



27.7.2015

Työ- ja elinkeinoministeriö
kirjaamo@tem.fi

Viite: Lausuntopyyntö TEM1210/03.01.01/2015

Lausunto hallituksen esityksestä laiksi uusiutuvilla energialähteillä tuotetun sähkön tuotantotuesta annetun lain muuttamiseksi

EPV Energia Oy (EPV) haluaa lausua hallituksen esityksestä laiksi uusiutuvilla energialähteillä tuotetun sähkön tuotantotuesta annetun lain muuttamisesta. EPV vastustaa hallituksen esityksen mukaisia muutoksia sähkön tuotantotukeen. Pidämme muutoksia perusteettomina erityisesti, koska lainsäätäjät pyrkii muuttamaan voimassa olleita lain vakiintuneita käytäntöjä tuulivoiman toteuttamisen kannalta epäedulliseen suuntaan muun muassa selittämällä, että lakiin kirjoitettu ”lainvoimainen” rakennuslupa ei tarkoita sen toimeenpanokelpoisuutta.

Hallituksen esitys ja Energiaviraston uutisoima tulkinta 1.6.2015 ovat saaneet aikaan tuulivoimatoimialalle huomattavan haitallisia vaikutuksia, jotka johtavat pitkäaikaisiin muutoksenhakutoimiin. Kyseistä lakia ollaan muuttamassa jo kuudetta kertaa neljän vuoden aikana. Jatkuva muuttaminen ei mahdollista pitkäjänteistä energian tuotannon investointiympäristöä. Tuulivoimainvestointien toteuttamisessa on suunnittelu- ja toteuttamisvaiheineen kysymys useita vuosia kestävästä hankkeista. Esitettyjä lakimuutoksia pidettävä täysin voimassa olevan lainsäädännön tavoitteiden vastaisina ja tuulivoimatoimijoiden perustellun luottamuksensuojan loukkaamisena.

Satojen miljoonien eurojen lisäinvestoinnit jäävät toteuttamatta kiintiöpäätösten epävarmuuden takia

EPV:n on investoinut viime vuosina yli 100 miljoonaa euroa tuulivoimalaitoksiin ja tuonut siten maakuntiin tuloja kymmenien miljoonien eurojen edestä.

Hallituksen esitys rajaisi kiintiöpäätösten voimassa olon pituutta kahteen vuoteen siten, että niiden voimassaolo päättyy viimeistään marraskuussa 2017. Voimassaololle esitetty tiukka aikaraja asettaa toiminnanharjoittajat eriarvoiseen asemaan, koska kiintiöhakemusten käsittely Energiavirastossa ja mahdollinen kiintiöpäätösten muutoksenhaku voi kestää useita kuukausia. Toiminnanharjoittajat eivät voi valmistella hanketta eteenpäin ilman kiintiöpäätöstä, koska rahoituslaitokset ja voimalatoimitukset voidaan päättää vasta, kun kiintiöpäätös on saatu lainvoimaiseksi.

Esityksen kohdan 17 b mukaan kiintiö sulkeutuu siinä vaiheessa, kun kokonaiskapasiteetti syöttötariffijärjestelmään hyväksymistä koskevien päätösten ja tehtyjen kiintiöpäätösten perusteella on ensimmäisen kerran tullut täyteen, vaikka mainitut päätökset eivät ole vielä lainvoimaisia. EPV pitää tätä toiminnanharjoittajien oikeusturvan kannalta ongelmallisena. Kiintiöpäätösten

27.7.2015

tulee olla lainvoimaisia, ennen kuin kiintiöjärjestelmä sulkeutuu. Tätä korostaa erityisesti se, että Energiaviraston toukokuun tulkinnan mukaan kiintiöpaikkoja ollaan myöntämässä myös hankkeille, joilla on yleiskaavan muutoksenhaku vireillä oikeusasteissa.

Kiintiöön vain toteuttamiskelpoisia hankkeita, hallituksen esitys kuitenkin keskittää hankkeita valtion omille maa-alueille

Laadittu lakiluonnos perustuu pääministeri Juha Sipilän hallitusohjelman 27.5.2015 kirjaukseen. Itse hallitusohjelma ei EPV:n näkemyksen mukaan yksinomaan saanut aikaan kiintiöjärjestelmään aiheutunutta hakemisruuhkaa vaan Energiaviraston tekemä epätasa-arvoinen tulkinta rakennuslupien lainvoimaisuudesta (uutinen 1.6.2015) yhdessä hallitusohjelman tavoitteiden kanssa saivat ruuhkan aikaan. Kiintiöön on nyt pyrkimässä vielä epäkypsässä vaiheessa olevia hankkeita, joilla on lupamenettelyissä muutoksenhakuja vireillä. Jotta pitkälle edenneet ja paljon pääomaa jo sitoneet tuulivoimahankkeet voisivat toteutua, on tärkeää varmistaa, että hankkeilla on kiintiöpäätöksen yhteydessä hyvät toteutumisedellytykset. Energiaviraston 1.6.2015 antamalla tulkinnalla on edistetty erityisesti valtion omille maa-alueille suunnittelemlia Metsähallituksen hankkeita (Kivivaara-Peuravaara, Tolpanvaara. Tämä tulkinta on aiheuttanut merkittävän kysymystulvan Energiavirastoon, josta on tiedotettu 5.6.2015 ja 26.6.2015. Tulkinta on annettu Energiavirastosta eräälle toimijalle jo 18.5.2015, ja se suosii siten kilpailulainsäädännön vastaisesti muun muassa valtion omaa etua hankkeiden myyjänä ja vuokransaaajana. Energiavirasto on esittänyt 1.6.2015 viesteissään, että tulkinnasta on tiedotettu erilaisissa seminaareissa aiemminkin. Kuitenkin EPV:n julkisuuslain nojalla 15.7.2015 saamassa Energiaviraston vastauksessa todetaan, ettei tulkinnasta ole viestitty seminaareissa, vaan neuvontaa on tehty tapauskohtaisesti suullisesti ja kahdenvälisin sähköpostein. Tulkinta on näin ollen ollut toisten toimijoiden tiedossa pidempään kuin toisten. Viranomaiset ovat toimineet kyseenalaisesti hallintolain 6§:n näkökulmasta, kuten professori Olli Mäenpääkin toteaa lausunnossaan (liite 1). Tämän lausunnon antamishetken mennessä Energiavirasto ei ole pystynyt EPV:lle osoittamaan julkisuuslain tietopyynnön nojalla, miten virasto olisi nykyisin voimassaoloaikana kertonut aiemmin toimijoille 1.6.2015 uutisoidusta tulkinnastaan.

Edellä olevan kehityskulun kuvaamista perustelee se, että kiintiöjärjestelyn vahvistanut lakimuutos hyväksyttiin vasta viime kesänä. Nykyisen kiintiöjärjestelyn tarkoituksena on, että kiintiöpaikka myönnetään toteuttamiskelpoiselle hankkeelle, ei hankkeille, joilla on kaavasta muutoksenhaku vireillä. Nyt Energiaviraston tulkinta ja hallituksen esitys sallivat vain "lain sanamuodon" mukaisen lupatilanteen. Tämä on nykyisen lain vastainen tulkinta eikä Energiavirastolla ole ollut toimivaltaa tehdä tulkintaa, varsinkin kun voimassa olevan lain hallituksen esityksen talousvaliokunnan muistiossa perustellaan seuraavaa (TaVM 2/2014 vp): *"Nyt käsiteltävänä oleva lakiehdotus antaisi vielä lisää varmuutta tarvittavien investointien tekemiselle.*

27.7.2015

Ehdotuksen mukaisesti (17 a—d §:t) hakijalle voitaisiin antaa sitova, kaksi vuotta voimassa oleva ns. kiintiöpäätös, joka varmistaa vasta suunnitteilla olevan hankkeen pääsyn kokonaiskiintiöön. Edellytyksenä kiintiöosuuden vahvistamiselle olisi mm., että hankkeella on maankäyttö- ja rakennuslain edellyttämät lainvoimaiset luvat ja että tuulivoimalan liittämistä sähköverkkoon on tehty sähkömarkkinalaissa tarkoitettu sopimus. Näin voidaan varmistaa, että sitovia kiintiöpäätöksiä annetaan vain hankkeille, joilla on suuri todennäköisyys toteutua.

Tuulivoimahankkeita on kiintiöjonossa enemmän kuin sinne tulee pääsemään. Kiintiöön pääsevät, mutta toteutumatta jäävät hankkeet eivät enää palauta kiintiötä muiden käytettäväksi. Tämän takia on tärkeä varmistaa, että TaVM:n kirjauksen tarkoitus toteutuu. EPV:n näkemyksen mukaan viranomaisen velvollisuutena on tarkistaa, että kiintiöön hyväksyttävän / hakevan hankkeen lupamenettelyissä ei ole sellaisia ehtoja, jotka voivat viivyttää hanketta ja estää sen toteuttamisen kiintiöpäätöksen kahden vuoden määräajassa. Vastaavasti viranomaisen tulee varmistaa, että sähkömarkkinalain mukainen tarkoittama sopimus verkkoon liittymisestä, on ollut kiintiöön hakeutumisvaiheessa voimassa ja sen edellyttämät maksut on maksettu ko. verkkoyhtiölle sekä, että virasto soveltaa toiminnanharjoittajia kohtaan tasapuolista sopimusvaatimuksia.

Tulkinta lainvoimaisuuden sanamuodosta saattaa aiheuttaa korvausvelvollisuuden

Energiaviraston 1.6.2015 esittämän uuden tulkinnan mukaan tuulivoimahankkeen toteuttamisen kannalta välttämättömän tuulivoimayleiskaavan lainvoimaistuminen ei ole edellytys kiintiöpäätöksen hakemiselle, vaan syöttötariffilain 17 a §:n mukaan riittävää on lain sanamuodon mukainen rakennuslupan lainvoimaisuus, ei toimeenpanokelpoisuus. Rakennuslupien ehdollisuus kaavapäätökselle on ongelmallinen, koska se saattaa johtaa rakennuslupan peruuttamiseen tai muuttamiseen. Tällaisten ehtojen asettamiseen on nähdäksemme suhtauduttava lähtökohtaisesti kielteisesti ja lupapäätös voi sisältää vain sellaisia lupamääräyksiä (ehtoja), jotka edellyttävät luvansaajalta toimenpiteitä. Ehdollinen rakennuslupa saattaa asettaa kunnan korvausvelvolliseksi toiminnanharjoittajalle. Tällainen tilanne voisi syntyä, jos rakennuslupapäätös todettaisiin myöhemmin lainvastaiseksi ja rakennuslupaa ei olisi tullut myöntää.

Muutoksenhaku kiintiöpäätöksestä on vaikeatulkintainen

Hallituksen esityksessä pyritään myös rajaamaan valitusoikeutta kiintiöpäätöksestä koskemaan ainoastaan kiintiöpäätöstä hakenutta sähkön tuottajaa. Esityksen tarkoituksena on vähentää riskiä muiden toimijoiden valituskierteestä, johtuen Energiaviraston 1.6.2015 antaman tulkinnan epätasa-arvosta toiminnanharjoittajien kesken. Joillakin toiminnanharjoittajilla voi olla intressi valittaa toisten toimijoiden kiintiöpäätöksistä, koska päätös vaikuttaa

27.7.2015

välittömästi jonossa olevien muiden sähköntuottajien oikeuksiin. Kiintiöjonossa olevia sähköntuottajia ei voi rajata valitusoikeuden ulkopuolelle.

Laadittu esitys on erittäin vaikeatulkintainen ja monimutkainen. Jotta hyväksyttävät muutoksenhakusäännökset täyttäisivät perustuslain vaatimukset muutoksenhakuoikeuksien osalta.

Hallituksen esityksen voimaantulosäännös vaarantaa kiintiöhakemusten jättäneiden toimijoiden oikeusturvan

Hallituksen esityksen lopussa esitetään, että kiintiöhakemukseen, joka on vireillä, sovellettaisiin uuden lain säännöksiä. Lainsäätäjä on aiemmin määritellyt kriteerit siten, että ne tulee täyttää kiintiöhakemusten jättöhetkellä. Nyt kuitenkin jo jätettyihin hakemuksiin sovellettaisiinkin takautuvasti uutta lainsäädäntöä. Tilanne on erittäin ongelmallinen ja vaarantaa toiminnanharjoittajien oikeusturvan. Samalla voimaantulosäännös korostaisi toiminnanharjoittajien epätasa-arvoa liittyen lainvoimaisuuden tulkintaan ja vahvistaisi edelleen valtion maille sijoittuvien hankkeiden menestymismahdollisuuksia. Energiavirastolle jo jätetyt kiintiöhakemukset tulee käsitellä nyt voimassaolevan lain mukaan. Asia liittyy keskeisesti perustuslain 15 §:n mainittuun turvattuun omaisuudensuojaan. Hallituksen esityksen hyväksymisen jälkeen syöttötariffijärjestelmää koskevaan kiintiöpäättöshakemukseen voidaan soveltaa uuden lainmuutoksen aikana voimassa olevia säännöksiä.

EPV vastustaa hallituksen esitystä kielteisten vaikutusten sekä lakiesityksessä havaittujen merkittävien puutteiden takia.

EPV Energia Oy:llä ei ole muuta lausuttavaa, mutta yhtiö pyytää TEMiä tiedottamaan esityksen etenemisestä. Lisätietoa tarvittaessa lausunnosta antaa Sami Kuitunen, puh. +358 40 519 5008 ja osoitteella EPV Energia Oy, Kirkkopuistikko 0, 65100 Vaasa.

Ystävällisin terveisin

EPV ENERGIA OY



Sami Kuitunen

Johtaja
Kehitys ja yhteiskuntasuhteet

Liite 1: Professori Olli Mäenpää lausunto tuulivoiman tuotantotuen kiintiöpäätöksen hakemiseen liittyvistä kysymyksistä

Lausunto tuulivoiman tuotantotuen kiintiöpäätöksen hakemiseen liittyvistä kysymyksistä

Energiateollisuus ry on pyytänyt oikeudellista asiantuntijalausuntoani seuraavista kysymyksistä, jotka liittyvät uusiutuvilla energialähteillä tuotetun sähkön tuotantotuesta annetun lain (30.12.2010/1396, tukilaki) tulkintaan ja soveltamiseen:

1. Voiko sähkön tuottaja tukilain 17 a §:n 1 ja 2 momentissa säädetyllä tavalla hakea Energiavirastolta kiintiöpäätöstä, jos lainvoiman saanut rakennuslupa on myönnetty ehdolla, ettei rakentamista saa aloittaa ennen kuin tuulivoimayleiskaava on tullut voimaan, ja tällainen kaava ei ole tullut voimaan?
2. Onko Energiavirastolla toimivalta yleisessä tietoverkossa julkaistulla tiedotteellaan muuttaa kiintiöpäätöksen hakemista koskevaa aikaisempaa tulkinta- ja soveltamislinjaansa?
3. Mitä rajoituksia Energiaviraston tulkintalinjan muutokselle asettavat hallinnon oikeusperiaatteet, erityisesti luottamuksensuojan, tasapuolisen kohtelun ja tarkoitussidonnaisuuden periaatteet?

Esitän lausuntonani seuraavan.

Lausunnon kohteen täsmentäminen

Energiavirasto on 1.6.2015 julkaissut kotisivuillaan yleisessä tietoverkossa tiedotteen ”Energiaviraston tulkinta kaavan lainvoimaisuudesta kiintiöpäätöstä haettaessa 1.6.2015”. Tiedotteessa esitellään Energiaviraston uutta tulkintaa erityisesti siltä osin kuin kysymys on kiintiöpäätöksen hakemisen edellytyksistä:

”Energiavirasto katsoo ehdollisten lainvoimaisten rakennuslupien täyttävän tuotantotukilaissa määritellyn lainvoimaisuuden kriteerin eikä tarkasta osana hakemuskäsittelyä ehtojen täyttymistä.

Hakemuskäsittelyssä Energiavirasto ei siten myöskään tarkasta, onko kaava alueella lainvoimainen. Kaavaehdon ei voida katsoa olevan erityisasemassa verrattuna muihin rakennusluvista esiintyviin ehtoihin. Kiintiöpäätöstä voi näin ollen hakea ja sen voi saada vaikka kaava ei olisi lainvoimainen.

Tuotantotukilainsäädännön näkökulmasta riittävää on, että rakennuslupa on lainvoimainen ja muut tuotantotukilain edellytykset täyttyvät. Jos kiintiötä haetaan tilanteessa, jossa kaavalla ei vielä ole lainvoimaa, sähkön tuottaja kantaa riskin siitä, että kaavan lainvoimaisuus ja siten rakentamistyöt viivästyvät ja kiintiöpäätös voi raueta ennen hyväksymishakemuksen jättämistä.

Myös MRL:n 201 a §:n tilanteessa lainvoimainen rakennuslupa täyttää tuotantotukilaissa edellytetyn lainvoimaisuuden kriteerin. Huomioon tulee ottaa lain 10 a luku tuulivoimarakentamisen erityisistä säännöksistä ja se, että täytäntöönpano MRL:n osalta ja lainvoimaisuus tuotantotukilain kannalta ovat kaksi eri asiaa.

Tiedotteessa esitelty uusi menettely poikkeaa saamieni tietojen mukaan Energiaviraston vakiintuneesti noudattamasta menettelystä. Tähänastisen menettelyn mukaan kiintiöpäätöstä koskevan hakemuksen voi tukilain 17 §:n 2 §:n mukaisesti tehdä Energiavirastolle vasta, kun tuulivoimalan rakennuslupa on lainvoimainen ja rakennuslupa voidaan myös toteuttaa yleiskaavan saatua lainvoiman. Energiavirasto on myös selvittänyt, että nämä hakemuksen edellytykset täyttyvät asianmukaisesti.

Tämän lausunnon kohteena olevat kysymykset liittyvät erityisesti siihen, 1) täytävätkö ehdollisten lainvoimaisten rakennuslupien perusteella tehdyt hakemukset tukilain hakemukselle määrittelemät oikeudelliset edellytykset, 2) onko Energiavirastolla toimivalta olennaisesti muuttaa laissa määriteltyjen menettelyvaatimusten soveltamista koskevaa käytäntöään ilmoittamalla siitä yleisessä tietoverkossa ja 3) minkälaiset puitteet hallinnon oikeusperiaatteet määrittelevät lain soveltamista koskevan tulkintalinjan muuttamiselle.

1. Kiintiöpäätöksen hakemisen edellytykset

Tukilain 17 §:n 1 momentin mukaan sähkön tuottaja voi hakea Energiavirastolta suunnitteilla olevalle tuulivoimalalle kiintiön vahvistamista tuulivoimaloiden kokonaiskapasiteetista (*kiintiöpäätös*). Kiintiöpäätöksen hakemisen edellytykset määrittellään tukilain 17 a §:n 2 momentissa:

”Hakemuksen voi tehdä, kun tuulivoimalan turbiineja koskevat maankäyttö- ja rakennuslaissa (132/1993) tarkoitetut rakennusluvat tai toimenpide-
luvat ovat lainvoimaisia ja sähköverkonhaltijan kanssa on tehty sähkömark-
kinalaissa tarkoitettu, tuulivoimalan liittämisen sähköverkkoon mahdollis-
tava sopimus. Hakemuksessa on esitettävä selvitykset sähköön tuottajasta,
tuulivoimalasta ja sen generaattorien nimellistehosta, investoinnin toteut-
tamisaikataulusta sekä asian arvioimiseksi ja ratkaisemiseksi tarvittavat
muut tiedot.”

Tämän oikeudellisen arvion kohteena on erityisesti säännöksen ensimmäisessä
virkkeessä määritelty edellytys, jonka mukaan tuottaja voi tehdä hakemuksen,
kun tuulivoimalan turbiineja koskevat maankäyttö- ja rakennuslaissa
(5.2.1999/132, MRL) tarkoitetut rakennusluvat tai toimenpideluvat ovat lainvoi-
maisista. Jos kyseiset luvat eivät ole lainvoimaisia, hakemusta ei siis voi tehdä tuki-
lain edellyttämällä tavalla.

Hakemuksen tekemiseen kohdistuvien edellytysten noudattamisella on olennai-
nen merkitys tuulivoiman tukijärjestelmän kannalta. Tämä johtuu siitä, että kiin-
tiöpäätöstä koskeva hakemus ei saa tukilain 17 a §:n 1 momentin tarkoittamaa
etuoikeutta kiintiöpäätökseen, mikäli maankäyttö- ja rakennuslain mukaiset ra-
kennusluvat tai toimenpideluvat eivät ole lainvoimaisia. Lupapäätösten lainvoi-
maisuu-
maisuutta koskeva edellytys liittyy tämän vuoksi tuulivoimaloiden kokonaiskapa-
siteetin kiintiöintiin, kiintiöjärjestelmän ennakoitavuuteen ja toimivuuteen sekä
kiintiöiden jakamisen tavoitteisiin.

Lainvoimaisuuden määritelmää ei sisälly voimassa olevaan lainsäädäntöön.
Yleensä hallintopäätösten kuten rakennus- ja toimenpidelupien lainvoimaisu-
u-
della kuitenkin tarkoitetaan, että päätökseen ei voi hakea muutosta varsinaisin
muutoksenhakekeinoin (esim. Hallberg – Ignatius – Kanninen, *Hallintolainkäyttö-
laki*, 1997, s. 370). Tämä lainvoiman muodollinen määritelmä liittyy ensisijaisesti
ylimääräisen muutoksenhaun käyttöalan määrittelyyn, sillä hallintolainkäyttölain
(26.7.1996/586) 58 §:n mukaan vain lainvoimaiseen päätökseen saa hakea muu-
tosta ylimääräisin muutoksenhakekeinoin.

Lainvoimaisuudella tarkoitetaan laajemmassa materiaalisessa merkityksessä
myös päätöksen pysyvyyttä, lopullisuutta ja täytäntöönpanokelpoisuutta. Lain-
voimaista päätöstä ei saa enää muuttaa, sillä se sisältää asian lopullisen ratkai-
sun. Yleensä päätöksen lainvoimaisuus on hallintolainkäyttölain 31 §:n mukaan
myös sen täytäntöönpanon edellytys. Jos päätöksen muuttaminen on mahdolis-
ta tai päätöstä ei voida panna täytäntöön, päätöstä ei välttämättä voida pitää
lainvoimaiselle päätökselle luonteenomaisella tavalla pysyvänä ja lopullisena.

Tukilain mukaan kiintiöpäätöstä koskevan hakemuksen saa tehdä, kun rakennuslupa on lainvoimainen. Voidaan pitää selvänä, että lainvoimaisuuden vaatimus ei tässä yhteydessä liity ylimääräisen muutoksenhaun mahdollisuuteen. Sen sijaan lainvoimaisuutta koskeva vaatimus liittyy ensisijaisesti kiintiöjärjestelmään ja sen toimivuuden edellytysten turvaamiseen. Lainvoimaisuudella tarkoitetaan tukilaissa ensisijaisesti rakennuslupan toteuttamiskelpoisuutta, jotta kiintiöpäätöksellä on realistinen merkitys kiintiön voimassaolon aikana ja kiintiöjärjestelmä on toimiva.

Vain sellaiset rakennusluvut, jotka ovat sisällöllisesti lopullisia ja joiden toteuttaminen on oikeudellisesti mahdollista, muodostavat riittävän varman pohjan tuulivoimalan rakentamiselle ja vastaavasti riittävän perusteen kiintiöpäätöksen hakemiselle. Jos tällainen varmuus selvästi puuttuu tai on epätodennäköistä, että rakennuslupaa ei voida toteuttaa, ei ole myöskään kiintiöjärjestelmän tarkoituksen kannalta asianmukaisia ja asiallisesti riittäviä perusteita sille, että hakemuksen tekijä automaattisesti saisi tukilain 17 a §:n 1 momentissa tarkoitetun etuoikeuden kiintiöpäätökseen.

Tukilain 17 a §:n 2 momenttiin sisältyvää rakennuslupan lainvoimaisuuden vaatimusta on näin ollen perusteltua arvioida myös kiintiöjärjestelmän toimivuuden, ennakoitavuuden ja toimintavarmuuden kannalta. Keskeinen säännös on MRL 201 a §, jonka mukaan rakennuslupan myöntäminen tuulivoimalan rakentamiseen on mahdollista lainvoimaa vailla olevan yleiskaavan perusteella. Rakennuslupaan on tällöin kuitenkin lisättävä ehto, jonka mukaan tuulivoimalan rakentamista ei saa aloittaa ennen kuin yleiskaava on tullut voimaan. Mikäli yleiskaava ei tule voimaan, tuulivoimalan rakennuslupa katsotaan rauenneeksi.

Vaikka MRL 201 a §:n nojalla ehdollisena myönnetty tuulivoimalan rakennuslupa olisikin tullut muodollisesti lainvoimaiseksi, tällaista rakennuslupaa ei voida pitää lopullisena, pysyvänä tai täytäntöönpanokelpoisena hallintopäätöksenä. Ehdollinen rakennuslupa ei ole lopullinen, koska sitä ei voida toteuttaa ennen kuin yleiskaava on saanut lainvoiman. Rakennuslupa raukeaa, jos yleiskaava ei tule voimaan. Jos yleiskaavaa muutoksenhaun seurauksena muutetaan, tälläkin on vaikutusta rakennuslupan toteuttamiseen. Lainvoimaista rakennuslupaa ei siihen sisältyvän lykkäävän ehdon vuoksi voida toteuttaa yleiskaavamenettelyn ollessa vireillä. Lisäksi on mahdollista, että rakennuslupaa ei voida toteuttaa edes yleiskaavan tultua lainvoimaiseksi, jos kaavaa on menettelyn kuluessa muutettu. Rakennuslupaan liitetty yleiskaavaehto voi joka tapauksessa siirtää rakennuslupan toteuttamista yli vuodelle.

Kun otetaan huomioon edellä esitetyt näkökohdat rakennuslupan lainvoiman oikeudellisesta merkityksestä ja kiintiöjärjestelmän toimivuudesta, MRL 201 a §:n

nojalla ehdollisena myönnetty tuulivoimalan rakennuslupa ei täytä niitä vaatimuksia, joita tukilain 17 a §:n 2 momentin tarkoittama rakennusluvan lainvoimaisuus edellyttää. Hakemusta ei siten voida pitää tukilain 17 a §:n 2 momentin mukaisesti tehtynä, jos tuulivoimalan rakennuslupa on myönnetty sillä ehdolla, että rakentamista ei saa aloittaa ennen kuin yleiskaava on tullut voimaan. Se että tällaiseen rakennuslupapäätökseen ei saa hakea muutosta varsinaisin muutoksenhakekeinoin, ei sellaisenaan muuta tätä oikeudellista arviota.

Toisena edellytyksenä hakemuksen tekemiselle on tukilain 17 a §:n 2 momentin mukaan se, että sähköverkonhaltijan kanssa on tehty sähkömarkkinalaissa tarkoitettu sopimus, joka mahdollistaa tuulivoimalan liittämisen sähköverkkoon. On mahdollista, että sopimuksen tekemiselle ei ole edellytyksiä, mikäli tuulivoimalan rakennuslupa ei ole toteuttamiskelpoinen. Myöskään tältä kannalta rakennusluvan muodollista lainvoimaisuutta ei voida pitää riittävänä seikkana.

Jos kiintiöpäätöstä koskevaa hakemusta ei ole tehty tukilain 17 a §:n 2 momentin määrittelemien edellytysten mukaisesti, se ei myöskään saa tukilain 17 a §:n 1 momentin tarkoittamaa etuoikeutta kiintiöpäätökseen. Koska etuoikeusjärjestyksen lainmukaisuus on kiintiöjärjestelmän toimivuuden kannalta olennainen elementti, Energiaviraston on selvittävä, täyttääkö hakemus tukilain 17 a §:n 2 momentissa säädetyt edellytykset niin, että rakennuslupa on toteuttamiskelpoinen ja sopimus sähköverkonhaltijan kanssa on tehty. Energiaviraston on myös varmistettava että hakemus ei saa etuoikeutta, jos se ei täytä näitä edellytyksiä.

2. Kiintiöpäätöksen hakemismenettelyä koskevat vaatimukset

Tukilain 17 a §:n 2 momentti sääntelee kiintiöpäätöksen hakemista. Tällä säännöksellä on hakemuksen käsittelyssä keskeinen oikeuksia perustava merkitys, sillä tukilain 17 a §:n 1 momentin mukaan sillä, joka on ensimmäisenä tehnyt hakemuksen 2 momentissa säädetyllä tavalla, on etuoikeus kiintiöpäätökseen. Etuoikeutta voidaan pitää sellaisena yksilön oikeutena, jonka perusteista on Suomen perustuslain (11.6.1999/731) 80 §:n 1 momentin mukaan säädettävä lailla. Etuoikeuden saamisen kannalta on siten keskeinen merkitys sillä, että hakemus on tehty tukilaissa säädetyllä tavalla.

Tarkemmat menettelysäännökset

Tarkempia säännöksiä kiintiöpäätöstä koskevasta hakemuksesta voidaan tukilain 17 a §:n 3 momentin mukaan antaa valtioneuvoston asetuksella. Maankäyttö- ja rakennuslain mukaisesta lupamenettelystä annetaan tarkempia säännöksiä asetuksella (MRL 130.3 §). Koska vain valtioneuvosto voi asetuksella täsmentää tukilakiin sisältyviä säännöksiä kiintiöpäätöstä koskevasta hakemuksesta, Energiavi-

rastolla ei ole toimivaltaa määritellä hakemukselle asetettavia vaatimuksia. Etuoikeusjärjestelmän perusteisiin vaikuttava menettely vaikuttaa toisaalta niin olennaisesti yksilön oikeuksien ja velvollisuuksien perusteisiin, että sen täsmen-täminen saattaa perustuslain 80 §:n 1 momentin vaatimukset huomioon ottaen olla mahdollista vain säätämällä asiasta lailla.

Näiden yleisten puitteiden kannalta on paikallaan arvioida Energiaviraston 1.6.2015 antamaa tiedotetta, jolla täsmennetään tukilaissa säädetyn lainvoimaisuuden edellytyksiä ja rajoitetaan hakemuksen käsittelyyn liittyvää asian selvittämistä Energiavirastossa. Tällaisia täsmentäviä kriteereitä ei voida pitää Energiaviraston hallinnollisen harkintavallan piiriin kuuluvina seikkoina, joita se voisi määritellä pelkästään tulkintalinjaansa muuttamalla, vaan hakemusta koskevat täsmennykset edellyttävät niiden sisällöstä riippuen lailla tai asetuksella toteut-tavia muutoksia.

Energiaviraston tulkintalinjan muutoksen riittävänä perusteena ei myöskään oi-keudellisesti arvioiden voida pitää Pääministeri Juha Sipilän hallituksen 27.5.2015 julkaistun hallitusohjelman liitteeseen 6. sisältyvää linjaus, jonka mukaan tuuli-voimakiintiötä rajoitetaan ja "[n]ykyisin syöttötariffijärjestelmässä olevat ja jo kiintiöpäätöstä hakeneet tuulivoimalat pääsevät syöttötariffijärjestelmään." Hal-litusohjelman kirjaus ei sellaisenaan täytä hakemusmenettelyn perusteiden mää-rittelylle asetettavia oikeudellisia edellytyksiä.

Energiaviraston selvittämisvelvollisuus

Hallintolain (6.6.2003/434) 31 § määrittelee yleiset puitteet viranomaisen selvit-tämisvelvollisuudelle. Viranomaisen on hallintolain 31 §:n 1 momentin mukaan huolehdittava asian riittävästä ja asianmukaisesta selvittämisestä. Tämä yleinen huolehtimisvelvollisuus merkitsee sitä, että viranomaisen on hankittava selvitys ratkaisun kannalta merkityksellisistä tosiseikoista, ellei selvitysvastuun jakautu-mista koskevista perusteista johdu, että tämä vastuu kuuluu asianosaiselle tai muulle taholle. Selvittämisvelvollisuuden toteuttamiseksi viranomainen voi laatia selvityksiä itse tai hankkia niitä toisilta viranomaisilta. Selvitystä voidaan pyytää myös asianosaiselta tai luotettavalta ulkopuoliselta taholta. Lisäksi asianosaisella on itsellään velvollisuus esittää selvitystä vaatimuksensa perusteista. Asian käsit-telyä ei voida pitää lainmukaisena, mikäli viranomainen ei ole selvillä siitä, mihin seikkoihin sen päätös perustuu.

Tukilain 17 a §:n 1 momentin mukaan kiintiöpäätökseen saa etuoikeuden se säh-kön tuottaja, joka on ensimmäisenä tehnyt hakemuksen pykälän 2 momentissa säädetyllä tavalla. Etuoikeus perustuu siten suoraan lakiin eikä Energiavirasto tee erikseen päätöstä etuoikeuden saamisesta. Etuoikeuden saamisen edellytyksenä

on kuitenkin, että hakemus on tehty laissa säädetyllä tavalla. Koska tukilain mukainen hakemus perustaa etuoikeuden, Energiaviraston velvollisuutena on selvittää, että hakemus täyttää tukilain hakemukselle asettamat edellytykset. Viranomaisen lakisääteinen selvittämisvelvollisuus huomioon ottaen Energiavirasto ei voi oman harkintansa mukaan luopua tämän velvollisuuden noudattamisesta ilmoittamalla, että se ei enää tarkasta ehdollisena myönnettyjen rakennuslupien ehtojen täyttymistä eikä myöskään sitä onko kaava alueella lainvoimainen.

3. Hallinnon oikeusperiaatteiden merkitys Energiaviraston muuttaessa lain soveltamista koskevaa menettelyään

Hallinnon oikeusperiaatteista säädetään hallintolain (6.6.2003/434) 6 §:ssä:

”Viranomaisen on kohdeltava hallinnossa asioivia tasapuolisesti sekä käytettävä toimivaltaansa yksinomaan lain mukaan hyväksyttäviin tarkoituksiin. Viranomaisen toimien on oltava puolueettomia ja oikeassa suhteessa tavoiteltuun päämäärään nähden. Niiden on suojattava oikeusjärjestyksen perusteella oikeutettuja odotuksia.”

Arvioitaessa Energiaviraston menettelykäytännön muodostumista ovat näiden periaatteiden lisäksi keskeisiä perustuslain 2 §:n 3 momenttiin sisältyvät lainalaisuusperiaate ja lakisidonnaisuuden periaate:

”Julkisen vallan käytön tulee perustua lakiin. Kaikessa julkisessa toiminnassa on noudatettava tarkoin lakia.”

Tämän arvion lähtökohtana on, että Energiaviraston tähän asti soveltama menettely kiintiöpäätöshakemusten käsittelyssä on perustunut tukilain 17 a §:ssä säädettyihin oikeudellisiin edellytyksiin. Energiavirasto on myös noudattanut hallintolain edellyttämää viranomaisen selvittämisvelvollisuutta. Viraston soveltama menettely on nämä seikat huomioon ottaen ollut sekä lainalaisuusperiaatteen että lakisidonnaisuuden periaatteen mukainen. Kun Energiavirasto on 1.6.2015 ilmoittanut muuttavansa tukilain soveltamista koskevaa menettelyään, tätä muutosta on paikallaan arvioida myös hallintolain 6 §:ään sisältyvien hallinnon oikeusperiaatteiden kannalta.

Lain soveltamiskäytännön muuttamisen yleiset edellytykset

Viranomaisen voi sinänsä muuttaa yksittäisen säännöksen soveltamisessa noudattamaansa tulkintalinjaa, mikäli muutos tapahtuu päätöksenteon lainalaisuuden ja lakisidonnaisuuden puitteissa. Tulkintalinjan muutokselle on kuitenkin esitettävä asialliset ja riittävät perustelut. Lisäksi uuden tulkintalinjan on sopeuduttava hallintolain 6 §:ssä säädettyjen periaatteiden määrittelemiin puitteisiin, jot-

ta se on lainmukainen. Jos tulkintalinjaa ei ole muutettu näissä puitteissa, uutta tulkintaa ei voida pitää lainmukaisena eikä pätevänä.

Hallintolain 45 §:n 1 momentin mukaan viranomaisen on perusteltava päätöksensä ilmoittamalla, mitkä seikat ja selvitykset ovat vaikuttaneet ratkaisuun sekä mainittava sovelletut säännökset. Silloinkin kun päätöksen perustelut voidaan hallintolain pykälän 2 momentin mukaan jättää esittämättä, perustelut on kuitenkin pykälän 3 momentin mukaan esitettävä, jos päätös merkitsee olennaista muutosta vakiintuneeseen käytäntöön. Säännös korostaa viranomaisen tulkinta- ja soveltamiskäytännön perusteluja ja perusteltavuutta päätöksen luonteesta riippumatta. Koska Energiaviraston 1.6.2015 tiedotteellaan ilmoittamaa menettelykäytännön muutosta ei ole perusteltu näiden vaatimusten mukaisesti, menettelyn muutos ei täytä viranomaisen soveltamiskäytännön muuttamiselle tältä osin asetettuja edellytyksiä.

Luottamuksensuojaperiaate

Luottamuksensuojaperiaatteen mukaan viranomaisen on toiminnassaan otettava huomioon yksityisen oikeutetut odotukset ja turvattava ne. Hallintolain 6 §:n mukaan viranomaisten toimien ”on suojattava oikeusjärjestyksen perusteella oikeutettuja odotuksia”. Yksityisen tulee muun muassa voida luottaa siihen, että viranomaisen toiminta ei yllättäen tai ainakaan takautuvasti muutu siltä osin kuin se vaikuttaa yksityisen oikeuteen tai etuun rajoittavasti tai muuten negatiivisesti. Luottamuksensuojan saaminen edellyttää, että yksityisellä on oikeutettuja odotuksia, jotka perustuvat oikeusjärjestykseen.

Oikeutetut odotukset voivat nyt arvioitavassa tapauksessa kohdistua etenkin Energiaviraston noudattamaan menettelykäytäntöön suhteessa ehdollisiin rakennuslupiin. Tällaisilla odotuksilla voidaan arvioida olevan varsin suuri merkitys tuulivoiman tuottajien kannalta, sillä noudatettu käytäntö vaikuttaa välittömästi kiintiöpäätösten etuoikeusjärjestykseen ja sitä kautta myös kilpailuolosuhteiden tasapuolisuuteen.

Jos noudatettua lainmukaista käytäntöä muutetaan yllättäen ja täysin perustelematta, se vaikuttaa välittömästi tuottajien oikeutettuihin odotuksiin, jotka kohdistuvat myös etuoikeusjärjestyksen perusteisiin. Koska etuoikeusjärjestys on määritelty lailla, sen perusteisiin kohdistuvat yllättävät ja perustelemattomat menettelyn muutokset eivät ole omiaan suojaamaan tuulivoiman tuottajien oikeutettuja odotuksia hallintolain 6 §:n tarkoittamalla tavalla.

Yhdenvertaisuusperiaate

Hallintolain 6 §:ssä kirjatun yhdenvertaisuusperiaatteen mukaan viranomaisen on ”kohdeltava hallinnossa asioivia tasapuolisesti”. Yhdenvertaisuusperiaate edellyttää myös hallintoasian käsittelyssä noudatettavan menettelyn tasapuolisuutta. Tämä vaatimus koskee epäilemättä myös tukilain mukaisten kiintiöpäästösten hakumenettelyä. Tasapuolisen kohtelun vaatimuksen voidaan katsoa edellyttävän, että viranomaisen tehdessä merkittävän muutoksen soveltamaansa menettelyyn, myös sitä koskeva tiedottaminen on tasapuolista.

Saamani tiedon mukaan Energiaviraston tiedotetta ei ole jaettu samalla tavalla ja samanaikaisesti kaikille markkinatoimijoille kuten aiemmin on toimittu, jolloin sähköposti on tullut kaikille toimijoille tai SATU-järjestelmään rekisteröityneille. Tämän vuoksi on mahdollista, että osa alan toimijoista on saanut muuttuneen tulkinnan tietoonsa jo ennen, kuin Energiavirasto julkisti sen verkkotiedotteellaan 1.6.2015. Menettelyä ei tältä osin voida pitää tasapuolisena.

Tarkoitussidonnaisuuden periaate

Tarkoitussidonnaisuuden periaatteen mukaan viranomaisen ”on käytettävä toimivaltaansa yksinomaan lain mukaan hyväksyttäviin tarkoituksiin”. Viranomaisen toimivallan käyttö on siten sidottu laissa määriteltyihin ja muuten lainmukaisiin tarkoituksiin.

Tukilain yleisenä tarkoituksena on sen 1 §:n mukaan edistää sähkön tuottamista uusiutuvilla energialähteillä ja näiden energialähteiden kilpailukykyä sekä monipuolistaa sähkön tuotantoa ja parantaa omavaraisuutta sähkön tuotannossa. Vastaava yleinen tavoite koskee myös kiintiöpäästösten hakemista ja käsittelyä tukilain 17 a ja b §:n mukaan.

Erityisesti rakennuslupahakemuksen lainvoimaisuutta koskevan vaatimuksen tarkoituksena on turvata kiintiöjärjestelmän toimivuus. Tämä käy ilmi muun muassa eduskunnan talousvaliokunnan mietinnöstä (TaVM 2/2014 vp). Siinä kiinnitetään ensin huomiota edellytyksiin, joiden mukaan ”hankkeella on maankäyttö- ja rakennuslain edellyttämät lainvoimaiset luvat ja että tuulivoimalan liittämisestä sähköverkkoon on tehty sähkömarkkinalaissa tarkoitettu sopimus.” Talousvaliokunnan mukaan näillä vaatimuksilla ”voidaan varmistaa, että sitovia kiintiöpäästöksiä annetaan vain hankkeille, joilla on suuri todennäköisyys toteutua”.

Lainvoimaisuusedellytyksen keskeisenä tarkoituksena voidaan tällä perusteella pitää sitä, että ensisijaisesti toteuttamiskelpoiset hankkeet pääsevät kiintiöjärjestelmään ja siihen kuuluvaan etuoikeusjärjestykseen. Tarkoitussidonnaisuuden periaatteen kannalta arvioituna myös kiintiöhakemusten käsittelyssä noudatetun

menettelyn tulisi tukea kiintiöjärjestelmän tarkoitusta. Tarkoitussidonnaisuuden periaatteen kannalta ei siten voida pitää hyväksyttävänä, että kiintiöjärjestelmään otetaan automaattisesti etuoikeuden perustavia hankkeita, vaikka niiden toteuttamiskelpoisuus on rakennusluvan ehdollisuuden vuoksi hyvin epävarma tai epäselvä.

Helsinki, 12.6.2015



Olli Mäenpää
oikeustieteen tohtori
hallinto-oikeuden professori