikutus on syöttötariffin kokonaiskapasiteetin pienentäminen, rajaa pois osan hyväksymiskelpoisista kiintiöhakemuksista ja loukkaa käytännössä hankekehittäjien omaisuuden suojaa ja elinkeinovapautta – riippumatta siitä, millä juridisteknisellä tavalla leikkaus toteutetaan.**

## Kannustinjärjestelmän puuttuminen pysäyttää tuulivoima-alan

Valmistuneiden hankkeiden määrää tarkasteltaessa voidaan todeta, että ala on kypsynyt vuosien 2014 ja 2015 aikana merkittävästi. Nykyään alalla on kasvava varmuus maankäytön- ja rakentamissääntelyn soveltamisesta, alan toimijoilla on valmiudet ja ammattitaito tuottaa tarvittavia palveluja sekä rahoituksen saannin ja turbiinintoimitussopimusten ehdot ovat vakiintumassa.

Tuulivoima ei kuitenkaan vielä ole markkinaehtoisesti kilpailukykyinen sähköntuotantomuoto, kuten ei mikään muukaan uusiutuvan energian tuotantomuoto. Luonnoksen mukainen lakimuutos tulee pysäyttämään hankekehitystyön jokaisen sellaisen hankkeen osalta, jolle ei myönnetä kiintiöpäätöstä. Kaikki kehitteillä olevat hankkeet elinkelpoisella uusiutuvan energiantuotannon suurimmalla kasvualalla pysäytetään ennalta määrittelemättömäksi ajaksi. Tämä tarkoittaa, että ne yritykset, jotka eivät ole onnistuneet saamaan hankkeellensa kiintiöpäätöstä joutuvat pahimmillaan irtisanomaan hankekehittäjänsä ja lopettamaan toimintansa. Sama koskee myös erityyppisiä hankekehitykseen liittyviä palvelujen tarjoajia.

Vallitseva tilanne, jossa tuulivoiman rakentamisvalmius on merkittävästi suurempi kuin tarjolla olevan kannustinjärjestelmän kapasiteetti, on merkittävä takaisu uusiutuvan energiantuotannon lisäämistavoitteiden saavuttamisen kannalta. Olisi ensisijaisen tärkeää aloittaa välittömästi valmistelemaan seuraavaa kannustinjärjestelmää, joka olisi linjassa EU:n valtiontukisääntelyn kanssa ja jonka perusteella tuulivoima-alan tulevaisuuden näkymät selkiytyisivät. EU – notifikaatioprosessin myötä uuden sääntelyn käyttöönotto kestää väistämättä lähemmäs kaksi vuotta, minkä takia poliittisen päätöksenteon tulisi valmistua jo syksyllä 2015.

## Valtion kassaan ei tulisi luoda säästöjä lakiteknisellä keinottelulla

Käytännössä hallitusohjelman mukainen säästö luodaan luonnoksen mukaan sillä, että päästetään kiintiöön hankkeita, joilla ei ole edellytyksiä valmistua ajoissa. Kiintiöpäätöksen saaneet hankkeet eivät ehtisi tarffiin sen takia, että niillä ei ole kiintiöön pääsyn yhteydessä voimassa olevaa kaavaa tai esimerkiksi sähköliittymä ei ole toteutettavissa kahden vuoden sisällä. Säästöä syntyisi muun muassa siitä, että hankkeessa vireillä oleva hidas hallintoprosessi johtaisi siihen, että hanke jäisi toteuttamatta. Sillä aikaa, kun kyseinen hanke on varannut kiintiötä, on valmistunut muita hankkeita, jotka ovat valmiit toteutettavaksi. Tämän on mahdollistanut mm. se, että kiintiöjärjestelmässä on ollut alun perin ajatusvirhe - maankäyttö- ja rakennuslakiin tehty muutos ja samanaikaisesti tuotantotukilain kiintiöjärjestelmälakimuutokset eivät olleet synkronoituja. Tässä yhteydessä viittaamme Olli Mäenpään 12.6.2015 päivättyyn lausuntoon tuotantotukilain tulkinnasta, jossa on perusteltu hallinto-oikeudellisesta näkökulmasta, miksi kiintiöön ei tulisi hyväksyä hankkeita, joiden rakennusluvalla on pelkkä muodollinen lainvoima.

Luonnoksen mukainen sääntelyehdotus sen sijaan hyödyntää ja jopa korostaa sitä, että kiintiöjärjestelmä on ollut huonosti suunniteltu. Kiintiösääntelyn heikko laatu on käytännössä johtanut siihen, että kiintiöön pääsee hankkeita, jotka eivät ole toteuttamiskelpoisia. Kiintiön idea on kuitenkin lähtökohtaisesti ollut se, että täysin investointivalmiit hankkeet, jotka erittäin suurella todennäköisyydellä toteutuvat kahden vuoden sisällä, saavat kiintiöpäätöksen. Sen perusteella investoinnit maarakentamiseen voidaan aloittaa, sitovat turbiinitilaukset voidaan tehdä ja rahoitus varmistaa. **Tältä osin epäonnistunut kiintiöjärjestelmä voitaisiin paikata sillä, että muodostettaisiin varausjono; mikäli jokin kiintiöpäätöksen saanut hanke ei toteudu tai pienenee, saisi jonossa oleva hanke vapautuvan kiintiön.** Tämä on menettely, joka sekä hankekehittäjien että valtion edustajien keskuudessa on oletusarvoisesti ollut olemassa, mutta sitä halutaan nyt muuttaa. Asiasta on mainittu mm. hallituksen esityksessä 15/2014, jossa on maininta ”vapautuvan kiintiön uudelleenhakemisesta”.

Tämä keinotekoinen järjestely ei ole hyvää hallintoa. Hallitusohjelman mukaisia säästöjä tavoitellaan epäjohdonmukaisella toiminnalla. Tämä ei edusta vastuullista toimintaa oikeusvaltion toimesta.

## Yksityiskohtaiset perustelut koskien 17 a §:ää

Luonnoksen perusteella 17 a §:ä muutettaisiin niin, että viranomaisen harkintavalta jätettäisiin soveltamatta. Kiintiöön päästetään toteuttamiskelvottomia hankkeita, kun taas hyvin valmistellut hankkeet jäävät tuotantotukijärjestelmän ulkopuolelle. Kyseinen muutos on edellä esitetyn mukaisesti keinotekoinen ja lain tarkoituksen vastainen, koska kiintiöpäätösmahdollisuus pitäisi antaa hankkeille, jotka ovat toteuttamiskelpoisia.

## Yksityiskohtaiset perustelut koskien 17 b §:ää

17 b §:ssä on ehdotettu, että kiintiön sulkeutuminen ei vaatisi kiintiöpäätöksen lainvoimaisuutta. Säännös, jonka mukaan kiintiö ei vapautuisi, vaikka päätös on tehty lainvastaisella tavalla, tekee käytännössä kaikki muutoksenhakumahdollisuudet tyhjiksi. Energiavirastolle myönnetään näin ollen täysin vapaat kädet päättää siitä, mitkä hankkeet hyväksytään kiintiöön eikä päätöksestä valittaminen voi johtaa mihinkään muuhun kuin siihen, että tuotantotukijärjestelmän kokonaiskapasiteetti pienenee entisestään. Energiavirastolle annetaan mahdollisuus tehdä mielivaltaisia päätöksiä, joista valittaminen voi ainoastaan aiheuttaa haittaa tuulivoima-alalle. Sääntelymuutos on näin ollen ristiriidassa perustuslain 21 §:n 2 momentin kanssa, jossa on säädetty oikeudesta oikeudenmukaiseen oikeudenkäyntiin.

Sääntelyehdotuksesta ei myöskään käy ilmi, mitä tapahtuu, kun kiintiöhakemus hylätään ja siitä valitetaan. Sääntelystä tulisi ilmetä, jääkö kiintiön täyttyminen odottamaan sitä, että asiassa on tehty ratkaisu.

Hankkeen eteneminen vaatii lainvoimaisen kiintiöpäätöksen, toisin sanoen, voimaloita ja infrastruktuuria ei näin suurissa investoinneissa ole mahdollista rakentaa ilman lainvoimaista päätöstä kiintiöstä. Tämä johtaa myös siihen, että

luonnoksessa esitetty kiinteä takaraja on liian lyhyt. Takarajan asettamiselle ei myöskään ole mitään perusteita. Kiintiöpäätöksen kahden vuoden voimassaolo on lakimuutoksessa 15/2014 perusteltu sillä, että tuulipuiston rakentaminen vaatii noin kaksi vuotta investointipäätöksen teon jälkeen muun muassa turbiinien ja sähköasemien tilausten keston takia. **Tämän vuoksi on ehdottoman tärkeää, että kiintiöpäätös on voimassa 24 kuukautta kiintiöpäätöksen lainvoimaiseksi tulosta.**

Kunnioittavasti,

***Karri Haaparinne***

Taaleritehtaan Pääomarahastot Oy:n  
toimitusjohtaja

***Erkki Kunnari***

tuulivoimapäällikkö

***Jenny-Li Holmström***

lakimies