Jari Kostama
21.11.2018

Eduskunnan ympäristövaliokunta
Kuuleminen 22.11.2018
HE eduskunnalle laeiksi hiilen energiakäytön kieltämisestä ja oikeudenkäynnistä markkinaoikeudessa annetun lain 1 luvun 2 §:n muuttamisesta

Hallituksen esitys laiksi hiilen energiakäytön kieltämisestä

ET:n mielestä hiilen energiakäytön kieltäminen lailla on kalliista ja tarpeetonta. Kivihiilen käyttö vähentyy joka tapauksessa marginaaliin noin kymmenen vuoden kuluessa energiayhtiöiden tekemillä ratkaisuilla ja suunnitelluilla investoinneilla.

Toteutuessaan lailla on lukuisia negatiivisia seuraamuksia:
- Perustuslain omaisuudensuoja murtuu ja sähkömarkkinoilla toimivien yritysten kilpailuneutraliteettia rikotaan.
- Vaikutukset polttoainemarkkinoihin ovat merkittäviä. Todennäköisesti puupolttoaineen hinta nousee kysynnän kasvaessa, puupolttoaineen tuonti kasvaa merkittävästi. Biomassan saatavuus ja hinta on hyvin epävarmaa erityisesti pääkaupunkiseudulla.
- Kivihiilen käytöstä nopeutetusti luopuvien energiayritysten polttoaineen vaihtokustannukset on arvioitu alakanttiin.
- Kieltolaki ja nopeutettu aikataulu nostavat energiantuotannon kustannuksia, rajoittavat energiayhtiöiden mahdollisuuksia kehittää ja ottaa käyttöön uutta teknologiaa, sekä heikentävät niiden kannattavuutta. Lopputuloksena energiayritysten asiakkaiden tai veronmaksajien syliin lankeaa huomattava lasku.

Omaisuudensuoja ja elinkeinovapaus

Hallituksen esityksessä on perustuslain 15 §:n turvaamaa omaisuudensuojaa tulkittu professori Ojasen lausunnon pohjalta hiilen energiakäyttäjien kannalta ongelmallisesti: ”Hiilen energiakäytön kiellossa olisi valtiosääntöoikeudellisesti kysymys omaisuuden käyttörajoituksesta, joka ei tosiasiallisilta vaikutuksiltaan rinnastu pakkolunastukseen. Perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännössä on vakiintuneesti todettu omaisuuden käyttörajoituksiin liittyvistä korvauksista, että perustuslain 15 §:n 1 momentin säännöksestä ei johdu vaatimusta korvata omistajalle mitä tahansa käyttörajoitusta eikä täyden korvauksen vaatimusta korvauksia myönnettäessä.”

Perustuslain 18 §;n mukaan Suomessa on elinkeinovapaus. Kivihiilen energiakäytön käyttökieltolaki on mitä ilmeisimmin ristiriidassa ko. perustuslain kohdan kanssa.

Energiateollisuus ry
Eteläranta 10, 00130 Helsinki
www.energia.fi

ET ei pidä em. lakiesitykseen valittuja perustuslain omaisuudensuojan tulkintoja oikeina, vaan viittaa Alice Guimaraes-Purokosken 2016 antamaan asiantuntijalausuntoon, jossa omaisuudensuojaa on käsitelty kattavasti ja päädytty erilaiseen lopputulokseen kuin hallituksen esityksessä on esitetty.

Lausunnon mukaan perustuslain 15 §:n mukaisen omaisuudensuojan subjektina voi olla oikeushenkilö, kuten kivihiiltä energialähteenä käyttävän voimalaitoksen omistajataho. Omaisuudensuojaan puuttuminen pitää olla myös välttämätöntä ja oikeasuhtaista hyväksyttävän tavoitteen saavuttamiseksi. Kivihiilikieltokysymyksessä voi hyvällä syyllä kysyä, onko kielto välttämätön ja oikeasuhtainen hiilidioksidipäästöjen vähentämiseksi?

Omaisuudensuojaa tarkasteltaessa on säädettävä tarkasti minkälaisia kivihiiltä käyttäviä laitoksia kielto koskisi. Voimalaitokset voidaan esimerkiksi jakaa kivihiiltä pääpolttoaineena käyttäviin laitoksiin sekä monipolttoainelaitoksiin, joissa kivihiili on vain yksi mahdollisista laitoksen käyttämistä polttoaineista. Samoin omaisuudensuojaa arvioitaessa merkitystä tulee antaa voimalaitoksen jäljellä olevalle käyttöiälle.

1. Uusi tai suunnitteilla oleva kivihiiltä käyttävä voimalaitos

   Uusien tai suunnitteilla olevien kivihiiltä käyttävien laitosten perustamista koskevia rajoituksia ei voitane pitää yllätyksellisinä tai ennalta arvaamattomina. Tällöin perustuslakivaliokunnan käytännössä toiminnan aloittamista suunnitteleville toimijoille ei ole vastaavaa perustuslain tasoista suojaa kuin sellaisille toimijoille, jotka jo harjoittavat toimintaa. Tosin, jos toimijan suunnitelmat ovat jo edenneet konkreettisen toimeenpanon asteelle esimerkiksi siten, että kiinteistö ja rakennuslupa on hankittu tai sopimuksia on solmittu kolmansien tahojen kanssa, omaisuudensuoja on jo vahvempi kuin investoinnin esiselvitysvaiheessa.

2. Toiminnassa oleva kivihiiltä käyttävä voimalaitos, joka ei voi teknistaloudellisesti järkevällä tavalla korvata kivihiiltä muilla polttoaineilla

   Toiminnassa olevien kivihiiltä käyttävien voimalaitosten omistajat eivät kivihiilen käytön kieltämistä tai rajoittamista koskevien kannanottojen perusteella ole voineet riittävällä tavalla varautua siihen, että tällainen toiminta tultaisiin lainsäädännöllä kieltämään. Saattaa myös olla, että kivihiiltä käyttävien voimalaitosten omistajat ovat laitoksensa toiminnan varmistamiseksi sitoutuneet monenlaisiin sopimussuhteisiin, joiden täyttämien voi käydä ongelmalliseksi tai estyä kokonaan, mikäli kivihiilen käyttö kielletään lailla.

   Tällöin on kysymys voimalaitosten omistajien omaisuudensuojaan olennaisella tavalla puuttumisesta. Koska omistajalla ei käytännössä ole muuta mahdollisuutta kuin sulkea laitoksensa, omaisuudensuojaan puuttuminen voidaan tosiasiallisilta vaikutuksiltaan rinnastaa omaisuuden pakkolunastukseen. Tällaisessa tilanteessa sovellettavaksi tulee perustuslain pakkolunastussäädös, jonka nojalla toiminnanharjoittaja on oikeutettu saamaan täyden korvauksen.

   Tätä tukee myös Saksan perustuslakituomioistuimen ydinvoimakieltoa koskeva ratkaisu (http://www.bundesverfassungsgericht.de/SharedDocs/Entscheidungen/EN/2016/12/rs20161206_1bvr282111en.html), jonka mukaan lainsäätäjän pitää laatia korvausten maksamista koskeva säännös tai säännöksiä.

3. Toiminnassa oleva kivihiiltä käyttävä voimalaitos, joka voi teknistaloudellisesti järkevällä tavalla korvata kivihiiltä muilla polttoaineilla

   Sikäli kuin kivihiiltä käyttävä voimalaitos voi teknis-taloudellisesti järkevällä tavalla korvata kivihiilen muulla polttoaineella ja näin kivihiilikiellosta huolimatta jatkaa toimintaansa, on kiellon vaikutus voimalaitoksen omistajan omaisuudensuojaan vähäisempi kuin kohdassa 2 kuvatulla laitoksella. Joissakin tapauksissa kiellon kohteena olevalla yritykselle syntyvät ylimääräiset kustannukset on ainakin osin mahdollista siirtää yrityksen myymien tuotteiden hintoihin ja siten asiakkaidensa maksettavaksi. Monipolttoainevoimalaitoksessa voi polttoaineen vaihtaminen toiseksi olla joka tapauksessa tavanomaista liiketoimintaa

eikä kivihiilikielto välttämättä merkitse toiminnanharjoittajan omaisuudensuojaan puuttumista.

Mikäli voimalaitoksen omistajan on mahdollista teknis-taloudellisesti järkevällä tavalla korvata kivihiili muulla polttoaineella, ei kysymys ole pakkolunastukseen rinnastettavissa olevasta käyttöoikeuden rajoituksesta. Valtion korvausvastuu ei olisi täyden korvauksen suuruinen, vaan koskisi välttämättömiä ja teknis-taloudellisesti järkeviä investointeja tarpeellisten muutosten aikaansaamiseksi.

Sekä Guimaraes-Purokoski että Ojanen nostavat esiin Euroopan neuvoston ihmisoikeussopimuksen ensimmäisen lisäpöytäkirjan 1 artiklan, jonka mukaan ”jokaisella luonnollisella tai oikeushenkilöllä on oikeus nauttia rauhassa omaisuudestaan. Keneltäkään ei saa riistää hänen omaisuuttaan paitsi julkisen edun nimissä ja laissa määrättyjen ehtojen sekä kansainvälisen oikeuden yleisten periaatteiden mukaisesti.” Ojanen toteaa, että ”koska Suomen kansainväliset ihmisoikeudet asettavat vastaavien perusoikeuksien vähimmäistason, myös perustuslain 15 §:n mukainen omaisuudensuoja ulottuu luonnollisten henkilöiden ohella (yksityisiin) oikeushenkilöihin, kuten osakeyhtiöihin.” Guimaraes-Purokosken mukaan ”…omaisuuden poisottamisen (riiston) tulee perustua kansainvälisen oikeuden yleisiin periaatteisiin, on katsottu merkitsevän sitä, että ulkomaisen omaisuuden pakkolunastustilanteessa maksettavan korvauksen tulisi vastata täyttä korvausta.”

Hallituksen esitykseen otettuun perustuslain 15 §:n tulkintaan, että hiilen energiakäytön kiellossa olisi kysymys omaisuuden käyttörajoituksesta eikä pakkolunastuksesta liittyy myös professori Ojasen mielestä epävarmuutta. Hänen mukaansa ”On kuitenkin huomautettava, että rajanveto omaisuuden käyttörajoituksen ja pakkolunastuksen välillä ei ole selvä ja yksiselitteinen…”. Edelleen ”…ei ole täysin suljettu pois, etteikö perustuslakivaliokunta voisi katsoa kivihiilen käytön täyttävän pakkolunastuksen tunnusmerkistön ainakin sellaisissa tilanteissa, joissa kielto kokonaan estäisi laitoksen käytön energiantuotannossa sen takia, ettei laitoksessa voida tuottaa energiaa muilla käyttötavoilla.”

Omaisuudensuoja kuuluu niihin perusoikeuksiin, jotka suojaavat myös oikeushenkilöiden varallisuusoikeuksia. Sitä voidaan pitää myös yleisenä oikeusperiaatteena, joka velvoittaa julkista valtaa kunnioittamaan omaisuutta ainakin keskeisimpien vaatimusten osalta. Ajatusta siitä, että perusoikeuksien ydintehtävä on turvata yksilöiden oikeuksia, ei tule pyrkiä toteuttamaan rajaamalla oikeushenkilöiden omaisuus omaisuudensuojan soveltamispiirin ulkopuolelle.[1] Hallituksen esityksen mukaisen kivihiilen käytön kiellon hyväksyttävyys ja oikeasuhtaisuus voidaan kyseenalaistaa myös sillä perusteella, että kivihiilen käyttäminen ei rajoita yksilöiden perusoikeuksia, joten omaisuudensuojan rajoittaminen ehdotetulla tavalla ei ole välttämätöntä eikä oikeasuhtaista yksilöiden perusoikeuksien turvaamiseksi.

Varallisuusoikeuksien siirtojen ohella pakkolunastussäännös voi tulla sovellettavaksi myös sellaisten merkittävien rajoitustyyppisten toimenpiteiden yhteydessä, jotka tosiasiallisilta vaikutuksiltaan rinnastuvat omaisuuden pakkolunastukseen (ks. esim. PeVL 38/1998 vp). Tällainen ajatus omaisuudensuojasta myös ns. tosiasiallista eli de facto -pakkolunastusta vastaan tunnustetaan niin kotimaisen perustuslain kuin Euroopan ihmisoikeussopimuksenkin tulkinnassa.[2]

Omaisuudensuojaa koskevan määräyksen on Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen käytännössä katsottu antavan suojaa paitsi muodollista pakkolunastusta, myös tosiasiallista omaisuuden pakko-ottoa vastaan. Tuomioistuin on tällaisissa tapauksissa antanut merkitystä sille, että omistajaa on estetty määräämästä omaisuutensa käytöstä. Kyse on ollut tuomioistuimen mukaan siitä, että omistajaa on estetty nauttimasta rauhassa omaisuudestaan (Papamichalopoulos ym. v. Kreikka (1993), kohdat 43—45, Vasilescu v. Romania (1998), kohdat 51—53). EIT on oikeuskäytännössään purkanut 1. pöytäkirjan 1 artiklan osiin ja eriyttänyt siitä kolme eri sääntöä: 1) oikeus nauttia omaisuudesta rauhassa, 2) kielto riistää omaisuutta, ja 3) valtion oikeus valvoa omaisuuden käyttöä.[3]

---

[1] Ks. Länsineva, Pekka: ''Perusoikeudet ja varallisuussuhteet'', 2002, s. 197

[2] Ks. Länsineva 2002, s. 209–219 ja Pellonpää, Matti: ''Euroopan ihmisoikeussopimus'', 2018, s. 1073.

[3] Hirvelä, Päivi & Heikkilä, Satu: ''Ihmisoikeudet, käsikirja EIT:n oikeuskäytäntöön'', 2017, s. 1249.

Omaisuuden käyttämisen kiellon on perustuslakivaliokunnan käytännössä tulkittu rinnastuvan pakkolunastukseen esimerkiksi tapauksissa, joissa lailla kiellettiin käyttämästä vesivoimaa tai myöntämästä vesivoimalaitokselle rakentamislupaa.[4] Viimeaikaisessa perustuslakivaliokunnan käytännössä ei ole pääsääntöisesti jouduttu ottamaan kantaa näin pitkälle menevään kieltoon. Perusoikeusuudistusta edeltäneillä lausunnoilla on merkitystä perustuslain 15 §:n tulkinnassa, sillä esitöiden mukaan säännöstekstin vähäisillä muutoksilla ei pyritty saamaan aikaan muutoksia säännöksen tulkintakäytännössä.[5]

Hallituksen esityksen mukaan toiminnassa olevaa voimalaitosta, joka täyttää kaikki laissa ilmastonsuojelemiseksi ja ympäristön turmeltumisen estämiseksi säädetyt energiantuotannon varsin yksityiskohtaiset rajoitukset ja vaatimukset, kielletään näiden vaatimusten täyttämisestä huolimatta käyttämästä kivihiiltä polttoaineena. Tällöin kielto voi kokonaan estää voimalaitoksen käytön energian tuotannossa tai aiheuttaa joka tapauksessa huomattavaa haittaa omistajalle, eikä omistaja voi käyttää omaisuutta taloudellisesti mielekkäällä tavalla. Omistajalla ei ole mahdollisuutta saada kieltoon muutosta. Omistajalta puuttuu siis Euroopan ihmis-oikeussopimuksen 13 artiklan mukainen tehokas oikeussuojakeino.

Hallituksen esityksen mukaan yksi tekijä kiellon arvioinnissa perustuslain 15 §:n kannalta on kiellon kohteena olevien toimijoiden varallisuusmassan suuruus. Rajoitus ei kuitenkaan saa olla kohtuuttoman raskas tällaisen yrityksen näkökulmasta. Perustuslakivaliokunnan postialan, telealan ja maakaasualan sääntelyä koskevissa lausunnoissa on korostettu, etteivät varallisuusmassaltaan tai markkinavoimaltaan huomattaviin oikeushenkilöihin kohdistuvat perusoikeusrajoitukset saa olla näiden yritysten kannalta kohtuuttoman raskaita.[6] Hallituksen esityksessä on kyse kiellosta käyttää omaisuutta, ei esim. säännöksestä käyttää omaisuutta tietyllä tavalla tai kohdella muita markkinoilla toimivia tietyllä tavalla. Energia-alan toimijoiden varallisuusmassat ovat yleensä ottaen suuria sen takia, että ala on erittäin pääomaintensiivinen. Jos varallisuusmassaan kuuluvan laitoksen toiminta kielletään, energia-alan toimija ei voi hyödyntää laitosta taloudellisesti mielekkäällä tavalla eikä saa sen käyttämisestä saatavia tuloja korvaavien investointien tekemiseen. Kuten Pöyryn selvityksestä käy ilmi, korvaavien investointien tekeminen vaatii paljon aikaa ja rahoitusta. Erityisesti korvaavien investointien rahoitus voi kiellon seurauksena vaarantua.

Kivihiilen käyttämisen kielto aiheuttaa huomattavaa haittaa voimalaitoksen omistajan mahdollisuudelle käyttää voimalaitosta, eli omaisuuttaan, jos kyse on voimalaitoksesta, joka ei voi teknistaloudellisesti järkevällä tavalla korvata kivihiiltä muilla polttoaineilla. Kiellon voidaan katsoa estävän voimalaitoksen omistajaa käyttämästä omaisuuttaan. Tällainen huomattavaa haittaa omaisuuden käytölle aiheuttava rajoitus on katsottava vaikutuksiltaan pakkolunastukseen rinnastuvaksi käytönrajoitukseksi (esim. PeVL 8/2017 vp).

Kokonaisuutena arvioiden hallituksen esitysl on erittäin poikkeuksellinen puuttuminen omaisuudensuojaan ja elinkeinovapauteen, eikä sitä voida pitää välttämättömän ja suhteellisuusperiaatteen mukaisena. Hallituksen esitysluonnoksessa ja professori Ojasen lausunnossa viitatuissa perustuslakivaliokunnan lausunnoissa valiokunta on arvioinut lakiesityksiä, joiden vaikutukset omaisuuden suojaan ovat olleet merkittävästi lievempiä kuin hallituksen esitysluonnos ja niissä on myös annettu tehokkaat oikeussuojakeinot oikeushenkilölle tai luonnolliselle henkilölle, jonka omaisuuden käyttöä rajoitetaan. Alla on esitetty tiivistetysti valiokunnan lausuntojen sisältöjä ja kursiivilla eräitä johtopäätöksiä.

> **PeVL 8/2017 vp:** Kyse on vesilainsäädännön käyttöoikeussääntelyn uudistamisesta (HE 262/2016 vp). ''Vesilain 2 luvun 13 §:n mukaan hakijalle voidaan myöntää käyttöoikeus toiselle kuuluvaan alueeseen sillä olevine rakennuksineen tai muine rakennelmineen, jos alue on toteutettavan vesitaloushankkeen vuoksi tarpeen säännöksessä erikseen mainittua tarkoitusta varten. Edellytyksenä käyttöoikeuden myöntämiselle on yleisten vesitaloushankkeiden edellytysten täyttymisen lisäksi myös, että käyttöoikeuden hakija hallitsee omistusoikeuden tai pysyvän käyttöoikeuden perusteella vähintään puolta tarvittavasta alueesta tai, jos kysymys on hakijalle ja muille yhteisesti kuuluvasta alueesta, toimenpiteen kohteeksi joutuva alue ei ole sanottavasti suurempi

[4] Ks. PeVL 18/1982 vp, PeVL 8/1986 vp, PeVL 4/1990 vp, PeVL 21/1993 vp.
[5] HE 309/1993, s. 62.
[6] Ks. Perustuslakivaliokunnan antamat lausunnot postipalvelulaista (PeVL 28/2000 vp), telemarkkinalaista (PeVL 24/200 vp), maakaasumarkkinalaista (PeVL 4/2000 vp) sekä viestintämarkkinalaista (PeVL 8/2002 vp) ja Länsineva 2002, s. 114.

kuin hakijan osuus yhteisestä alueesta. Pykälässä ehdotetaan lisäksi säädettäväksi esteistä käyttöoikeuden myöntämiselle. Vesialueilla on kuitenkin muitakin käyttömuotoja. Lakiehdotuksen mukaan käyttöoikeutta ei voida myöntää jos oikeus kohdistuu vähäistä laajempaan alueeseen ja siitä aiheutuu huomattavaa haittaa alueen omistajan mahdollisuudelle käyttää oikeuden kohteena olevaa aluetta hyväkseen tai oikeuden perustaminen estää alueen omistajaa käyttämästä oikeuden kohteena olevaa aluetta hyväkseen ja tästä aiheutuu huomattavaa haittaa alueen omistajan muun alueen tai omaisuuden käyttämiselle.'' Edelleen valiokunta toteaa sääntelyn tarkoituksesta seuraavaa: ''Esteitä koskevan sääntelyn tarkoituksena on rajata käyttöoikeuden myöntämistä niin, ettei 2 luvun 13 §:n nojalla ole mahdollista perustaa vaikutuksiltaan pakkolunastukseen rinnastuvaa käyttöoikeutta toisen omaisuuteen.''

PeVL 10/2014 vp: Kyseessä on hallituksen esitys ympäristönsuojelulaiksi ja laeiksi eräiden siihen liittyvien lakien muuttamisesta (HE 104/2012 vp). ''Turvetuotannon sijoittamisesta ei saa ympäristönsuojelulakiehdotuksen 13 §:n 1 momentin mukaan aiheutua valtakunnallisesti tai alueellisesti merkittävän luonnonarvon turmeltumista.'' Edelleen ''ehdotettu sääntely mahdollistaa esityksen perustelujen mukaan (HE s. 66) turvetuotantoa koskevassa ympäristölupaharkinnassa pilaantumisen ohella myös toiminta-alueen fyysisestä muuttamisesta luonnonarvoihin aiheutuvien vaikutusten kattavan huomioon ottamisen. Säännös ei kuitenkaan muodosta pykälän 2 momentin poikkeussäännöksen vuoksi ehdotonta luvanmyöntämisestettä. Lisäksi pykälän 3 momentin perusteella epäämisperustetta ei sovelleta, jos luonnonarvot on otettu jo huomioon maakunta- tai yleiskaavassa.'' *Kyseisessä PeV:n lausunnossa kyse on siis ympäristöluvan epäämisestä yksittäisissä tapauksissa, eikä kategorinen kielto koko turvetuotannon lopettamiseksi. Sääntely eroaa siis hallituksen esitysluonnoksesta, jossa kyse on hiilen energiakäytön kieltämisestä.*

PeVL 32/2004 vp: Kyseessä on HE 74/2004 vp. **''**Esityksessä ehdotetaan viestintämarkkinalakiin lisättäväksi säännös, jonka mukaan Viestintävirastolla on oikeus asettaa kiinteässä verkossa toimivalle huomattavan markkinavoiman yritykselle euromääräinen hintakatto teleyritysten välisessä käyttöoikeushinnoittelussa.'' ''Esityksen säätämisjärjestysperusteluissa todetaan voimassa olevan lain tulleen säädetyksi perustuslakivaliokunnan myötävaikutuksella.'' Perustuslakivaliokunta on esittänyt sääntelystä seuraavia huomioita: ''ehdotus merkitsee viranomaisen mahdollisuutta rajoittaa omistajan oikeutta määrätä omaisuutensa käytöstä perittävän vastikkeen suuruudesta.'' ''Perusoikeuskytkentäiseen sääntelyyn liittyvän täsmällisyysvaatimuksen näkökulmasta on ongelmallista, että säännös viranomaisen toimivallasta on täysin avoin. Säännös ei ohjaa millään tavalla viranomaisen harkintavallan käyttöä hintakattoa asetettaessa tai enimmäishinnan suuruutta määritettäessä. Näin avoin sääntely ei ole riittävän täsmällistä eikä merkitse säädösperusteisia takeita sille, että viranomaisen toimet olisivat omistajien kannalta kohtuullisia.'' ''Hintakaton asettamismahdollisuus on perustelujen mukaan tarkoitettu käytettäväksi vain poikkeustilanteissa. Esimerkkinä perusteluissa mainitaan yleisen hintatason selvästi ylittävä hinnoittelu tapauksissa, joissa palveluiden todellisia kustannuksia ei voida todentaa. Perusteluista ilmenee myös, ettei hintakaton tulisi ainakaan merkittävästi poiketa samankaltaisten verkkojen keskimääräisestä kustannustasosta ja ettei hintakattoa tule asettaa tätä kustannustasoa huomattavasti alemmalle tai korkeammalle tasolle. Lisäksi harkinnassa on perustelujen mukaan kiinnitettävä erityistä huomiota aluekohtaisiin eroavaisuuksiin teleyhtiöiden tuotantokustannuksissa. Lakia on täydennettävä näitä perustelumainintoja vastaavilla säännöksillä hintakaton asettamistarkoituksesta ja sen asemasta viimesijaisena tai poikkeuksellisena sekä tähän liittyen määräaikaisena markkinoiden ohjauskeinona.'' *Kyse on siis poikkeuksellisesta ja määräaikaisesta kiellosta, joka on vaikutuksiltaan selvästi lievempi, kuin nyt käsillä oleva esitys, joka merkitsee huomattavasti pidemmälle menevää omistusoikeuteen kajoamista.*

PeVL 24/2012 vp: Kyseessä on HE 104/2012 vp. **''**Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi kasvinterveyden suojelemisesta annettua lakia.'' ''Ehdotettu sääntely merkitsee sitä, että toimijalla ei enää jatkossa ole hävitettävien kasvintuhoojien osalta subjektiivista oikeutta saada korvausta torjuntapäätöksen edellyttämistä kustannuksista ja vahingoista, vaan taloudelliset menetykset kuuluisivat lähtökohtaisesti toimijan normaalin liiketoimintariskin piiriin. Valtion korvausvastuu rajataan poikkeuksellisiin tilanteisiin, ja se koskee vain torjuntapäätöksen täytäntöönpanosta aiheutuvia kustannuksia. Torjuttavien kasvintuhoojien osalta torjuntakustannukset jäävät jatkossa kaikissa tapauksissa toimijoiden vastattaviksi.'' ''Torjuntapäätös annetaan tilanteessa, jossa on tarpeen ryhtyä toimenpiteisiin kasvintuhoojien torjumiseksi tai niiden leviämisen estämiseksi. Torjuntapäätöksen taustalla on kasvinterveyden turvaaminen, joka palautuu perustuslain 19 §:n 3 momentissa säädettyyn väestön terveyden ylläpitämisvelvoitteeseen ja perustuslain 20 §:n ympäristöperusoikeuteen.'' ''Lisäksi torjuntapäätöksessä ei ole kysymys pelkästään yleisen edun vuoksi tehtävästä toimenpiteestä, vaan kasvintuhoojien torjunta ja leviämisen estäminen koituu viime kädessä yleensä myös toimijan omaksi eduksi pienentämällä kasvintuhoojien haitallisia vaikutuksia omaisuuden arvoon ja käyttöön sekä elinkeinonharjoittamiseen.'' ''Perusoikeusrajoituksen oikeasuhtaisuuden kannalta on sinänsä perusteltua, että torjuntapäätöksen täytäntöönpanosta aiheutuneet kustannukset voidaan korvata toimijalle osittain tai kokonaan, jos vahingot

ovat poikkeuksellisen suuria.'' *Kyseisessä tapauksessa omaisuuden käyttörajoitus on siis melko lievä ja mahdollisuus korvaukseen on olemassa. Kyseinen toiminta koituu lisäksi toimijan omaksi eduksi, toisin kuin kivihiilen energiakäytön kieltämisen tapauksessa.*

PeVL 6/2010 vp: Kyseessä on HE 101/2009 vp. **''**Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi laki rakennusperinnön suojelemisesta ja kumottavaksi vuoden 1985 rakennussuojelulaki.'' Perustuslakivaliokunnan mukaan ''lakiehdotuksessa on valtiosääntöoikeudelliselta kannalta huomionarvoista rakennusten suojeluun liittyvää sääntelyä omaisuuden käyttörajoituksista ja vahinkojen korvaamisesta.'' ''Esityksen 1. lakiehdotukseen sisältyy useita suojeltavan rakennuksen omistajaan kohdistuvia kieltoja, rajoituksia ja velvoitteita.'' ''Ehdotetussa sääntelyssä on kysymys omaisuuden käyttörajoituksista, jotka eivät tosiasiallisilta vaikutuksiltaan rinnastu pakkolunastukseen.'' Edelleen ''rakennuksen omistajalla on 1. lakiehdotuksen 13 §:n 1 momentin mukaan oikeus saada valtiolta täysi korvaus, jos suojelusta tai vaarantamiskiellosta aiheutuu hänelle merkityksellistä vahinkoa tai haittaa. Sama oikeus on pykälän 3 momentin nojalla myös rakennuksen omistajan vertaisella haltijalla sekä rakennukseen kohdistuvan vuokra- tai käyttöoikeuden taikka muun näihin verrattavan erityisen oikeuden haltijalla.'' ''Lakiehdotuksen 21 §:n säännökset muutoksenhausta ja 7 §:n säännökset asianosaisten kuulemisesta turvaavat riittävät oikeusturvajärjestelyt.'' *Laissa siis määritellään laajat oikeussuojakeinot sille, jonka omaisuuteen käyttörajoitus kohdistuu. Omistaja voi hakea päätökseen muutosta ja on tietyin edellytyksin oikeutettu korvaukseen. Kivihiilen energiakäytön kieltämistä koskevassa esityksessä tällaisia oikeuksia ei ole asetettu.*

PeVL 36/2013 vp: Kyseessä on HE 75/2013 vp. **''**Esityksessä ehdotetaan muutettaviksi metsälakia ja rikoslakia.'' ''Lakiin ehdotetaan muun muassa lisättäviksi tiettyjä uusia metsälain mukaisia erityisen tärkeitä elinympäristöjä ja tarkennettavaksi mainittujen kohteiden ja niiden ominaispiirteiden määrittelyä. Alemmanasteisista säädöksistä siirrettäisiin lain tasolle edellä mainittujen elinympäristöjen käsittely sekä niihin liittyvää mahdollista poikkeuslupaa koskeva vähäisen taloudellisen menetyksen raja.'' Perustuslakivaliokunta on kiinnittänyt valtiosääntöoikeudellisen arvioinnin kannalta huomiota seuraavaan: ''esityksen valtiosääntöoikeudellisesti merkitykselliset muutosehdotukset sisältyvät metsälain puunkorjuuta ja metsän uudistamista koskevaan 2 lukuun ja metsäluonnon monimuotoisuuden turvaamista koskevaan 3 lukuun. Kysymys on näissä metsänomistajaan kohdistettavista huolehtimisvelvoitteista ja omaisuuden käyttörajoituksista. Rajoitusten taustalla on muun muassa metsäluonnon monimuotoisuuden turvaamiseen liittyviä perusteita.'' ''Perustuslakivaliokunta on katsonut, että metsälain 10 §:ssä tarkoitetut elinympäristöt eivät ole keskeisiä metsätalouden harjoittamisessa (PeVL 22/1996 vp). Tämä koskee myös nyt ehdotettuja uusia määritelmällisestikin pienialaisia tai metsätaloudellisesti vähämerkityksisiä elinympäristöjä. Omistajan kannalta rajoitukset ovat siten suhteellisen vähäisiä. Lakiehdotuksen 10 a ja 10 b §:ssä tarkoitetut rajoitukset eivät ole luonteeltaan ehdottomia kieltoja, minkä lisäksi säännöksissä tarkoitettujen velvoitteiden täyttämisestä tai rajoitteiden noudattamisesta voidaan 11 §:n perusteella myöntää tietyin edellytyksin poikkeuslupa.'' *HE 75/2013 puuttuu omaisuudensuojaan huomattavasti lievemmin kuin esitys kivihiilikiellon energiakäytön kieltämiseksi. Rajoitukset eivät kohdistu harjoitetun toiminnan ytimeen. Metsälain 10 §:n mukaan ''Edellä 2 momentissa tarkoitetut erityisen tärkeät elinympäristöt ovat pienialaisia tai metsätaloudellisesti vähämerkityksellisiä''. Lisäksi lain 11 §:ssä on säädetty poikkeusluvasta seuraavasti: ''Jos 10 a ja 10 b §:ssä tarkoitettujen velvoitteiden täyttämisestä tai rajoitteiden noudattamisesta aiheutuu maanomistajalle taikka hallintaoikeuden tai muun sellaisen erityisen oikeuden haltijalle metsäntuoton vähenemistä tai muuta taloudellista menetystä tai haittaa, mikä ei ole vähäistä, metsäkeskuksen tulee maanomistajan tai erityisen oikeuden haltijan hakemuksesta myöntää poikkeuslupa toteuttaa hoito- ja käyttötoimenpiteet tavalla, josta asianomaiselle aiheutuva menetys jää vähäiseksi.*

PeVL 32/2010 vp: Kyseessä on HE 273/2009 vp. ''Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi uusi kaivoslaki.'' Perustuslakivaliokunta lausui omaisuuden suojaan liittyvistä rajoituksista seuraavaa: ''Esityksen merkittävimmät vaikutukset kiinteistön omistajan omaisuuden suojaan liittyvät sellaisiin omistajan maa-alueeseen kohdistettaviin käyttö- ja muihin rajoituksiin, jotka aiheutuvat malminetsinnästä ja kaivostoiminnasta. Näitä lähinnä erilaisiin lupiin perustuvia rajoituksia on tarkasteltava sääntelyn vaikutukset huomioon ottaen joko perustuslain 15 §:n 1 momentin omaisuuden suojan yleislausekkeen tai — siltä osin kuin kysymys on omaisuuden pakkolunastuksesta tai siihen rinnastettavasta toimenpiteestä — perustuslain 15 §:n 2 momentin pakkolunastuslausekkeen valossa.'' ''Lupajärjestelmäsääntely on kiinteistön omistajan näkökulmasta hyvin kattavaa. Luvanhaltijan velvollisuuksia, lupahakemusta, lupaharkintaa ja päätöksentekoa koskevat säännökset (erit. lakiehdotuksen 11, 34, 45, 46, 51, 60 ja 61 §) turvaavat sen, että puuttuminen omistajan oikeusasemaan on rajattava oikeasuhtaisuusvaatimuksen edellyttämällä tavalla malminetsinnän kannalta välttämättömään. Olennaista on, että kiinteistön omistaja voi vaatia muun muassa luvan raukeamista (67 §), muuttamista (69 §) tai rikkomuksen ja laiminlyönnin oikaisemista (156 §). Omistajan oikeuden rajoituksen ongelmallisuutta vähentävät myös aiheutuneiden vahinkojen ja haittojen korvaus (103 §) samoin kuin velvollisuus huolehtia malminetsintäalueen

jälkitoimenpiteistä (15 §). Toiminnan harjoittamisen aikana maksettavalla vuosittaisella malminetsintäkorvauksella (99 §) on korvaustason alhaisuudesta huolimatta merkitystä kokonaisarvion kannalta. Oikeusturvajärjestelyistä ei liiemmin ole huomautettavaa."

Oikeusturvan osalta PeV on todennut muun muassa seuraavaa: "Kaivosviranomaisen päätökseen haetaan kaivoslakiehdotuksen 162 §:n pääsäännön mukaan muutosta valittamalla siten kuin hallintolainkäyttölaissa säädetään. Muutoksenhakuun oikeutettujen piiri on kuitenkin muun muassa malminetsintälupaa, kaivoslupaa ja kullanhuuhdontalupaa koskevien päätösten osalta ehdotetun 165 §:n perusteella merkittävästi laajempi kuin se on hallintolainkäyttölain 6 §:n nojalla. Tämä on asianmukaista kaivoslainsäädännön kaltaisen sääntelyn yhteydessä." *Sääntelyssä on siis kyse lupajärjestelmään liittyvistä omaisuuden suojan rajoituksista, eikä kategorisesta kiellosta. Perustuslakivaliokunta on lausunnossaan myös painottanut oikeusturvakeinojen riittävyyttä ja asianmukaisuutta.*

PeVL 20/2010 vp: Kalastuslakiin ehdotetaan esityksessä (HE 29/2010 vp) lisättäväksi säännös, jonka nojalla valtioneuvosto voi antaa uhanalaisten eläinlajien suojelemiseksi tarpeellisia asetuksia kalastuksen rajoittamisesta. ''Kalastuslakiin ehdotetaan hallituksen esityksessä lisättäväksi uusi 37 a §, jonka mukaan valtioneuvoston asetuksella voidaan enintään viiden vuoden määräajaksi kieltää tietyn pyydyksen tai kalastustavan käyttäminen tietyllä vesialueella säännöksessä mainituin edellytyksin.'' ''Ehdotusten taustalla on ensisijaisesti saimaannorpan uhanalainen tilanne. Valtiosääntöoikeudellisesti kalastusrajoituksia koskevan lakiehdotuksen perustana on viime kädessä perustuslain 20 §:n 1 momentti, jonka mukaan vastuu luonnosta ja sen monimuotoisuudesta, ympäristöstä ja kulttuuriperinnöstä kuuluu kaikille.'' ''Ehdotetun 37 b §:n mukaan vesialueen omistajalla tai erityisen oikeuden haltijalla on oikeus saada 37 a §:n mukaisesta kiellosta valtiolta täysi korvaus, jos kielto aiheuttaa hänelle merkityksellistä haittaa.'' ''Kiellon kohteena olevan vesialueen omistajalla tai erityisen oikeuden haltijalla on kalastuslain 37 §:n 1 momentin 1 kohdan mukaan mahdollisuus hakea elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskukselta tietyn vesialueen kattava poikkeuslupa kielletyn pyydyksen tai kalastustavan käyttämiseen. Kielteisestä päätöksestä voi valittaa tuomioistuimeen, jolloin myös asetuksen perustuslain tai muun lain mukaisuus voi perustuslain 107 §:n nojalla tulla vielä erikseen arvioitavaksi.'' *Ehdotuksessa on varmistettu keinot kielteisestä päätöksestä valittamiseksi. Lisäksi siinä taataan täysi korvaus mikäli kielto aiheuttaa omistajalle tai erityisen oikeuden haltijalle erityistä haittaa.*

Hallituksen esityksen mukaan perustuslain 15 §:stä ei johdu vaatimusta korvata omistajalle mitä tahansa käyttörajoitusta. Omaisuuden käyttörajoituksen korvaaminen on perustuslakivaliokunnan käytännön mukaan vain yksi kokonaisarviointiin vaikuttava osatekijä, joka otetaan huomioon arvioitaessa, onko käyttöoikeuden rajoitus omaisuuden perustuslainsuojan kannalta sallittua. Hallituksen esityksessä viitattujen perustuslakivaliokuntien lausuntojen (mm. PeVL 24/2012 vp, PeVL 20/2010 vp ja PeVL 6/2010 vp) osalta voidaan todeta, että niissä kaikissa arvioitujen omaisuuden käyttörajoituksen johdosta aiheutuvat haitat ovat olleet myös korvattavia. Lisäksi voidaan todeta, että hallituksen esityksen mukaisen kiellon aiheuttamat rasitukset toiminnanharjoittajille ovat taloudellisesti huomattavan paljon suurempia kuin kyseiset perustuslakivaliokunnan arvioitavana olleet lakiesitykset.[7] Korvausmenettely on ollut johdonmukaisesti käytössä vaikutuksiltaan huomattavasti lievempien rajoitusten osalta kuin hallituksen esityksen mukaisen pakkolunastukseen rinnastuvan käyttörajoituksen osalta. Jos korvausmenettelyä ei olisi hallituksen esityksessä kivihiilen käytön kieltämiseksi, olisi kyseessä merkittävä poikkeus aiemmin noudatetusta linjasta. Tällaista toimintaa ei voida pitää johdonmukaisena ja ennakoitavana.

Hallituksen esityksessä on lisäksi vedottu siihen, että perustuslain 20 §:stä johtuvista syistä laitoksen omistajalle ei voi muodostua oikeutta saada korvausta siitä, ettei laitosta voi käyttää sellaiseen toimintaan, joka ei täytä laissa ilmastonmuutoksen ja yleisemmin ympäristön turmeltumisen estämiseksi säädettyjä energiantuotannon rajoituksia ja vaatimuksia (esim. PeVL 10/2014). Perustelu on useasta syystä kyseenalainen.

Ensinnäkin, toiminnassa olevat kivihiiltä käyttävät laitokset, joilla on ympäristölupa ja päästölupa ja joiden omistajat noudattavat päästökauppasääntelyä, **täyttävät** laissa ilmastonmuutoksen ja ympäristön turmeltumisen estämiseksi säädetyt energiantuotannon rajoitukset ja vaatimukset. Toiseksi, PeVL 10/2014 kannanotto koski sitä, että perustuslakivaliokunnan näkemyksen mukaan on perusteltua, että ympäristöluvan epäämisestä ei makseta korvauksia (PeVL 10/2014, s. 5). Perustuslakivaliokunnan kanta ei sellaisenaan ole suoraan sovellettavissa

[7] PeVL 24/2012 vp lausuttavana oli HE 104/2012 vp, PeVL 20/2010 vp lausuttavana oli HE 29/2010 vp, PeVL 6/2010 vp lausuttavana oli HE 101/2009 vp.

ohjeeksi kivihiilen, eli tietyn polttoaineen, käytön kieltämisen arvioimiseen. Kolmanneksi, hallituksen esityksessä on arvioitu, että kivihiilen kieltäminen ei vähentäisi pienhiukkaspäästöjä, koska korvaavana polttoaineena käytettävän biomassan polttaminen tuottaa pienhiukkasia. Biomassan polttaminen ei myöskään lyhyellä aikavälillä vähennä hiilidioksidipäästöjä. Edelleen pitkällä tähtäimellä biomassan tai ainakin tiettyjen biomassakomponenttien päästöttömyys saatetaan kyseenalaistaa. Kiellolla ei siis saavuteta ilmastonsuojelullisia tavoitteita. Neljänneksi, kivihiilen käyttäminen nykyisten rajoitusten mukaisesti ei rajoita yksilöiden perusoikeuksia, joten sen käytön rajoittaminen ehdotetulla tavalla on kyseenalaista rajoituksen hyväksyttävyyden ja oikeasuhtaisuuden näkökulmasta.

Ympäristölupaharkinta on tapauskohtaista ja riippuu hankkeen ympäristövaikutuksista. Ympäristöluvan tarkoituksena ei ole estää tai kieltää ympäristöön vaikuttavaa toimintaa, vaan ennakkoon varmistaa lain aineellisten vaatimusten toteutuminen laitoksen toiminnassa ja suojata ympäristöä ja terveyttä yleisenä etuna. Lupapäätös on yleensä oikeusharkintaa.[8] Toiminnanharjoittajalla on oikeussuojakeinona mahdollisuus hakea muutosta ympäristölupapäätöksen ehtoihin tai ympäristöluvan epäämistä koskevaan päätökseen. Tämä eroaa vaikutuksiltaan ja oikeussuojakeinoiltaan ratkaisevasti hallituksen esitysluonnoksen kategorisesta kiellosta.

Kiellon vaikutusten tapauskohtaisuudesta ja hallituksen esityksessä esitettyjen arvioiden epävarmuudesta johtuen selkein keino turvata toiminnanharjoittajan omaisuuden suojan ja elinkeinonharjoittamisen vapauden toteutuminen, sikäli kuin kielto astuu voimaan esitysluonnoksen mukaisesti toukokuussa 2029 tai sitä ennen, on säätää kivihiiltä sähkön tai lämmön tuotannossa käyttävälle toiminnanharjoittajalle oikeus saada niin vaatiessaan valtion varoista (täysi) korvaus. Korvauksen oikea suuruus kunkin sitä hakevan oikeushenkilön osalta voidaan arvioida tapauskohtaisesti vasta lähempänä kiellon ajankohtaa. Ei ole omaisuudensuojan kannalta hyväksyttävää eikä oikeasuhtaista, että oikeus korvauksiin evätään noin kymmenen vuotta ennen rajoituksen voimaantuloa käyttäen perusteena viime kädessä epävarmoja ennusteita. Toisaalta jos arvioiden mukaan kivihiiltä käyttäisi enää muutama voimalaitos vuonna 2029, olisi korvauksia tosiasiassa hakemassa vain muutama taho, minkä voidaan katsoa aiheuttavan valtiolle riskin kohtuullisesta maksuvelvoitteesta eikä sen voida katsoa heikentävän perustuslain 20 §:n toteuttamista.

On myös mahdollista, että ulkomaalainen yhtiö Sappi vetoaa Suomen ja Etelä-Afrikan tasavallan välisen sijoitusten edistämisestä ja vastavuoroisesta suojaamisesta tehdyn sopimuksen (SopS 7-8/2001) artiklaan 5, jonka mukaan pakkolunastusta ja siihen rinnastettavia toimenpiteitä ei saa suorittaa, jollei toimenpiteisiin ryhdytä yleisen edun vuoksi syrjimättömyyden pohjalta. Toimenpiteet tulee suorittaa asianmukaisen oikeudellisen menettelyn mukaisesti ja niihin tulee liittää nopea, riittävä ja tosiasiallinen korvaus. Korvaus on suoritettava myös silloin, kun pakkolunastus olisi sopimuksen mukaan sallittu. Asia ratkaistaan viime kädessä välimiesmenettelyssä.[9]

On lisäksi huomattava, että perustuslaki tai Suomea sitovat kansainväliset velvoitteet ja tavoitteiden toteutuminen tai yksilöiden perusoikeudet eivät vaadi hallituksen esityksen mukaista kivihiilen käytön kieltoa.

Ehdotus poikkeuslupamenettelystä

Hallituksen esityksen tavoitteet voidaan saavuttaa myös siten, että lakiesitystä täydennetään korvausmenettelyn lisäksi poikkeuslupamenettelyllä jo siihen otettujen huoltovarmuuden turvaamista koskevien lainkohtien lisäksi. Poikkeuslupamenettelyssä voimalaitos, joka ei voi teknis-taloudellisesti järkevällä tavalla korvata kivihiiltä tai ei voi korvata sitä ilman huomattavia kustannuksia 2029, voisi hakea määräaikaista poikkeuslupaa johonkin tiettyyn vuoteen asti. Omistaja voisi valittaa päätöksestä. Niin kauan kuin asiassa ei olisi lainvoimaista rat-

[8] Ks. esim. Kuusiniemi "Ympäristölupa" 1993, s. 3; Kuusiniemi (toim.) "Ympäristönsuojelulainsäädäntö" 2015, s. 47—49; Kokko "Ympäristöoikeuden perusteet" 2017, s. 320.
[9] Myös hallinnollisen luvan peruutusta voidaan pitää pakkolunastukseen rinnastuvana, ks. esim. Kim Talus, "Hallinnollisetn lupien peruutus ja purkaminen kansainvälisen investointioikeuden näkökulmasta", Defensor Legis 2/2013, s. 251—258. tarkemmin

kaisua, kieltoa ei saisi panna täytäntöön poikkeuslupaa hakeneen voimalaitoksen osalta. Poikkeuslupa mahdollistaisi korvausinvestointien ajoittamisen järkevämmin ja asiassa voitaisiin myös ottaa huomioon muun muassa päästöoikeuden hinnan, teknologian ja kivihiilen käytössä tosiasiassa vuoteen 2029 mennessä tapahtuneet muutokset. Poikkeuslupamenettelyn, toki sen yksityiskohdista riippuen, voitaisiin mahdollisesti katsoa tekevän hallituksen esityksestä suhteellisuusperiaatteen mukaisen ja puuttuvan lievemmin omaisuudensuojaan sekä tarjoavan toiminnanharjoittajille tehokkaita oikeussuojakeinoja. Samalla voitaisiin myös mahdollisesti välttää ennenaikaisesta sulkemisesta aiheutuvat kustannukset ja niistä mahdollisesti aiheutuva merkittävä hintojen kohoaminen.

Julkisyhteisöjen omistamat osakeyhtiöt voimalaitosten omistajina

Omaisuudensuojan periaate suojaa myös oikeushenkilöiden varallisuusoikeuksia, kuten edellä on todettu.

Hallituksen esityksessä korostetaan sitä, että omaisuudensuoja perusoikeutena ei koske julkisyhteisöjä (mm. valtio, kunnat, kuntayhtymät, kunnalliset liikelaitokset). Julkisyhteisöjen omaisuus ei lähtökohtaisesti nauti perustuslain takaamaa omaisuudensuojaa. Tämä ei sinänsä ole käytännössä muodostanut ehdotonta estettä korvauksen maksamiselle julkisyhteisön omistamalle osakeyhtiölle, vaan esimerkiksi koskiensuojelulain mukaisessa korvausmenettelyssä oli mukana myös julkisyhteisöjen omistamia yhtiöitä, esim. Kemijoki Oy.

Hallituksen esityksen mukainen kielto vaikuttaa kaikkien sellaisten osakeyhtiöiden tai muiden oikeushenkilöiden omaisuuden käyttämiseen, jotka omistavat kivihiiltä käyttäviä laitoksia. Kaikki Pöyryn raportin sivulla 8 luetelluista kivihiilen merkittävimmistä käyttökohteista ovat laitoksia, jotka omistaa osakeyhtiö. Osakeyhtiöt ovat oikeushenkilöitä. Euroopan ihmisoikeussopimuksen ensimmäisen lisäpöytäkirjan 1 artiklan mukaan "jokaisella luonnollisella ja oikeushenkilöllä on oikeus nauttia rauhassa omaisuudestaan." Oikeushenkilöllä on tämä oikeus riippumatta sen omistajasta. Osakeyhtiön omaisuudensuojaan puuttuminen vaikuttaa myös muihin sen intressitahoihin kuin omistajiin, kuten velkojiin, työntekijöihin ja asiakkaisiin, ja mahdollisesti tehtyihin sopimuksiin. Oikeushenkilöiden omaisuuteen soveltuu myös Suomen perustuslain mukainen omaisuuden suoja.[10] Omaisuudensuojan ja elinkeinon harjoittamisen vapauden periaatteilla on tärkeä merkitys oikeushenkilöiden kannalta ja niitä tulee kunnioittaa mahdollisimman suuressa määrin kuitenkaan yksilöiden perusoikeuksia vaarantamatta.[11]
Euroopan unionin oikeuden sisältämät perusvapaudet ja perusoikeudet ulottuvat oikeushenkilöihin ja myös kuntien liikelaitoksiin. Esimerkiksi kuntien omaisuus niiden omistamissa liikelaitoksissa voidaan Euroopan ihmisoikeussopimuksen ensimmäisen lisäpöytäkirjan 1 artiklan 1. lauseen samoin kuin perustamissopimuksen 6 artiklan 2. kappaleen nojalla katsoa olevan suojattu. Tulkinnan tueksi voidaan viitata myös Euroopan unionin perusoikeuskirjaan, jonka 17 artiklassa määrätään omistusoikeuden suojasta. Viitattuihin säännöksiin nojaten on katsottava myös julkisyhteisöjen omistamien yritysten nauttivan omaisuuden suojaa.[12] Perusoikeuskirjan säännökset ovat sellaisenaan sitovia ja suoraan sovellettavaa oikeutta, mikä on vahvistettu useilla unionin tuomioistuimen tuomioilla.[13] EIT:n käytännössä on katsottu, että myös valtion omistama yhtiö voi saada suojaa ihmisoikeussopimuksen alla.[14] Voidaan myös katsoa, että välilliseenkin julkishallintoon kuuluvien varallisuusarvoiset etuudet kuuluvat omaisuudensuojan piiriin.[15]

[10] Oikeushenkilöt voivat tosiasiassa saada omaisuudelleen perustuslainsuojaa myös jokseenkin välittömästi ilman, että on tarpeen kovin perusteellisesti selvittää, missä määrin oikeushenkilöihin kohdistuvan sääntelyn vaikutukset kulloinkin ulottuvat niiden taustalla olevien yksilöiden varallisuusasemaan (ks. Länsineva 2002, s. 105–116 ja 196–197).
[11] Ks. myös Länsineva 2002, s. 109.
[12] Ks. myös Heuru-Mennola-Ryynänen, "Kunta – Kunnallisen itsehallinnon perusteet" 2008, s. 170—171.
[13] Kujala, "Euroopan Unionin perusoikeuskirja – Perusoikeudet ja lainkäyttö" teoksessa "Perus- ja ihmisoikeudet rikosprosessissa" 2012, s.124.
[14] Ks. esim. Case of Islamic Republic of Iran shipping lines v. Turkey, 40998/98.
[15] Ks. Länsineva 2002, s. 197.

Osakeyhtiönä toimivat energiantuottajat eivät ole osa julkishallintoa eivätkä ne hoida julkisoikeudellisia tehtäviä tai muuten käytä julkista valtaa, joten niitä ei millään tavalla voi pitää julkisoikeudellisina yhteisöinä tai edes välillisen julkishallinnon osina. Osakeyhtiönä toimivien energiantuottajien tulee noudattaa osakeyhtiölakia ja ne ovat yksityisiä, kaupallisia toimijoita.

Osakeyhtiöinä toimivat energiantuottajat ovat liiketaloudellisia toimijoita ja käyttävät omistamiaan laitoksia kaupalliseen tarkoitukseen liiketaloudellisesti kannattavalla tavalla, myös jos julkisyhteisö käyttää niissä määräysvaltaa tai omistaa osan niissä. Jos tällaisen oikeushenkilön omaisuus ei nauti omaisuudensuojaa, sillä ei ole mitään suojaa valtion puuttumista vastaan. Tätä ei voida pitää omaisuudensuojan periaatteen, perustuslain eikä Euroopan ihmisoikeussopimuksen mukaisena. Euroopan ihmisoikeussopimuksen 13 artiklan mukaan jokaisella, jonka Euroopan ihmisoikeussopimuksen mukaisia oikeuksia ja vapauksia on loukattu, on oltava käytössään tehokas oikeussuojakeino.[16]

Ainakin sellaisten kuntalain 126 §:n 1. momentin nojalla toimintansa yhtiöittäneiden aiempien kunnallisten laitosten kilpailullinen asema energiantuotantomarkkinoilla rinnastuu yhtiöittämisen jälkeen oikeuksine ja velvollisuuksineen muiden, yksityisten tahojen omistamien voimalaitosten asemaan. Tällöin näiden voimalaitosten omistajin kohtelun tulee olla yhdenvertaista yksityisessä omistuksessa olevien voimalaitosten omistajien kanssa.

Julkisyhteisöjen omistamien osakeyhtiöiden toimintaedellytysten takaamisen kannalta on olennaista varmistaa kilpailuneutraliteetin toteutuminen myös kivihiilen energiakäytön kieltämisen yhteydessä. Kilpailuneutraliteettisäännöksillä pyritään turvaamaan tasapuolisten kilpailuedellytysten toteutuminen markkinoilla, joilla julkinen sektori ja yksityiset yritykset toimivat tai voivat toimia samanaikaisesti mutta niitä saatettaisiin kohdella eri tavoin. Kilpailuneutraliteettisääntelyn taustalla on kilpailulainsäädännön perustavanlaatuinen tavoite ylläpitää tehokasta kilpailua markkinoilla. Mikäli julkisyhteisöjen omistamat osakeyhtiöt asetetaan esimerkiksi korvaussääntelyn osalta epäedullisempaan asemaan kuin yksityiset toimijat, johtaa tämä väistämättä kilpailun vakavaan ja mahdollisesti pitkäkestoiseen vääristymiseen markkinoilla.

Kilpailuneutraliteettisääntely Suomessa keskittyy varmistamaan, että julkisen sektorin elinkeinotoiminta ei nauttisi etulyöntiasemasta yksityisen tai kolmannen sektorin toimintaedellytyksiin verrattuna lainsäädännöstä, muusta sääntelystä, omistussuhteista, rahoituksesta tai muista sellaisista institutionaalisista seikoista johtuen. Kilpailuneutraliteetin toteutuminen kuitenkin edellyttää tasapuolisuutta myös sellaisessa tilanteessa, jossa julkisen sektorin elinkeinotoiminnan edellytykset kilpailla markkinoilla tasapuolisesti yksityisen ja kolmannen sektorin toimijoiden kanssa vääristyvät tai estyvät edellä mainittujen seikkojen johdosta.

On selvää, että mikäli julkisyhteisöjen omistamien osakeyhtiöiden ei ole mahdollista hakea korvausta voimalaitostensa käytön kieltämisestä, mutta yksityisillä toimijoilla tämä oikeus on, tehokas kilpailu markkinoilla näiden tahojen välillä vääristyy merkittävästi tai jopa kokonaan estyy. Julkisyhteisöjen omistamat osakeyhtiöt joutuisivat tällöin yksin kattamaan kaikki sellaisten laitosten, joiden teknis-taloudellista käyttöikää olisi vielä jäljellä, ennenaikaisiin alasajoihin sekä liiketoiminnan jatkamiseen muulla tavoin liittyvät kustannukset saamatta lainkaan korvausta arvonsa menettäneestä laitosomaisuudesta, samalla yksityisten toimijoiden saadessa korvausta omaisuuteensa kohdistuvasta, pakkolunastukseen verrattavasta merkittävästä käyttörajoituksesta. Tällainen tilanne johtaisi kilpailulle haitallisiin vaikutuksiin kun julkisyhteisöjen omistamat osakeyhtiöt eivät pystyisi tuottamaan kilpailupainetta yksityisille toimijoille mahdollisesti hyvinkin pitkän ajanjakson ajan.

Euroopan unionin oikeuskäytännön mukaan EU:n perustamissopimuksen mukainen vääristymätön kilpailu voidaan taata ainoastaan varmistamalla yhtäläiset mahdollisuudet taloudellisten toimijoiden välillä. Useimmiten EU-oikeudessa kilpailuneutraliteettivaje on ilmennyt julkisen sektorin elinkeinotoiminnan kilpailua vääristävien ominaispiirteiden vuoksi. Tilanteet, joissa yksityinen elinkeinotoiminta saa etua julkiseen elinkeinotoimintaan verrattuna ovat harvinaisem-

[16] Ks. myös Saksan perustuslakituomioistuimen ratkaisu BVerfG, Judgment of the First Senate of 06 December 2016 - 1 BvR 2821/11 - paras. (1-407), perusteluiden kohdat 372—374 ja 194.

pia. EU-tuomioistuimen oikeuskäytännön lähtökohtana kuitenkin on, että yhtäläisiä kilpailumahdollisuuksia suojataan kaikkien taloudellisten toimijoiden osalta.[17] Euroopan komissio on vaatinut suomalaisten kunnallisten laitosten toiminnan yhtiöittämistä tasapuolisten kilpailuedellytysten turvaamiseksi markkinoilla. Komissio on kyseenalaistanut EU:n valtiontukisäänTelyn näkökulmasta sekä valtion että kuntien mahdollisuuden harjoittaa taloudellista toimintaa sekä kilpailla markkinoilla, silloin kun toimintaa ei harjoiteta yhtiömuodossa. Kuntalain yhtiöittämisvelvollisuus velvoittaakin kunnat antamaan tehtävänsä osakeyhtiön, osuuskunnan, yhdistyksen tai säätiön hoidettavaksi silloin kun se harjoittaa kuntalain 7 §:ssä tarkoitettua tehtävää kilpailutilanteessa markkinoilla. Näin ollen kunnalliset toimijat on lain nojalla velvoitettu kilpailemaan markkinoilla tasapuolisesti yksityisten toimijoiden kanssa. Kilpailu yksityisten toimijoiden kanssa ei ole tasapuolista, mikäli yksityisillä toimijoilla on oikeus hakea korvausta kivihiilen energiakäytön kieltämisen aiheuttamasta pakkolunastukseen verrattavasta merkittävästä omaisuuden käyttörajoituksesta ja julkisyhteisöjen omistamilla osakeyhtiöillä ei vastaavaa oikeutta ole.

Toimitus- ja huoltovarmuuteen ja poikkeuksellisiin tilanteisiin liittyvät seikat

Kivihiili on tärkeä, helposti varastoitava ja energiasisältönsä säilyttävä huolto- ja toimitusvarmuuspolttoaine, joka sopii varapolttoaineeksi käytännössä kaikille kotimaisia polttoaineita (puu, turve, jätteet) käyttäville voimalaitoksille. Kivihiilen käyttö tuleekin mahdollistaa toimitus- ja huoltovarmuus- sekä poikkeustilanteissa. Vain valtion tason kriisiä (valmiuslain käyttöönotto, huoltovarmuustilanne) varten yritykset eivät ylläpidä polttoainevarastoa ja laitteistoja – pitää olla toimitusvarmuushyöty arkeen.

Jotta kivihiili on käytettävissä normaaliajan pidempiaikaisessa häiriössä, sitä pitää saada käyttää toimitusvarmuuspolttoaineena lyhytkestoisessakin häiriössä kattaen haasteet kotimaisen polttoaineen saatavuudessa tai laadussa tai laiterikot laitoksella, jolloin tarvitaan korvaava polttoaineen syöttölinja käyttöön (kivihiilen kuljettimet ja syöttölaitteet). Samalla laitteet pysyvät käyttökunnossa, kun tulee käytettyä, ja henkilöstön osaaminen säilyy. Kaikkia laitteita on testattava säännöllisesti.

Jos kivihiili ei ole yllä mainittuihin, mahdollisesti vain tuntien tai muutaman vuorokauden häiriöihin käytettävissä, kivihiilivarastoa ja sen vaatimaa laitteistoa ei ylläpidetä myöskään huoltovarmuustilanteita varten. Yritykset miettivät kilpailutilanteessa toisia vaihtoehtoja peilaten viime kädessä öljyn käytön kustannuksiin. Muut kivihiiltä korvaavat ratkaisut vaativat käytännössä lisäinvestointeja eli aiheuttavat ylimääräisiä kustannuksia, jotka vaikuttavat negatiivisesti kaukolämmön hintaan ja siten kilpailukykyyn. Selviä, helppoja korvaavia vaihtoehtoja ei yrityksillä ole valmiina. Selvittelyä vaaditaan esimerkiksi, soveltuvatko olemassa olevan voimalaitoksen oheislaitteistot sekä kattila edes osittain pelleteille. Pellettien saatavuus ja erityisesti säilyvyys ei myöskään ole samaa luokkaa kuin kivihiilen. Öljy on lopulta se viimeinen vaihtoehto, jos ei muuta mahdollisuutta ole.

ET:n käsityksen mukaan huolto- ja toimitusvarmuustilanteet on hallituksen esityksessä pääosin otettu huomioon varsin hyvin. Lämmöntuottaja voisi hakea poikkeusta kivihiilen käyttökiellosta Energiavirastolta. Poikkeuksen eli käyttöluvan perusteella kivihiilen sallittu käyttömäärä voi kalenterivuoden aikana olla enintään 10 prosenttia lämmön tuottajan viiden edellisen kalenterin vuoden perusteella lasketusta keskimääräisestä vuotuisesta polttoainekäytöstä. Poikkeus ja käyttölupa ei tulisi automaattisesti, vaan tiettyjen kriteerien tulee täyttyä:

1. luvan myöntämisen edellytyksenä olisi uhka lämmön toimitusvarmuuden vaarantumisesta epätavallisista ja ennalta arvaamattomista olosuhteista
2. luvan myöntäminen edellyttäisi myös, että lämmön tuottajan ei olisi ollut mahdollista vaikuttaa kyseisiin olosuhteisiin
3. luvan myöntäminen edellytettäisi, että lämmön tuottaja ei olisi voitu välttää lämmön toimitusvarmuutta uhkaavia olosuhteita kaikesta noudatetusta huolellisuudesta ja viipymättä vireille pannuista korjaavista toimenpiteistä huolimatta

[17] Ks. asia C-462/99, Connect Austria, kohta 83; asia C-202/88, Ranska v. komissio, kohta 51; ja asia C-18/88 GB-Inno-BM, kohta 25.

Esitetyistä kriteereistä 1 ja 2 ovat loogisia ja hyväksyttäviä. Sen sijaan kriteeri 3 on liian tiukka eikä se kaikin osin ole looginen ja hyväksyttävä. Perustelutekstissä todetaan esimerkiksi ”koneiden ja laitteiden rikkoontuminen ei lähtökohtaisesti olisi epätavallinen ja ennalta-arvaamaton tilanne, vaan lämmön tuottaja olisi velvollinen huolehtimaan koneiden ja laitteiden huollosta ja kunnossapidosta sekä viipymättä huolehtimaan rikkoontuneiden koneiden ja laitteiden korjaamisesta.” Normaali käytäntö on, että biopolttoaineen (ja turpeen) tuotanto- ja toimitusketjut ovat pääsääntöisesti kolmannen osapuolen hallinnassa ja operoinnissa (urakoitsijat) ja sopimusteitse lämmöntuottajan käytettävissä (alihankinta). Lämmöntuottajalla ei siten ole käytännössä tosiallista valtaa taikka välitöntä mahdollisuutta vaikuttaa kolmannen osapuolen koneiden ja laitteiden huoltoihin ja kunnossapitoihin taikka saada ennalta arvaamattomissa tilanteissa korvaavaa kalustoa käyttönsä. Lämmön toimitusvarmuuden turvaamiseksi voi kuitenkin joissakin tilanteissa olla välttämätöntä käyttää kivihiiltä varapolttoaineena välittömästi. Tällaisessa äkillisissä tilanteessa ei ole aikaa tai edes mahdollisuutta hakea Energiavirastolta lupaa poiketa hiilen käyttökiellosta (esim. yöaika ja viikonloput). Lisäksi em. rajaus johtaa helposti korkeisiin redundanssikustannuksiin ja vähentää energiayhtiöiden kiinnostusta ylläpitää kivihiilivarastoa ja kivihiiltä käyttäviä laitteistoja huoltovarmuustilanteita varten. Äkillisissä häiriötilanteissa lupamenettelyn sijaan tulisi säätää ilmoitusmenettelystä.

Turve

Turpeella on edelleen merkittävä rooli biomassan tukipolttoaineena yhdyskuntien ja teollisuuden sähkön ja lämmön tuotannossa. Kotimaisena energialähteenä turpeella on myös aluepoliittista merkitystä ja tärkeä rooli huoltovarmuuden turvaamisessa. Turpeen tuotanto ja käyttö tuo työpaikkoja, vahvistaa kauppatasetta ja parantaa energiaomavaraisuutta.

Turpeen energiakäyttöä voi em. seikkojen ohella perustella kotimaisten energialähteiden hyväksyttävyydellä sähkön sisämarkkinadirektiivin ajojärjestystä koskevassa säätelyssä. Sähkön toimitusvarmuuden ja infrastruktuuri-investointien turvaamiseksi toteutettavista toimenpiteistä annetun direktiivin 2005/89/EU 1 artiklan 1 kohdan a ja b alakohdissa säädetään direktiivin tavoitteena olevan riittävän tuotantokapasiteetin ja kysynnän ja tarjonnan riittävä tasapaino.

Turvetuotannolla ja turpeen käytöllä on kiistämättömät ympäristövaikutuksensa. Erityisesti turpeen poltosta syntyy kasvihuonekaasupäästöjä, joten sen energiakäyttö ilman hiilidioksidin talteenottoa ja varastointia (CCS) ei pitkällä aikavälillä ole sopusoinnussa päästövähennystavoitteiden kanssa.

Tästä huolimatta turpeen hyötyjen vuoksi on parlamentaarisen energia- ja ilmastokomitean vuonna 2014 antaman mietinnön mukaisesti tärkeä varmistaa, että siitä luovutaan vasta viimeisenä fossiilisista polttoaineista luopumisen jälkeen. Myös Sipilän hallituksen ohjelmassa turpeella on katsottu olevan roolia energian omavaraisuustavoitteen 55 % täyttämisessä.

Kannustinjärjestelmään liittyvät kysymykset

Hallituksen esityksen perusteluissa viitataan taloudellisiin kannustimiin nopeuttaa suurten kaupunkien 2020-luvun puolivälin jälkeen ajoittuvien kivihiiltä korvaavien investointien toteuttamista siten, että kivihiilen käytöstä luovuttaisiin jo vuonna 2025. Kannustinjärjestelmän osalta ET toteaa, että sen vieminen käytäntöön on mutkallista, koska käytännössä tukijärjestelmän valmistelu tapahtuu seuraavan hallituksen toimesta. On epäselvää, mikä on seuraavan hallituksen tahtotila tukijärjestelmän osalta. Kannustinjärjestelmään liittyvien epävarmuuksienkin takia kivihiilen kieltoa ei voida pitää oikeasuhtaisena.

Nykyiset valtiontukisäännöt ovat voimassa vuoden 2020 loppuun asti. On ilmeistä, että valtaosa kivihiilen korvaamisinvestoinneista sijoittuu 2020 jälkeiseen aikaan eli uusien valtiontukisäännösten ajalle. On myös todennäköistä, että uudet valtiontukisäännöt ovat aiempia tiukempia. Uuden energiateknologian tukeminen onnistunee jatkossakin. Sen sijaan lämmön ja sähkön yhteistuotantoon (CHP) liittyvien investointien tukikelpoisuus on hämärän peitossa. CHP-laitoksiin varattu tukimäärä on myös liian pieni varmistamaan korvaavan sähköntuotantokapasiteetin rakentamisen. Nopeutetun kivihiilikiellon aikatauluksi sopisi vuoden 2025 lopun sijasta paremmin maaliskuun 2026 loppu eli 2025 - 2026 lämmityskauden loppu. Kysymys on kolmesta kuukaudesta, jotka kuitenkin tekisivät aikaistetusta aikataulusta toimijoille realistisemman vaihtoehdon.

Lisätiedot: johtaja Jari Kostama, puh. 050 3011 870, jari.kostama@energia.fi