Työ- ja elinkeinoministeriö
Arbets- och näringsministeriet

Perustuslakivaliokunnalle

Lausunto
17.1.2019

HE 200/2018 vp

LAUSUNTO HE:STÄ LAEIKSI HIILEN ENERGIAKÄYTÖN KIELTÄMISESTÄ JA OIKEUDENKÄYNNISTÄ MARKKINAOIKEUDESSA ANNETUN LAIN 1 LUVUN 2 §:N MUUTTAMISESTA

1. Taustaa

Luopuminen hiilen käytöstä energian tuotannossa on ollut jo pitkään esillä sekä kansainvälisesti että kansallisesti.

Tarve globaaleille poliittisille ratkaisuille ilmastonmuutoksen torjumiseksi ovat olleet yleisessä tietoisuudessa ainakin 1990-luvun alusta lähtien. YK:n yleiskokous päätti vuonna 1990 aloittaa kansainväliset neuvottelut, joiden tavoite oli saada aikaan kaikki maat kattava ilmastosopimus. YK organisoi myös maailman tuhansien tiedemiesten työn kansainväliseksi hallitustenväliseksi IPCC-paneeliksi Maailman ilmastojärjestön ja YK:n ympäristöohjelman avustuksella. YK:n ilmastosopimus hyväksyttiin Rion ympäristö- ja kehityskokouksessa vuonna 1992. Ilmastosopimuksen voimaantulo vuonna 1994 aloitti sopimuksen virallisten osapuolikokousten sarjan vuonna 1995. Japanin Kiotossa 1997 järjestetyssä ilmastokokouksessa lisättiin ilmastosopimukseen pöytäkirja, jonka toimeenpano aloitti ilmastonmuutoksen hillintätoimet. Pöytäkirja sisältää konkreettiset päästövähennysvelvoitteet teollisuusmaille vähennysaikatauluineen. Ilmastokokouksia on viimeisten kahdenkymmenen vuoden aikana ollut useita. Pariisin ilmastosopimus hyväksyttiin joulukuussa 2015. Viimeisin ilmastokokous oli Puolan Katowicessa joulukuussa 2018. Suomen osallistuminen ilmastokokouksiin tapahtuu osana EU:ta.

Hiilen energiakäytöstä luopumista on käsitelty säännöllisesti ainakin koko 2000-luvun kansallisissa energia- ja ilmastostrategioissa (ks. VNS 7/2016 vp, VNS 2/2013 vp, VNS 6/2008 vp, VNS 5/2005 vp, VNS 1/2001 vp). Myös parlamentaarisen energia- ja ilmastokomitean mietinnön Energia- ja ilmastotiekartta 2050 (Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisuja, Energia ja ilmasto, 31/2014) mukaan hiilestä on energian tuotannossa luovuttava kokonaan niin nopeasti kuin se on huoltovarmuutta vaarantamatta ja kustannustehokkaasti mahdollista, jollei hiilidioksidin talteenoton ja varastoinnin kaupallistuminen muuta kokonaisasetelmaa.

Luopuminen hiilen käytöstä energian tuotannossa 2020-luvulla on pääministeri Juha Sipilän hallituksen hallitusohjelmassa nimetty hallituskauden kärkihankkeeksi. Tarkemmin asiaa on käsitelty kansallisessa energia- ja ilmastostrategiassa vuoteen 2030 (VNS 7/2016 vp). Strategiassa linjatun mukaisesti Suomi luopuu kivihiilen energiakäytöstä vuoteen 2030 mennessä ja nykyisen hallituskauden aikana valmistellaan esitys laiksi, jossa säädetään siirtymäaika kivihiilen energiakäytöstä luopumiselle vuoteen 2030 mennessä ottaen huomioon energian toimitusvarmuuteen, huoltovarmuuteen ja poikkeuksellisiin tilanteisiin liittyvät näkökohdat. Strategiaa koskevassa talousvaliokunnan mietinnössä (TaVM 8/2017 vp) tuetaan strategian linjauksia kivihiilen energiakäytön lopettamisesta sekä pidetään mm. perusteltuna Suomen toimintaa suunnannäyttäjänä asiassa ja todetaan tavoitteen olevan kannatettava myös energiaomavaraisuuden ja bioenergian kehityksen näkökulmasta. Strategiaa koskevassa ympäristövaliokunnan lausunnossa (YmVL 1/2017 vp) todetaan kivihiilen käytöstä luopumisen olevan kunnianhimoinen, hyvä linjaus.

Tehtyjen poliittisten linjausten mukaisesti eduskunnalle on annettu hallituksen esitys laeiksi hiilen energiakäytön kieltämisestä ja oikeudenkäynnistä markkinaoikeudessa annetun lain 1 luvun 2 §:n muuttamisesta (HE 200/2018 vp).

2. Esityksen tavoitteet

Hiilen energiakäyttöä koskevan kiellon tavoitteita:

- pitkäjänteisellä ja ennakoivalla energiapolitiikalla varmistetaan, että Suomi luopuu asteittain fossiilisten polttoaineiden käytöstä energian tuotannossa ja toimii kansainvälisesti edelläkävijänä;
- energian tuotannon huoltovarmuuteen, toimitusvarmuuteen ja poikkeuksellisiin tilanteisiin varautuminen on edelleen mahdollista kustannustehokkaasti;
- vähennetään ilmastolle haitallisten päästöjen (etenkin hiilidioksidipäästöjen) määrää Suomessa;[1]

[1] Päästöjen vähentäminen EU-tasolla on monimutkaisempi kysymys. EU ja sen jäsenvaltiot toimeenpanevat Pariisin ilmastosopimuksen mukaiset päästövähennykset yhdessä. Päästöjen vähentäminen on EU:n oman ilmastolainsäädännön kautta jaettu päästökaupan ja päästökaupan ulkopuolisen sektorin välille. Päästökauppajärjestelmä toimii EU-tasolla eikä aseta kansallisia päästövähennysvelvoitteita. EU:n päästökauppajärjestelmää on arvosteltu siitä, että kansalliset päästövähennystoimet eivät vähennä päästöjä EU-tasolla. Taustalla on ajatus, jonka mukaan säästyvät päästöoikeudet käytettäisiin myöhempien päästöjen tai toisen toiminnanharjoittajan päästöjen kattamiseksi joko samassa tai toisessa jäsenvaltiossa. Perusteet arvostelulle ovat heikkenemässä, kun vuonna 2019 toimintansa aloittaa markkinavakausvaranto, jolla poistetaan markkinoilta päästöoikeuksien ylijäämää ja mitätöidään varannossa säilytettäviä oikeuksia. Markkinavakausvarannon mukainen päästöoikeuksien mitätöinti on merkityksellinen kivihiilen energiakäytön kannalta siltä osin kuin mitätöintejä tehdään vielä kiellon tultua voimaan. Markkinavakausvarannon tarkoista vaikutuksista ei vielä ole varmuutta, ja kysynnän ja tarjonnan tasapainoa on erittäin vaikea ennustaa. Lisäksi päästökauppalakiin (311/2011) on vireillä muutos, jolla lakiin lisättäisiin mahdollisuus kansallises-

- edistetään energiajärjestelmän vähähiilisyyttä ja uusiutuvien energialähteiden käyttöönottoa;
- edistetään terveellistä elinympäristöä;
- parannetaan omavaraisuutta polttoaineiden osalta;
- yksityisten ja yleisten etujen yhteensovittamisen varmistaminen pitkän siirtymäajan avulla, kun energian tuottajilla on vielä yli 10 vuotta aikaa sopeutua muutokseen eikä enää perusteita toteuttaa hiilen energiakäyttöä edistäviä investointeja voimalaitoksiin tai lämpölaitoksiin tai korvausinvestointeja.

3. Lakiehdotus hiilen energiakäytön kieltämisestä: keskeinen sisältö

Hiilen energiakäytön kieltämistä koskevan lakiehdotuksen mukaan:

- hiilen käyttö sähkön tai lämmön tuotannon polttoaineena kiellettäisiin 1.5.2029 lukien;
- kielto kohdistuu päästökauppalain soveltamisalaan kuuluviin voimalaitoksiin ja lämpölaitoksiin;
- hiilen käyttö olisi edelleen sallittua:
  - o teollisissa prosesseissa (esim. teräksen tuotannossa);
  - o museorautateiden ja höyrylaivojen ym. pienen mittakaavan käytössä;
  - o poikkeusolojen ja niihin verrattavissa olevien vakavien häiriöiden takia, jotta voidaan turvata lämmön ja sähkön tuotannon huoltovarmuus;
  - o tehoreservijärjestelmään hyväksytyissä laitoksissa, jotta voidaan turvata sähkön toimitusvarmuus;
  - o Energiaviraston luvalla rajoitetusti, kun lämmön toimitusvarmuuden turvaaminen sitä paikallisesti edellyttää;
  - o koekäytössä 100 tuntia vuodessa koneiden ja laitteiden toimivuuden varmistamiseksi.

4. Tiivistelmä kiellon vaikutuksista

Vaikutusarviot perustuvat keskeisiltä osin Pöyry Management Consulting Oy:llä teetettyyn selvitykseen,[2] joka perustuu mainitun yrityksen kattilatietokannan, energiateollisuuden kaukolämpötilastojen, energiayhtiöiden julkaisemien suunnitelmien ja tietojen sekä haastatteluiden perusteella tehtyihin arvioihin. Vaikutuksia on selostettu yksityiskohtaisesti hallituksen esityksessä.

---

ti mitätöidä päästöoikeuksia (ks. HE 228/2018 vp). Tällainen mahdollisuus on tarpeen, jotta voidaan tarvittaessa varmistaa kansallisten sähköntuotantokapasiteettia sulkevien lisätoimenpiteiden vähentävän EU-tason päästöjä.

[2] https://tem.fi/documents/1410877/2132296/Selvitys_++Kivihiilen+kielt%C3%A4misen+vaikutukset/8fb510b4-cfa3-4d9f-a787-0a8a4ba23b5f/Selvitys_++Kivihiilen+kielt%C3%A4misen+vaikutukset.pdf.

4.1 Tiivistelmä taloudellisista vaikutuksista toiminnanharjoittajien kannalta

Taloudelliset vaikutukset poikkeavat toisistaan eri kohteissa etenkin sen mukaan, mikä on hiilen merkitys laitoksen polttoainekäytössä ja koska laitos on suunniteltu poistettavan käytöstä.

1) Kiellolla ei ole vaikutusta, koska laitos on tarkoitus poistaa käytöstä ennen kiellon voimaantuloa:
   a) sähkön ja lämmön yhteistuotantolaitokset:
      - Fortum Power and Heath Oy:n Suomenoja;
      - Vantaan Energia Oy:n Martinlaakso;
      - Lahti Energia Oy:n Kymijärvi I;
      - Turun Seudun Energiatuotanto Oy:n Naantali 3;
      - Helen Oy:n Hanasaari B;
   b) erillislämmöntuotantolaitos:
      - Helen Oy:n Salmisaari A.

2) Kielto ei rajoita hiilen käyttöä polttoaineena, kun voimalaitos on hyväksytty tehoreservijärjestelmään: Fortum Power and Heath Oy:n Meri-Pori (lauhdelaitos), josta 55 prosentin osuus on tehoreservijärjestelmässä.[3]

3) Kaukolämpöä tuottavat monipolttoainevoimalat, joissa hiilen poltto voidaan teknisesti korvata mm. biomassalla ja turpeella ja laitoksen käyttöä jatkaa kiellosta riippumatta, mutta kiellon seurauksena vähäinen lisäinvestointi rikin syötön varmistamiseksi tms. saattaa olla tarpeen:
   - Turun Seudun Energiatuotanto Oy:n Naantali 4;
   - Jyväskylän Energia Oy:n Keljonlahti;[4]
   - Sappi Oy:n Kirkniemi;[5]
   - useat muut monipolttoainelaitokset, joissa hiiltä ei tällä hetkellä käytetä tai joissa sen käyttö on erittäin vähäistä.

4) Eniten kustannusvaikutuksia kiellosta aiheutuisi Helsingin ja Vaasan kaukolämpöverkoissa, joissa hiilen energiakäytöstä on ollut tarkoitus luopua vasta 2030-luvulla:
   - Helen Oy:n Salmisaari B (valmistunut vuonna 1984);

---

[3] Nykyinen tehoreservikausi päättyy kesäkuun lopussa 2020. Laitos voisi myös tulevina kausina olla tehoreservijärjestelmässä, jos siitä tehtävä tarjous on riittävän kilpailukykyinen. Lakiehdotus hiilen energiakäytön kieltämisestä 2.2 §: *Tätä lakia ei myöskään sovelleta voimalaitokseen, joka on hyväksytty sähköntuotannon ja -kulutuksen välistä tasapainoa varmistavasta tehoreservistä annetussa laissa (117/2011) tarkoitettuun tehoreservijärjestelmään*.

[4] Kohteessa on vuonna 2013 tehty noin 10 milj. euron investointi hiilen käytön mahdollistamiseksi. Tarkoituksena on ollut turvata lämmön toimitusvarmuutta hiilen avulla. Tätä investointia olisi mahdollista edelleen hyödyntää hiilen energiakäytön kiellon voimaantulon jälkeen, ks. lakiehdotus hiilen energiakäytön kieltämisestä 7 § *Lämmön toimitusvarmuuden turvaaminen*.

[5] Muista monipolttoainevoimaloista poiketen kyseessä on teollisuuskohde, jossa nykyinen energiaintensiivisten teollisuusyritysten veronpalautus tekee hiilen käytöstä erittäin edullisen.

- Vaskiluodon Voima Oy:n Vaskiluoto 2 (kattila valmistunut vuonna 1982, turbiinilaitos vuonna 1998 ja kaasutinlaitos[6] vuonna 2012).

Kohteiden Salmisaari B ja Vaskiluoto 2 osalta taloudellisia vaikutuksia syntyisi nykyisten laitteistojen ennenaikaisesta käytöstä poistosta ja ennenaikaisista korvausinvestoinneista. Pitkä siirtymäaika mahdollistaisi jossain määrin uusien teknologiaratkaisujen käyttöön ottamisen ja energiatehokkuuden parantamisen. Toisaalta kiellon voimaantulon ajankohta huomioon ottaen muut kuin biomassaan perustuvat korvaamismuodot arvioidaan epätodennäköisiksi.

Taloudellisia ja muita vaikutuksia on arvioitu kansallisen energia- ja ilmastostrategian vuoteen 2030 perusskenaarion mukaisessa markkinahintaskenaariossa sekä matalassa hintaskenaariossa. Markkinahintaskenaariossa mm. päästöoikeuden ja sähkön hinnat nousevat nykytasosta, mikä tukee markkinaehtoista hiilestä luopumista ja toisaalta pienentää hiilen energiakäytön kiellosta aiheutuvia mahdollisia lisäkustannuksia. Vaikutusarvioinnissa on käytetty verotuksen tasoa sellaisena kuin se on vuonna 2018. Hintakehityksen lisäksi myös tehtyihin arvioihin ja laskelmiin liittyy epävarmuuksia, koska mm. energiamarkkinoiden, päästökaupan sääntelyn ja verotuksen kehityksen ennakoiminen on haasteellista. Alla olevassa taulukossa ovat markkinahintaskenaariossa ja matalassa hintaskenaariossa käytetyt hinnat sekä vertailun vuoksi arvio vuoden 2019 hinnoista.

	Arvio	**Markkinahintaskenaario**			**Matala hintaskenaario**	
	2019	2020	2025	2030	(2020) 2025	2030
Sähkön markkinahinta (€/MWh)	50		55	60	35	
Päästöoikeuden hinta (€/tCO_2)	≥19		25	30	7	
Hiili (€/t)	69,5	94		102	70	
Biomassa (€/MWh)		24		25	21	

Hiileen korvaaminen biomassaan perustuvilla lämmön tuotannon ratkaisuilla olisi jäljempänä esitettyyn nähden kannattavampaa, jos:

- energiaverotuksessa nostetaan hiilen lämmön tuotannon kustannuksia;[7]

[6] Työ- ja elinkeinoministeriö myönsi Vaskiluodon Voima Oy:lle kaasutinlaitoksen investointia varten vuonna 2011 noin 10,8 milj. euroa energiatukea. Lisäksi investointihaketta on tuettu maksamalla uusiutuvilla energialähteillä tuotetun sähkön tuotantotuesta annetun lain (1396/2010) mukaisesti kaasutinpreemiota.

[7] Energiaverotus muuttui vuoden 2019 alusta siten, että hiilen lämmön tuotannon kustannukset nousevat. Sähkön ja eräiden polttoaineiden valmisteverosta annettua lakia (1260/1996) muutettiin lailla 1226/2018. Yhdistetyn sähkön ja lämmön tuotannon verorakenne muuttui siten, että hiilidioksidiveron puolitus korvataan energiasisältöverokomponentin alennuksella, minkä lisäksi lämmityspolttoaineen elinkaaripäästöt otetaan verotuksessa huomioon

- päästöoikeuden hinta on korkeampi kuin markkinahintaskenaariossa;
- sähkön markkinahinta on korkeampi kuin markkinahintaskenaariossa ja taustalla on päästöoikeuden hinnan nousu.

Hiileen korvaaminen biomassaan perustuvilla lämmön tuotannon ratkaisuilla olisi jäljempänä esitettyyn nähden vähemmän kannattavaa, jos:

- biomassan hintataso on korkeampi tai hiilen hintataso alempi kuin oletuksissa;
- sähkön markkinahinta on korkeampi kuin markkinahintaskenaariossa eikä taustalla ole päästöoikeuden hinnan nousu;
- turpeen päästöoikeuskustannusten nousu johtaa biomassan hinnan nousuun monipolttoainelaitosten puustamaksukyvyn nousun seurauksena.

Helen Oy:n hiiltä pääpolttoaineena käyttävän sähkön ja lämmön yhteistuotantolaitoksen Salmisaari B:n hiilikattilan ja sen apulaitteiden ennenaikaisesta käytöstä poistamisesta seuraavien tehtyjen investointien kariutuneiden kustannusten suuruudeksi arvioidaan teknistaloudellisesti jäljellä olevan käyttöiän perusteella 15 milj. euroa.[8]

Hiilen energiakäytön kieltäminen edellyttäisi Helsingissä korvausinvestointia, jonka arvioidaan perustuvan biomassan käyttöön. Biomassaa oletetaan olevan saatavilla kasvavaa kysyntää vastaavasti, mutta se voi perustua osaksi tuontiin. Markkinahintaskenaariossa hiilen käyttö yhteistuotannossa on biomassaa kalliimpaa, joten ennenaikaisesta korvausinvestoinnista ei kokonaisuutena arvioiden aiheutuisi lisäkustannuksia, kun laskelmassa otetaan huomioon lämmön tuotannon muuttuvien kustannusten ero verrattuna hiilen käyttöön. Matalan hintaskenaarion mukaan ennenaikaisesta korvausinvestoinnista aiheutuisi kokonaisuutena arvioiden 8 milj. euron lisäkustannukset, kun laskelmassa otetaan huomioon lämmön tuotannon muuttuvien kustannusten ero verrattuna hiilen käyttöön. Kyseinen tuotantokustannusten ja ennenaikaisten investointien kokonaiskustannusvaikutus on laskettu ajanjaksolla 2029—2033.[9]

Vaskiluodon Voima Oy:n biomassaa, turvetta ja kivihiiltä käyttävän sähkön ja lämmön yhteistuotantolaitoksen Vaskiluoto 2:n ennenaikaisesta käytöstä poistamisesta seuraavien tehtyjen investointien kariutuneiden

---

ja lämmityspolttoaineiden verotusta kiristetään. Energiaverotuksen muutos parantaa korvausinvestointien kannattavuutta tässä lausunnossa esitettyihin kustannusarvioihin verrattuna.

[8] Jos kielto tulisi voimaan jo vuonna 2025, olisivat kariutuneet kustannukset arvion mukaan noin 40 milj. euroa.

[9] Jos kielto tulisi voimaan jo vuonna 2025, olisivat kokonaiskustannusvaikutukset vastaavasti markkinahintaskenaarion mukaan arvioituna 132 milj. euroa ja matalan hintaskenaarion mukaan arvioituna 175 milj. euroa.

kustannusten suuruudeksi arvioidaan teknistaloudellisesti jäljellä olevan käyttöiän perusteella 23 milj. euroa.[10]

Hiilen energiakäytön kieltäminen edellyttäisi Vaasassa korvausinvestointia, jonka arvioidaan perustuvan biomassaa käyttävään lämpölaitokseen. Biomassaa oletetaan olevan saatavilla kasvavaa kysyntää vastaavasti, mutta se voi perustua osaksi tuontiin. Kiellosta seuraava tuotantokustannusten ja ennenaikaisten investointien kokonaiskustannusvaikutus olisi arvion mukaan 14—15 milj. euroa, kun laskelmassa otetaan huomioon lämmön tuotannon muuttuvien kustannusten ero verrattuna hiilen käyttöön. Kokonaiskustannusvaikutusten kannalta ei ole varsinaisesti merkitystä sillä, käytetäänkö markkinahintaskenaariota vai matalaa hintaskenaariota. Kyseinen kokonaiskustannusvaikutus on laskettu ajanjaksolla 2029—2032, ja siinä on otettu huomioon lauhdesähkön myyntitulojen menetys.[11]

4.2 Tiivistelmä muista vaikutuksista

Kiellon kohteena oleva hiilen energiakäyttö vuonna 2029 olisi noin 3,4–4,3 terawattituntia. Useimmissa käyttökohteissa hiilestä luovutaan markkinaehtoisesti jo ennen kiellon voimaantuloa. Pääosin hiili korvautuisi biomassalla, jonka käyttö kasvaisi noin 2–2,8 terawattituntia ja perustuisi osin tuontiin.

Kiellon seurauksena hiilidioksidipäästöt vähenisivät Suomessa vuosittain noin 1 milj. tonnia, samoin vähenisivät rikkidioksidi-, raskasmetalli- ja muut päästöt.

Kiellon kustannusvaikutus kaukolämpöasiakkaille Helsingissä vuosina 2029–2033 olisi arviolta 0–6 euroa vuodessa ja Vaasassa vuosina 2029–2032 arviolta 20–210 euroa vuodessa riippuen asunnon koosta ja käytetystä hintaskenaariosta.

Kielto vaikuttaisi välillisesti myös polttoaineverokertymään, joka vuoden 2018 verotason mukaan arvioituna vähenisi vuonna 2030 noin 58–75 milj. euroa.

Kiellon seurauksena yhteistuotantoon perustuvaa sähköntuotantokapasiteettia vähenisi arviolta 300 megawattia. Kielto ei kuitenkaan välittömästi vaikuttaisi sähkön ja lämmön tuotannon huoltovarmuuteen ja toimitusvarmuuteen.

---

[10] Jos kielto tulisi voimaan jo vuonna 2025, olisivat kariutuneet kustannukset arvion mukaan noin 31 milj. euroa. Arvioissa on otettu huomioon kaasutinlaitoksen saama energiatuki (ks. alaviite 6).

[11] Jos kielto tulisi voimaan jo vuonna 2025, olisivat kokonaiskustannusvaikutukset vastaavasti 41–42 milj. euroa riippumatta siitä, käytetäänkö markkinahintaskenaariota vai matalaa hintaskenaariota.

5. Valtiosääntöoikeudellinen arviointi

5.1 Johdanto

Hiilen energiakäytön kieltoa koskevaa lakiehdotuksen 5 §:ää, jonka mukaan hiilen käyttäminen sähkön tai lämmön tuotannon polttoaineena olisi kielletty 1.5.2029 lukien, on tarpeen arvioida perustuslain 15 §:ssä turvatun omaisuudensuojan ja 18 §:ssä turvatun elinkeinovapauden kannalta sekä 20 §:n mukaisen ympäristöperusoikeuden kannalta, mutta myös mm. 6 §:ssä turvatun yhdenvertaisuuden ja 121 §:ssä turvatun kunnallisen itsehallinnon kannalta. Esityksen valtiosääntöoikeudellisen valmistelun tueksi professori Tuomas Ojanen on laatinut lausunnon[12] kivihiilen energiakäytön kieltämiseen liittyvistä perustuslaillisista ja eräistä muista oikeudellisista näkökohdista.

Valtiosääntöoikeudellisesti on myös tarpeen arvioida sähkön ja lämmön tuotannon turvaamista vakavassa häiriötilanteessa koskevaa lakiehdotuksen 6 §:ää, lämmön toimitusvarmuuden turvaamista koskevaa lakiehdotuksen 7 §:ää, viranomaisen tarkastusoikeutta koskevaa lakiehdotuksen 11 §:ää, seuraamusmaksua koskevaa lakiehdotuksen 13 §:ää, muutoksenhakua koskevaa lakiehdotuksen 14 §:ää ja asetuksenantovaltuutta koskevaa lakiehdotuksen 7 §:n 4 momenttia. Näihin säännösehdotuksiin liittyviä valtiosääntöoikeudellisia kysymyksiä ei käsitellä tarkemmin tässä lausunnossa, vaan niiden osalta viitataan hallituksen esityksen säätämisjärjestysperusteluihin.

5.2 Omaisuudensuoja

Omaisuuden käyttörajoitus ja pakkolunastus

Perustuslain 15 §:n omaisuudensuojasäännöksen 1 momenttiin ("Jokaisen omaisuus on turvattu.") sisältyy omaisuudensuojan yleislauseke, jonka perusteella arvioidaan mm. omistajan käyttövapauden erilaisten rajoitusten sallittavuutta. Momentin mukainen omaisuudensuoja sisältää mm. omistajalle lähtökohtaisesti kuuluvan vapauden käyttää omaisuuttaan.[13]

Perustuslain 15 §:n 2 momentti ("Omaisuuden pakkolunastuksesta yleiseen tarpeeseen täyttä korvausta vastaan säädetään lailla.") taas koskee pakkolunastustilanteita, joilla tarkoitetaan sellaista omistusoikeuden tai muun varallisuusoikeuden siirtoa yksityiseltä oikeussubjektilta toiselle oikeussubjektille (yleensä julkisyhteisö, mutta toisinaan toinen yksityinen taho) tavalla, joka voidaan toteuttaa alkuperäisen oikeudenhaltijan suostumuksesta riippumatta ja tässä mielessä "pakolla". Perustuslain 15 §:n 2 momentin sääntely pakkolunastuksesta koskee ennen muuta tilan-

[12] Ks. file:///C:/Users/03059813/Downloads/Prof%20Ojasen%20kivihiilen%20kieltoa%20koskeva%20lausunto.pdf.
[13] Ks. esim. PeVL 10/2014 vp, PeVL 24/2012 vp ja PeVL 6/2010 vp.

teita, joissa varallisuusoikeudellinen etuus siirtyy subjektilta toiselle. Perustuslakivaliokunta on kuitenkin joissakin tapauksissa pitänyt omaisuuden käyttörajoitusta niin merkittävänä, että se on tosiasiallisilta vaikutuksiltaan rinnastettu pakkolunastukseen.[14]

Omaisuuden käyttörajoituksien arviointi ei enää kaikilta osin perustu samoihin lähtökohtiin kuin ennen perusoikeusuudistusta (PeVL 6/2010 vp ja 8/2007 vp). Hiilen energiakäytön kieltämiseen liittyviä valtiosääntöoikeudellisia kysymyksiä on tarkasteltava 1.8.1995 voimaan tulleen perusoikeusuudistuksen ja 1.3.2000 voimaan tulleen perustuslain valossa. Keskeinen merkitys on varsinkin sellaisella perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännöllä, joka on perusoikeusuudistuksen voimaantulon jälkeiseltä ajalta. Tämän valtiosääntöoikeudellisen arvioinnin peruslähtökohdan merkitys korostuu nyt käsillä olevassa asiayhteydessä, koska vuoden 1995 perusoikeusuudistuksessa perusoikeussäännöksiin sisällytettiin mm. 20 §:n ympäristöperusoikeussäännös. Tähän perusoikeuteen palautuvat ympäristön-, luonnon- ja maisemansuojelulliset perusteet ovat erityisen painavia arvioitaessa nyt käsillä olevaa sääntelyehdotusta, jonka tavoitteena on luonnolle ja ympäristölle sekä ihmisten terveydelle haitallisen hiilen käytön kieltäminen energian tuotannossa 1.5.2029 alkaen. Perustuslakivaliokunta on lisäksi huomauttanut, että koskiensuojelua koskevat lausunnot on annettu ennen nykyisen ympäristöperusoikeussäännöksen säätämistä (PeVL 61/2010 vp ja PeVL 8/2007 vp).

Kohteissa, joissa hiiltä pääasiallisena polttoaineena käyttävä laitos poistetaan käytöstä ennen kiellon voimaantuloa, ei voida katsoa olevan tarvetta arvioida asiaa omaisuudensuojan kannalta.[15] Sama koskee tehoreservijärjestelmään hyväksyttyjä laitoksia, koska lakiehdotuksen 2 §:n 2 momentin mukaan lakia ja vastaavasti lain 5 §:ssä säädettyä kieltoa ei sovelleta tällaisiin laitoksiin.[16]

Hiilen energiakäytön kieltäminen merkitsee energialaitoksen omistajan kannalta sitä, että tämä ei enää voisi käyttää omistamaansa laitosta sellaiseen energian tuotantoon, jossa polttoaineena on hiili. Lähtökohtaisesti hiilen energiakäytön kieltämisessä olisi kokonaisuutena tarkasteltuna kysymys perustuslain 15 §:n kannalta omaisuuden käyttörajoituksesta, joka ei tosiasiallisilta vaikutuksiltaan rinnastu pykälän 2 momentissa pakkolunastukseen ainakaan niissä tapauksissa, joissa laitoksen omistaja ei menetä kiellon johdosta kokonaan mahdollisuutta käyttää omaisuuttaan normaalilla käyttötavalla. Tällaisia laitoksia olisivat monipolttoainevoimalat, joissa hiili voidaan korvata esimerkiksi biomassalla tai turpeella ja jatkaa laitoksen käyttöä tai joissa vähäiset lisäinvestoinnit esimerkiksi korroosion ehkäisemiseksi olisivat tarpeen.[17] Kiellon ei voida

[14] Ks. esim. PeVL 8/2017 vp, PeVL 32/2010 vp ja PeVL 38/1998 vp.
[15] Ks. 4.1 jakson 1 kohdassa mainitut kohteet.
[16] Ks. 4.1 jakson 2 kohdassa mainittu Meri-Pori.
[17] Ks. 4.1 jakson 3 kohdassa mainitut tai tarkoitetut kohteet.

katsoa vaikuttavan siinä määrin merkittävästi omistajan mahdollisuuksiin käyttää ja hallita omaisuuttaan, että kieltoa voitaisiin pitää pakkolunastukseen rinnastettavana puuttumisena (PeVL 8/2017 vp, PeVL 32/2010 vp).

Perustuslain 15 §:n 1 ja 2 momentin keskinäinen suhde ei kuitenkaan ole perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännön perusteella selvä ja yksiselitteinen. Täysin poissuljettavissa ei ole sellainen tulkinta, jonka mukaan hiilen energiakäytön kiellon katsottaisiin täyttävän pakkolunastuksen tunnusmerkistön erityisesti sellaisissa tilanteissa, joissa kielto kokonaan estäisi laitoksen käytön energian tuotannossa sen takia, että laitoksessa ei voida tuottaa energiaa muilla käyttötavoilla.[18]

Kokonaisarviointi

Kysymystä siitä, merkitseekö jokin rajoitustoimenpide omaisuuden tosiasiallista pakkolunastusta, ei voida ratkaista minkään selkeän säännön pohjalta. Kyseessä on kokonaisvaltainen harkinta, jossa merkityksellisiä seikkoja voivat olla mm., kuinka erityisestä rajoitustoimenpiteestä on kyse, kuinka kokonaisvaltaiseksi rajoituksesta aiheutuva omaisuuden arvonmenetys muodostuu sekä kuinka ekologisesti haitallisen tai muutoin vahingollisen toiminnan rajoittamisesta on kysymys. Lisäksi harkinnassa voi olla merkitystä myös esim. toimenpiteen kohtuullisuudella sekä sen tarkoitusperän painavuudella, jonka vuoksi rajoitus asetetaan.[19]

Perustuslain 15 §:n 1 momentin omaisuudensuojan yleislausekkeeseen verrattuna 2 momentin soveltamisalaa on syytä tulkita merkittävästi suppeammin, mikä liittyy ennen muuta pakkolunastusta koskevan säännöksen sisällölliseen ehdottomuuteen. Erityisesti vaatimus täydestä korvauksesta on siinä määrin pitkälle menevä, että pakkolunastussäännöksen soveltamiseen tulkinnanvaraisessa tilanteessa on syytä suhtautua pidättyvästi.[20]

Nykyään omaisuudensuojasäännöksen tulkinta on yleisesti ottaen muuttunut enemmän käyttörajoituksia painottavaan suuntaan, esim. turvetuotantoa koskevat rajoitukset on tulkittu omaisuuden käyttörajoituksiksi (PeVL 10/2014 vp), samoin suojeltavan rakennuksen omistajaan kohdistuvia kieltoja, rajoituksia ja velvoitteita (PeVL 6/2010 vp).

Perusoikeusuudistus ja sen voimaantulon jälkeinen perustuslakivaliokunnan lausuntokäytäntö samoin kuin pakkolunastussäännöksen sisällöllinen ehdottomuus puoltaisivat kokonaisarvioinnissa tulkintaa, jonka mukaan hiilen energiakäytön kieltämistä olisi kaikkien kiellon kohteena olevien laitosten osalta ensisijaisesti arvioitava perustuslain 15 §:n 1

[18] Ks. 4.1 jakson 4 kohdassa mainittu Helen Oy:n Salmisaari B ja Vaskiluodon Voima Oy:n Vaskiluoto 2.
[19] Ks. PeVL 61/2010 vp ja PeVL 8/2017 vp.
[20] Hallberg, Pekka & al. 2011: Perusoikeudet s. 579.

momentissa tarkoitettuna omaisuuden käyttörajoituksena eikä 15 §:n 2 momentissa tarkoitettuna pakkolunastuksena tai siihen rinnastettavana rajoituksena myös kohteissa, joissa laitoksen käyttö kiellon takia estyisi kokonaan.

Kokonaisarvioinnissa, joka puoltaisi hiilen energiakäytön kiellon arviointia ensisijaisesti perustuslain 15 §:n 1 momentissa tarkoitettuna omaisuuden käyttörajoituksena kaikissa kohteissa, on ilmasto- ja ympäristöperusteilla keskeinen merkitys. Tärkeä yleinen etu puoltaa hiilidioksidipäästöjen ja muiden päästöjen vähentämistä sekä energiajärjestelmän muuttamista päästöttömäksi ilmastonmuutoksen torjumiseksi. Päästövähennyskehitystä on tarpeen nopeuttaa hiilen energiakäytön kiellolla. Lisäksi kokonaisarvioinnin kannalta on merkitystä sillä, että hiilen energiakäytön kielto vähentäisi myös päästöistä aiheutuvia haitallisia vaikutuksia ihmisten terveydelle ja parantaisi elinympäristön terveellisyyttä. Pariisin ilmastosopimuksen tavoitteiden saavuttamiseksi hiilen käytöstä tulisi arvion mukaan luopua OECD- ja EU-maissa vuoteen 2030 mennessä. Hiilen energiakäytön kielto lisäisi välillisesti uusiutuvien energialähteiden käyttöä. Suomen velvoitteet EU:ssa[21] edellyttävät toimenpiteitä uusiutuvan energian osuuden lisäämiseksi. Hiilen energiakäytön kiellon osalta julkisen vallan sääntelykompetenssin voidaan katsoa olevan laajempi, kun otetaan huomioon hiilen energiakäytön vaikutukset ihmisille, ympäristölle ja yleisiin etuihin.[22]

Kokonaisarvioinnissa on muun ohella merkitystä se perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännössä useasti todettu seikka, että yritykset ja muut elinkeinonharjoittajat eivät voi perustellusti odottaa elinkeinotoimintaansa sääntelevän lainsäädännön pysyvän muuttumattomana. Perustuslakivaliokunta on huomauttanut lähtökohdasta mm. rajoitettaessa koneellista kullankaivuuta kansallispuistossa (PeVL 32/2010 vp) sekä uudistettaessa taksimarkkinoita (PeVL 31/2006 vp) ja lääkemarkkinoita (PeVL 56/2005 vp). Kun esim. taksiliikenteen harjoittajat ovat usein yksittäisiä ammatinharjoittajia tai pienyrityksiä, nyt käsillä olevat varallisuusmassaltaan huomattavat ja muutoinkin isot energiayhtiöt vielä vähemmän voivat perustellusti odottaa toimintaansa sääntelevän lainsäädännön pysyvän muuttumattomana, etenkin kun kysymys hiilen käytön rajoittamisesta ja kieltämisestä on jo ollut pitkään, ainakin vuodesta 2001 lähtien esillä kansallisessa energia- ja ilmastopolitiikassa sekä myös kansainvälisesti.

Kokonaisarvioinnissa on myös merkitystä sillä, että kielto koskee energiayhtiöitä yleisesti ja se kohdistuu yhtäläisesti sellaisten laitosten omis-

---

[21] Ks. uusiutuvista lähteistä peräisin olevan energian käytön edistämisestä annettu Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivissä 2009/28/EY, joka sisältää velvoitteet vuoteen 2020, ja uusiutuvista lähteistä peräisin olevan energian käytön edistämisestä annettu Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi (EU) 2018/2001, joka sisältää velvoitteet vuoteen 2030.

[22] Ks. Hallberg, Pekka & al. 2011: Perusoikeudet s. 596.

tajiin, jotka eivät viimeistään siirtymäaikana ole toteuttaneet hiilen energiakäytöstä luopumisen mahdollistavia ratkaisuja. Lisäksi pitkä siirtymäaika sekä huolto- ja toimitusvarmuuden turvaamiseen liittyvät lakiehdotuksen 2 ja 6—8 § mahdollistavat laitosten omistajien oikeuksien ja yleisen edun yhteensovittamisen kohtuullisella tavalla.

Kokonaisarvioinnin kannalta merkityksellistä on myös kiellon voimaantulon ajankohta toukokuussa 2029. Sääntely on riittävän ennakoitavaa ja jättää sääntelyn kohteille riittävästi aikaa sopeutua muutoksiin.[23]

Omaisuudensuojasäännöksen henkilöllinen soveltamisala

Omaisuudensuojaa koskevan valtionsääntöoikeudellisen arvioinnin kannalta on myös keskeistä, että hiiltä käyttävien energialaitosten omistajat ovat oikeushenkilöitä, jotka ovat osakeyhtiömuotoisia ja ainakin pääosin varallisuudeltaan huomattavia energia-alan yhtiöitä. Lisäksi muutamat näistä yhtiöistä ovat pörssiyhtiöitä, joiden osakkeiden omistajina on myös yksityishenkilöitä.

Perustuslain 15 §:n 1 ja 2 momentin keskinäisen suhteen arvioinnin kannalta on erityisesti tarpeen tarkastella sellaisten laitosten omistusta, joiden käyttö estyisi kiellon takia kokonaan. Näitä laitoksia ovat Helen Oy:n Salmisaari B ja Vaskiluodon Voima Oy:n Vaskiluoto 2. Meri-Porin käyttö olisi sen sijaan edelleen mahdollista, jos laitos on tehoreservijärjestelmässä.[24] Fortum Power and Heath Oy:llä on vuoden 2019 alusta oikeus Meri-Porin koko tuotantotehoon.

Helsingin kaupunki omistaa kokonaan energiayhtiö Helen Oy:n osakkeet. EPV Energia ja Pohjolan Voima Oyj omistavat energiayhtiö Vaskiluodon Voima Oy:n osakkeet. EPV Energian ja Pohjolan Voima Oyj:n omistajina on lähinnä energiayhtiöitä, metsäyhtiöitä ja muita osakeyhtiöitä sekä eläkesäätiöitä. Fortum Power and Heath Oy on Fortum Oyj:n tytäryhtiö. Valtio omistaa yli puolet Fortum Oyj:n osakkeista, ja muita suuria osakkeenomistajia ovat mm. vakuutusyhtiöt, säätiöt ja rahastot. Mainittujen pörssiyhtiöiden omistajina on myös osin yksityishenkilöitä.

Omaisuudensuojasäännöksen keskeisenä tarkoituksena on suojata ihmisyksilöitä ja heille kuuluvia varallisuusetuja. Perustuslain 15 §:n mukaan ”(j)okaisen omaisuus on turvattu”. Perusoikeusuudistuksen esitöiden mukaan perusoikeussäännöksissä ”jokaisella” tarkoitetaan luonnollista henkilöä (HE 309/1993, s. 23). Perus- ja ihmisoikeuksien historiallisena lähtökohtana on ihmisten oikeusaseman suoja valtion ja yleisemmin julkisen vallan taholta tulevia puuttumisia vastaan.

---

[23] Ks. esimerkiksi PeVL 21/2004 vp.

[24] Lakiehdotuksen 2 §:n 2 momentin mukaan lakia ei sovellettaisi laitokseen, joka on hyväksytty tehoreservijärjestelmään. Tällaisessa laitoksessa hiilen energiakäyttö olisi edelleen mahdollista.

Jo ennen vuoden 1995 perusoikeusuudistusta valtiosääntökäytännössä oli kuitenkin katsottu, että perusoikeussuoja voi ulottua yksityisiin oikeushenkilöihin, kuten osakeyhtiöihin tai yhdistyksiin, niin sanotun *välillisen puuttumisen opin* mukaan. Opin mukaan perusoikeussuoja kuuluu lähtökohtaisesti luonnollisille henkilöille, mutta suoja saattoi ulottua myös yksityisoikeudellisten oikeushenkilöiden oikeuksiin silloin, kun oikeushenkilön oikeuksien kajoaminen välillisesti johti luonnollisten henkilöiden oikeuksiin kajoamiseen.[25]

Välillisen puuttumisen oppi edellyttää huomion kiinnittämistä oikeushenkilön taustalla oleviin omistajatahoihin, kuten osakeyhtiömuotoisen oikeushenkilön osakkeenomistajiin. Sillä seikalla, että esim. osakeyhtiö on sinänsä itsenäinen, oikeustoimikelpoinen oikeushenkilö, ei ole merkitystä perusoikeussuojan syntymisen kannalta, vaan perusoikeussuojan kannalta ratkaisevaa on se, mitä tahoja oikeushenkilön taustalla on. Myöskään kilpailuneutraliteetilla tai yhtiöittämisvelvollisuudella ei ole merkitystä valtiosääntöoikeudellisessa arviossa siitä, mikä on perustuslain omaisuudensuojasäännöksen henkilöllinen soveltamisala ja suojan taso käsillä olevassa asiassa, vaikka ne ovatkin merkityksellisiä periaatteitta EU:n ja kansallisessa kilpailuoikeudessa.

Lisäksi perusoikeussuojan taso vaihtelee sen mukaan, koskeeko perusoikeusrajoitus lähinnä oikeushenkilöä omistajana niin, että vaikutukset luonnollisiin henkilöihin ovat enintään välillisiä.[26] Perustuslakivaliokunta on nimenomaisesti linjannut, että mitä etäämpänä oikeushenkilö on yksilöistä ja vastaavasti mitä vähäisempiä ja välillisempiä ovat toimenpiteiden vaikutukset yksilöiden konkreettisiin taloudellisiin etuihin, sitä epätodennäköisemmin voivat oikeushenkilöön kohdistuvat toimenpiteet olla ristiriidassa hallitusmuodon 12 §:ssä turvatun yksilöiden omaisuudensuojan kanssa (PeVL 45/1996 vp).

Siltä osin kuin hiilen energiakäytön kiellon piirissä olevien laitosten omistajina on energiayhtiöitä, joiden osakkeenomistajina on myös yksityishenkilöitä tai muita yksityisiä tahoja, perustuslain 15 §:n omaisuudensuojasäännös tulee merkitykselliseksi. Perustuslakivaliokunnan vakiintuneen lausuntokäytännön mukaan lainsäätäjän liikkumavara omaisuudensuojan näkökulmasta on lähtökohtaisesti suurempi tilanteessa, jossa omaisuudensuojaa rajoittava sääntely kohdistuu pörssiyhtiöihin tai muihin varallisuusmassaltaan huomattaviin oikeushenkilöihin verrattuna tilanteiseen, joissa tällaisen sääntelyn vaikutukset muodostuvat hyvin välittömiksi oikeushenkilön taustalla olevien luonnollisten henkilöiden asemalle.[27]

---

[25] Ks. esim. PeVL 5/1978 vp ja PeVL 18/1982 vp.
[26] Ks. esim. PeVL 17/1997 vp, s. 3.
[27] Ks. esim. PeVL 10/2014 vp, PeVL 21/2010 vp, PeVL 9/2008 vp, PeVL 32/2004 vp, PeVL 61/2002 vp ja PeVL 34/2000 vp.

Hiilen energiakäytön kiellolla voidaan katsoa olevan enintään vähäinen ja välillinen vaikutus kiellon kohteena olevien energiayhtiöiden osakkeita omistavien luonnollisten henkilöiden konkreettisiin varallisuusarvoisiin etuihin. Tälläkin perusteella voidaan katsoa, että lakiehdotus ei olisi ristiriidassa perustuslain 15 §:n omaisuudensuojasäännöksen kanssa edes tilanteissa, joissa kiellon piirissä olevien energiayhtiöiden osakkeenomistajina on myös yksityishenkilöitä tai muita yksityisiä tahoja, ja että kieltoa olisi tällöin kokonaisharkinnan perusteella ensisijaisesti arvioitava omaisuudensuojan yleislausekkeen mukaisena tilanteena eikä pakkolunastukseen rinnastettavana toimenpiteenä.

Omaisuudensuojasäännöksen henkilöllisen soveltamisalan tarkastelussa ja omaisuudensuojan tehokkuuden arvioinnissa on merkitystä myös muilla julkisilla elementeillä. Mitä olennaisempia julkisia ulottuvuuksia asetelmaan liittyy, sitä heikompitasoista omaisuudensuojaa kyseiselle subjektille on perusteltua antaa. Merkitystä voi mm. olla sillä, miten kyseisen subjektin varallisuus on alun perin karttunut. Esim. julkisen rahoituksen varassa karttunut varallisuus ei välttämättä ansaitse yhtä tehokasta omaisuudensuojaa kuin sellainen omaisuus, joka on kertynyt puhtaasti yksityisen toiminnan ja riskinoton tuloksena.[28]

Lisäksi perustuslain esitöissä on nimenomaisesti todettu, että valtio, kunnat sekä julkisoikeudelliset yhteisöt ja laitokset jäävät vakiintuneen lainsäädäntökäytännön mukaisesti perusoikeussuojan ulkopuolelle (HE 309/1993 vp). Tältä osin linjaus perustuu jo ennen vuoden 1995 perusoikeusuudistusta kehittyneeseen perustuslakivaliokunnan lausuntokäytäntöön, josta perustuslain esitöissä viitataan valiokunnan lausuntoihin PeVL 18/1982 vp, PeVL 6/1990 vp, PeVL 7/1990 vp. Perusoikeusuudistuksen voimaantulon jälkeisessä lausuntokäytännössään perustuslakivaliokunta on jatkanut samalla linjalla ja katsonut, että esim. kunnat jäävät vakiintuneen lainsäädäntökäytännön mukaisesti perusoikeussuojan ulkopuolelle.[29] Tällä perusteella voidaan katsoa, että hiilen energiakäytön kieltoa siltä osin kuin se kohdistuu Helsingin kaupungin kokonaan omistaman Helen Oy:n energialaitokseen ei ole arvioitava perustuslain 15 §:n omaisuudensuojasäännöksen kannalta.

Kunnan omaisuutta koskevat järjestelyt voivat tietyin edellytyksin olla merkityksellisiä perustuslain 121 §:ssä turvatun kunnan asukkaiden itsehallinnon kannalta, koska perustuslainvoimaisesti suojattu kunnallinen itsehallinto merkitsee kuntalaisille kuuluvaa oikeutta päättää kuntansa hallinnosta ja taloudesta. Kunnan omaisuuteen liittyviin omaisuusjärjestelyihin tulisi perustuslakivaliokunnan lausunnon mukaan kytkeä kunnan itsehallinnon turvaava kompensaatiosääntely, jos omaisuuden siirtoon liittyvät järjestelyt vaarantaisivat yleisesti kunnan kyvyn huolehtia talou-

[28] Hallberg, Pekka & al. 2011: Perusoikeudet s. 594. Käsiteltävänä olevassa asiassa voidaan viitata Vaskiluodon Voima Oy:n kaasutinlaitokselle myönnettyihin valtiontukiin (ks. alaviite 6).
[29] Ks. esim. PeVL 10/1996 vp, PeVL 42/1998 vp ja PeVL 41/2017 vp.

destaan itsehallinnon periaatteiden mukaisesti (PeVL 26/2017 vp). Tavallisella lailla ei siksi voida puuttua itsehallinnon keskeisiin ominaispiirteisiin tavalla, joka asiallisesti ottaen tekisi itsehallinnon merkityksettömäksi. Hiilen energiakäytön kiellosta aiheutuvia vaikutuksia Helen Oy:n omistamassa energialaitoksessa ei voida katsoa sellaisiksi, että Helsingin kaupungin mahdollisuus itsenäisestä päättää taloudestaan voisi vaarantua.[30] Tästä syystä lakiehdotukseen ei perustuslain 121 §:n näkökulmasta ole välttämätöntä kytkeä kunnan (Helsingin kaupungin) itsehallinnon turvaavaa kompensaatiosääntelyä.

5.3 Elinkeinovapaus

Hiilen energiakäytön kielto synnyttäisi myös tilanteen, jossa ei enää olisi edellytyksiä harjoittaa pelkästään hiilen käytön varaan perustuvaa energian tuotantoa. Siten kiellolla olisi liittymäkohta myös perustuslain 18 §:ssä turvattuun elinkeinovapauteen. Kielto vaikuttaisi negatiivisesti haluun aloittaa uutta hiilen käyttöön perustuvaa energian tuotantoa yritys- ja elinkeinotoimintana.

Elinkeinovapautta koskevan säännöksen henkilöllinen soveltamisala on vastaava kuin edellä on kuvattu omaisuudensuojan osalta. Lisäksi säännöksen valtiosääntöoikeudellisen arvioinnin kannalta on myös keskeinen se perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännössä useasti todettu seikka, että yritykset ja muut elinkeinonharjoittajat eivät voi perustellusti odottaa elinkeinotoimintaansa sääntelevän lainsäädännön pysyvän muuttumattomana, jota on edellä selostettu tarkemmin.

5.4 Perusoikeuksien rajoittamisen yleiset edellytykset

Omaisuudensuoja ja elinkeinovapaus eivät ole ehdottomia, rajoittamattomia perusoikeuksia. Kumpaakin perusoikeutta voidaan rajoittaa, kunhan kulloinenkin rajoitus täyttää seuraavat perusoikeuksien yleiset rajoitusedellytykset: [31]

- lailla säätämisen vaatimus;
- lakitasoisen sääntelyn täsmällisyys- ja tarkkarajaisuuden vaatimus;
- rajoitusperusteen hyväksyttävyyden vaatimus;
- rajoituksen välttämättömyys ja oikeasuhtaisuus (suhteellisuusvaatimus);
- rajoitus ei saa ulottua perusoikeuden ydinalueeseen;
- oikeusturvajärjestelyiden käsillä olo;
- rajoitus on sopusoinnussa kansainvälisten ihmisoikeusvelvoitteiden kanssa.

[30] Helen-konsernin liikevoitto viime vuosina on ollut noin 75–80 milj. euroa, josta osa on tuloutettu Helsingin kaupungille.
[31] Ks. PeVM 25/1994 vp, s. 5.

Jäljempänä on erityisesti tarkasteltu omaisuudensuojaa koskevan perusoikeuden rajoittamisen edellytyksiä, mutta vastaava soveltuu käsiteltävänä olevassa asiassa myös elinkeinovapautta koskevan perusoikeuden rajoittamisen edellytyksiin.

Perusoikeuksien yleiset rajoitusedellytykset ovat kumulatiivisia: jokaisen edellytyksen on täytyttävä, jotta omaisuudensuojan rajoitus olisi sallittu perustuslain kannalta. Käytännössä merkityksellisiä ovat hiilen energiakäytön kiellon valtiosääntöoikeudellisen arvioinnin kannalta erityisesti lailla säätämisen vaatimus, mukaan lukien lakitasoisen sääntelyn täsmällisyys- ja tarkkarajaisuusvaatimus, sekä vaatimukset rajoituksen hyväksyttävyydestä, oikeasuhtaisuudesta ja välttämättömyydestä (suhteellisuusvaatimus).[32]

Ehdotetussa 1 §:ssä säädettäisiin lain soveltamisalaan kuuluvista voimalaitoksista ja lämpölaitoksista, ehdotetussa 2 §:ssä lain suhteesta muuhun lainsäädäntöön, ehdotetussa 3 §:ssä hiilen ja toiminnanharjoittajan määritelmistä, ehdotetussa 5 §:ssä kiellon voimaantulon ajankohdasta ja ehdotetussa 6—8 §:ssä hiilen energiakäytön kieltoa koskevista poikkeuksista. Lailla säätämisen vaatimuksen voidaan katsoa täyttyvän, samoin sääntelyn täsmällisyyttä ja tarkkarajaisuutta koskevan vaatimuksen.

Hiilen energiakäytön kiellon taustalla ovat hallitusohjelman energiapoliittiset tavoitteet sekä kansainvälisesti sovitut ilmastovelvoitteet ja EU:n ilmastopolitiikka. Siltä osin kuin kiellolla tavoitellaan ilmasto- ja yleisemmin ympäristöpoliittisia tavoitteita, hiilen energiakäytöstä luopuminen edistäisi perustuslain 20 §:n 1 momentissa säädetyn ympäristövastuun toteutumista.

Perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännössä on hiilen energiakäytön kiellon kaltaisia, ympäristövastuun toteutumisen edistämiseen liittyviä omaisuudensuojan rajoituksia tarkasteltu vakiintuneesti kiinnittäen erityistä huomiota perustuslain omaisuudensuojasäännöksen ja ympäristövastuusäännöksen punnintaan perustuvaan keskinäissuhteeseen. Yhtäältä valiokunta on todennut, että perustuslain 20 §:n ympäristöperusoikeussäännös ei perusta yksilöittäin todennettavissa olevia velvoitteita, eikä se myöskään muodostu erilliseksi perusteeksi kohdistaa maanomistajiin erityisesti ulottuvia sietämisvelvoitteita. Toisaalta saman perusoikeussäännöstön osina niillä kummallakin voi olla vaikutusta toistensa tulkintoihin sen kaltaisessa yhteydessä, jossa pyritään ihmisen ja ympä-

[32] Hiilen energiakäytön kielto perustuisi suoraan lakiehdotuksen 5 §:ään ja tulisi voimaan toukokuussa 2029. Koska kieltoon ei liittyisi viranomaisharkintaa eikä se perustuisi viranomaisen päätökseen, laissa ei myöskään säädettäisi mahdollisuudesta hakea valitusmenettelyn kautta jälkikäteistä oikeusturvaa.

ristön välistä tasapainoa edistäviin lainsäädäntöratkaisuihin.[33] Perustuslakivaliokunta on omaisuuden käyttörajoituksia koskevassa hyväksyttävyys- ja oikeasuhtaisuusarvioinnissaan antanut 2010-luvulla erityistä painoa perustuslain 20 §:ään kiinnittyville perusteille.[34]

Perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännön valossa voidaan pitää ilmeisenä, että hiilen energiakäytön kiellolle on esitettävissä perustuslain 20 §:n ympäristövastuusäännökseen kiinnittyviä hyväksyttäviä perusteita. Kiellolla on näin ollen perusoikeusjärjestelmän kannalta hyväksyttävät ja yhteiskunnallisesti varsin painavat perusteet. Tässä yhteydessä on syytä myös korostaa kiellon kytkentää EU:n oikeudesta ja kansainvälisistä sopimuksista juontuviin valtion velvoitteisiin. Sen lisäksi, että kiellosta omaisuudensuojaan kohdistuvia rajoituksia voidaan pitää tarkoitukseltaan hyväksyttävinä, ne eivät myöskään mene pidemmälle kuin on perusteltua ottaen huomioon kiellon taustalla tältä osin oleva yhteiskunnallisen intressin painavuus omistusoikeuteen puuttumiseen sen mukaan kuin jäljempänä on tarkemmin arvioitu suhteellisuusvaatimuksen noudattamista.

Hiilen energiakäytön kiellon valtiosääntöoikeudellisessa arvioinnissa oikeasuhtaisuuden kannalta on olennaista ensinnäkin se, että hiilen energiakäytön kielto koskisi välittömästi energialaitosten omistajina olevia (ainakin pääosin) varallisuusmassaltaan huomattavia oikeushenkilöitä. Kuten edellä on todettu, tällaisessa asetelmassa perustuslakivaliokunnan käytännössä on vakiintuneesti katsottu, että lainsäätäjän liikkumavara on omaisuudensuojan näkökulmasta lähtökohtaisesti suurempi verrattuna tilanteeseen, jossa omaisuudensuojaa rajoittavan sääntelyn vaikutukset muodostuvat hyvin välittömiksi oikeushenkilöiden taustalla olevien luonnollisten henkilöiden asemalle. Lisäksi Helsingissä, jossa hiilellä olisi arvion mukaan edelleen merkittävä osuus kaukolämmön tuotannossa kiellon tullessa voimaan, hiiltä käyttävän laitoksen omistaa Helen Oy, joka on täysin kunnallisessa omistuksessa (Helsingin kaupungin omistuksessa). Tältä osin hiilen energiakäytön kiellon vaikutuksia ei ole edes tarvetta arvioida perustuslaissa turvatun omaisuudensuojan kannalta, koska kunnan omaisuus ei nauti perustuslaissa taattua omaisuudensuojaa.

Oikeasuhtaisuuden arvioinnin kannalta on myös merkityksellistä, että kiellolla ei olisi taannehtivia vaikutuksia eikä nykymuotoinen hiilen käyttöön perustuva energian tuotanto lakkaisi kiellon takia edes lähivuosina, vaan vasta toukokuussa 2029. Lisäksi oikeasuhtaisuuden arvioinnin kannalta on merkityksellistä, että energian tuottajilta on voitu jo jonkin aikaa edellyttää varautumista hiilen käyttöön perustuvaa energian tuotantoa koskevan lainsäädännön merkittäviinkin muutoksiin tilanteessa, jos-

[33] Ks. esim. PeVL 10/2014 vp, PeVL 36/2013 vp, PeVL 32/2010 vp, PeVL 20/2010 vp, ja PeVL 6/2010 vp, PeVL 38/1998 vp ja PeVL 21/1996 vp.
[34] Ks. esim. PeVL 10/2014 vp, PeVL 36/2013 vp ja PeVL 6/2010 vp.

sa ilmastonmuutokseen liittyvät ongelmat ovat olleet jo vuosien ajan vahvasti esillä sekä kansallisella että eurooppalaisella ja kansainvälisellä tasolla. Tällaisilla markkinoilla toimivat yritykset eivät voi perustellusti odottaa lainsäädännön pysyvän kaikissa oloissa muuttumattomana (esim. PeVL 56/2005 vp ja PeVL 31/2006 vp).

Oikeasuhtaisuuden arvioinnin kannalta on edelleen merkityksellistä, että hiilen energiakäytön kiellon tarkoittama rajoitus kohdistuisi monessa tapauksessa vain energialaitoksen käyttämään yhteen energian tuotantomuotoon, koska monet energialaitokset voivat tuottaa energiaa myös muilla tavoilla kuin hiiltä käyttämällä. Tosin joissain energialaitoksissa hiilen käyttö voi sinänsä olla taloudellisesti merkittävin energian tuotantomuoto, minkä lisäksi muutamassa laitoksessa hiilen käyttö on käytännössä ainoa energian tuotantomuoto.

Oikeasuhtaisuuden arvioinnin kannalta on myös huomion arvoista kiellon voimaantuloajankohta. Nykyiset hiiltä käyttävät laitokset on suunniteltu korvattavan markkinaehtoisesti pääasiassa 2020-luvun jälkimmäisellä puoliskolla. Vuonna 2025 hiiltä markkinaehtoisesti käyttäviä energian tuotantolaitoksia olisi vielä käytössä kuusi. Kielto vuonna 2025 johtaisi merkittävästi suurempiin taloudellisiin ja muihin vaikutuksiin verrattuna lakiehdotuksen 5 §:n mukaiseen kieltoon toukokuussa 2029, jolloin Suomessa olisi jäljellä enää kaksi hiiltä markkinaehtoisesti pääpolttoaineena käyttävää energian tuotantolaitosta. Nämä kaksi laitosta jouduttaisiin ennen teknistaloudellisen käyttöiän päättymistä poistamaan käytöstä, ja niiden tilalle tehtävä korvausinvestointi olisi toteutettava ennenaikaisesti. Lisäksi muutamien energialaitosten osalta olisi tarpeen tehdä lisäinvestointeja lähinnä rikin riittävän syötön varmistamiseksi taikka turpeen tai biomassan osuuden lisäämiseksi.[35]

Huomattavat kustannusvaikutusten erot hiilen energiakäytön kiellosta vuonna 2025 verrattuna kieltoon lakiehdotuksen 5 §:n mukaisesti toukokuussa 2029 ovat kiellon oikeasuhtaisuuden valtiosääntöoikeudellisessa arvioinnissa huomioon otettava seikka siltä osin kuin laitoksissa on sellaista yksityistä omistusta, joka lähtökohtaisesti on omaisuudensuojan piirissä. Kiellosta energialaitosten omistajiin kohdistuvat taloudelliset rasitukset ainakin merkittävästi vähenisivät ja joissain tapauksissa jopa poistuisivat, kun kielto tulisi lakiehdotuksen 5 §:n mukaan voimaan vasta toukokuussa 2029. Laitosten omistajien näkökulmasta esiin tuleva kysymys liittyy tällöin siihen, tulisiko omistajien saada korvaus siitä syystä, että kiellon voimaantulon takia sinänsä teknisesti käyttökelpoinen laitos jouduttaisiin poistamaan käytöstä tai tekemään lisäinvestointeja.

[35] Ks. tarkempi laitoskohtainen kuvaus 4.1 jaksossa.

Perustuslain kannalta voidaan todeta mahdollisista korvauksista kootusti seuraavaa:

• 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. Omaisuuden käyttörajoituksen korvaaminen on valiokunnan mukaan vain yksi kokonaisarviointiin vaikuttava osatekijä, joka otetaan huomioon valtiosääntöoikeudellisessa arvioinnissa siitä, onko käyttöoikeuden rajoitus omaisuuden perustuslainsuojan kannalta sallittua.[36]

• Kysymys kiellosta maksettavista korvauksista voi perustuslain omaisuudensuojasäännöksen kannalta ylipäätään syntyä vain siltä osin kuin käytöstä poistettavien laitosten omistajina on sellaisia yksityisiä tahoja, joiden omaisuus tuotantolaitoksen muodossa nauttii perustuslain 15 §:ssä turvattua omaisuudensuojaa. Perusoikeussuoja voi ulottua yksityisiin oikeushenkilöihin välillisen puuttumisen opin mukaan, mutta kunnallisessa omistuksessa olevat energialaitokset eivät ole perustuslain 15 §:n mukaisen omaisuudensuojan piirissä. Omaisuudensuojaa koskevan säännöksen henkilöllistä soveltamisalaa on edellä selostettu tarkemmin. Kieltoon ei perustuslain 121 §:n näkökulmasta myöskään ole välttämätöntä kytkeä kunnan itsehallinnon turvaavaa kompensaatiosääntelyä, kuten edellä on selostettu tarkemmin.[37]

• 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 energian tuotannon rajoituksia ja vaatimuksia.[38]

Edellä esitettyjä näkökohtia kokonaisuutena arvioiden voidaan katsoa, että hiilen energiakäytön kiellosta omistusoikeuteen kohdistuva rajoitus on tarkoitukseltaan perusoikeusjärjestelmän kannalta hyväksyttävä, eikä mene pidemmälle kuin on perusteltua ottaen huomioon kiellon taustalla tältä osin olevan yhteiskunnallisen intressin painavuus omistusoikeu-

[36] Ks. esim. PeVL 10/2014 vp, PeVL 24/2012 vp, PeVL 20/2010 vp ja PeVL 6/2010 vp.

[37] Lisäksi on todettava, että perustuslaista ei myöskään ole johdettavissa estettä kohdennetulle korvaussääntelylle myöskään sellaisten laitosten omistajille, jotka eivät sinänsä nauti perustuslaillista omaisuudensuojaa. Lainsäätäjä voi kuitenkin tällöin harkintavaltansa puitteissa ottaa huomioon esim. kysymyksessä olevien energialaitosten omistajien kyvyn vastata kiellosta syntyvistä taloudellisista kustannuksista ja muista rasituksista. Lisäksi lainsäätäjän tulisi ottaa huomioon, että mahdollisten korvausten määrän ei ole perusteltua nousta niin korkeaksi, että perustuslain 20 §:n 1 momentissa tarkoitettua vastuuta luonnosta ja sen monimuotoisuudesta jouduttaisiin tämän vuoksi olennaisesti rajoittamaan.

[38] Ks. esim. esim. PeVL 10/2014 vp.

teen puuttumiseen. Vastaava johtopäätös voidaan tehdä myös elinkeinovapauden näkökulmasta.

Lopuksi voidaan kootusti todeta, että ylipäätään perustuslain 15 §:ssä turvatulla omaisuudensuojalla ja etenkin perustuslain 18 §:ssä turvatulla elinkeinovapaudella on tällaisessa asiayhteydessä kaiken kaikkiaan suhteellisen vähäinen merkitys, varsinkin ottaen huomioon yhtäältä hiilen energiakäytön kiellolla tavoiteltavat ilmasto- ja energiapoliittiset päämäärät sekä toisaalta kiellon kohdistuminen energialaitoksiin ja niiden omistajina oleviin (ainakin pääosin) varallisuusmassaltaan huomattaviin energia-alan yrityksiin. Samoin kiellon valtiosääntöoikeudellista merkitystä on omiaan vähentämään olennaisesti se, että kielto tulisi voimaan vasta toukokuussa 2029 ja että kielto koskisi osaksi myös sellaisten laitosten omistajia, jotka eivät ylipäätään nauti perustuslain 15 §:ssä taattua omaisuudensuojaa. Myös valtiosääntöoikeudellisista syistä on esityksessä päädytty ajoittamaan kiellon voimaantulo selvästi vuotta 2025 myöhemmäksi, koska tällä tavoin voidaan saatujen selvitysten mukaan merkittävästi vähentää kiellosta seuraavia taloudellisia vaikutuksia ja muita rasituksia energialaitosten omistajille, varsinkin sellaisille omistajille, joille kielto olisi merkityksellinen perustuslain omaisuudensuojan kannalta.

5.5 Euroopan ihmisoikeussopimuksen omaisuudensuojaa koskevat määräykset

Omaisuudensuojasta on määräyksiä myös Euroopan ihmisoikeussopimuksen ensimmäisessä lisäpöytäkirjassa. Sen 1 artiklan 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. Omaisuudensuojaa koskevan määräyksen on Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen käytännössä katsottu antavan suojaa paitsi muodollista pakkolunastusta, myös tosiasiallista omaisuuden pakko-ottoa vastaan.

Lisäpöytäkirjan 1 artiklan toisen kappaleen mukaan edellä olevat määräykset eivät kuitenkaan saa millään tavoin heikentää valtioiden oikeutta saattaa voimaan lakeja, jotka ne katsovat välttämättömiksi omaisuuden käytön valvomiseksi yleisen edun nimissä tai taatakseen verojen tai muiden maksujen tai sakkojen maksamisen.

Omaisuudensuojaa koskevan lisäpöytäkirjan 1 artiklan keskeisenä tavoitteena on taata, että omistajan oikeuksien ja yhteiskunnan yleisten etujen välillä toteutuu kohtuullinen tasapaino.[39] Omaisuudensuoja on siten suhteellista, ja valtioille on jätetty laaja toimivalta säännellä omaisuuden käyttöä erilaisten yleisten etujen nimissä. Hiilen energiakäyttöä

[39] Hallberg, Pekka & al. 2011: Perusoikeudet s. 554.

koskevan kiellon voidaan katsoa olevan valtiolle jätetyn laajan harkintamarginaalin rajoissa.

5.5 Yhdenvertaisuus

Perustuslain 6 §:n 1 momentin yhdenvertaisuussäännös koskee jo sanamuotonsa mukaisesti vain ihmisiä, ei oikeushenkilöitä (PeVL 37/2010 vp). Perustuslakivaliokunta on myös nimenomaisesti painottanut, että perustuslain 6 §:n yhdenvertaisuussääntely ei koske kuntia, vaan ihmisiä (PeVL 9/2015 vp). Koska hiilen energiakäytön kielto koskisi energialaitoksia ja niiden omistajina olevia (ainakin pääosin) varallisuusmassaltaan huomattavia energiayhtiöitä tai kuntia, perustuslain yhdenvertaisuussääntelyllä ei käytännössä ole merkitystä kiellon valtiosääntöoikeudellisessa arvioinnissa.

5.6 Investointisuojasopimus ja tasapuolisen kohtelun vaatimus

Hiilen energiakäytön kiellon vaikutuspiirissä olisi myös ulkomaisessa omistuksessa oleva, Etelä-Afrikan pörssissä listattu yhtiö.[40] Suomen ja Etelä-Afrikan tasavallan välillä on solmittu sopimus sijoitusten edistämisestä ja vastavuoroisesta suojaamisesta, joka on saatettu valtionsisäisesti voimaan vuonna 2001 (SopS 7-8/2001). Kielto koskisi samalla tavoin kaikkia energialaitoksia niiden omistuspohjasta ja kansallisuudesta riippumatta. Sen vuoksi lakiehdotuksen ja sen 5 §:n mukaisen kiellon ei voida katsoa rikkovan Suomen ja Etelä-Afrikan tasavallan välisen sopimuksen 3 artiklaa, joka koskee sijoitusten tasapuolista kohtelua.

Riku Huttunen
osastopäällikkö, ylijohtaja

Anja Liukko
hallitusneuvos

[40] Ks. 4.1 jakson 3 kohdassa mainittu Sappi Oy.