

TALOUSVALIOKUNNAN MIETINTÖ 33/2014 vp

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi edellytyksistä osallistua tietyissä Ahvenanmaan maakuntaan rakennettavissa tuulivoimaloissa tuotetun sähkön tuotantotuen kustannuksiin

JOHDANTO

Vireilletulo

Eduskunta on 2 päivänä joulukuuta 2014 lähettänyt talousvaliokuntaan valmistelevasti käsiteltäväksi hallituksen esityksen eduskunnalle laiksi edellytyksistä osallistua tietyissä Ahvenanmaan maakuntaan rakennettavissa tuulivoimaloissa tuotetun sähkön tuotantotuen kustannuksiin (HE 274/2014 vp).

Lausunto

Eduskunnan päätöksen mukaisesti perustuslakivaliokunta on antanut asiasta lausunnon (PeVL 72/2014 vp), joka on otettu tämän mietinnön liitteeksi.

Asiantuntijat

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina

- hallitusneuvos Anja Liukko, työ- ja elinkeinoministeriö
- johtava asiantuntija Kari Lavaste, Energiavirasto
- ministeri Veronica Thörnroos ja eurooppaoikeuden päällikkö Michaela Slotte, Ahvenanmaan maakunnan hallitus
- varatoimitusjohtaja Juha Kekkonen, Fingrid Oyj
- toiminnanjohtaja Anni Mikkonen, Suomen Tuulivoimayhdistys ry
- puheenjohtaja Kalevi Nikula, Tuulivoimakansalaisyhdistys ry.

Lisäksi kirjallisen lausunnon ovat antaneet

- oikeusministeriö
- Valtiontalouden tarkastusvirasto
- Suomen ElFi Oy
- Energiateollisuus ry.

HALLITUKSEN ESITYS

Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi laki edellytyksistä osallistua tietyissä Ahvenanmaan maakuntaan rakennettavissa tuulivoimaloissa tuotetun sähkön tuotantotuen kustannuksiin.

Lain nojalla valtion varoista olisi mahdollista osallistua lain liitteessä mainituissa tuulivoimaloissa tuotetun sähkön tuotantotuen kustannuksiin, jos laissa säädetyt edellytykset täyttyvät.

Edellytykset koskisivat maakunnan toimenpiteitä ja suunnitelmia uusiutuvan energian edistämiseksi maakunnassa, tuulivoiman edistämistä maakunnassa koskevaa sääntelyä, maakunnan maksuosuutta, tuulivoimaloiden kaupalliseen käyttöön ottamisen ajankohtaa, EU:n valtiontukisääntelyn mukaisuutta, valtiontalouden tarkas-

tusviraston toimivaltaa sekä työ- ja elinkeinoministeriön tehtäviä ja oikeutta saada tietoa.

Ehdotettu laki on tarkoitettu tulemaan voimaan valtioneuvoston asetuksella säädettävänä ajankohtana.

VALIOKUNNAN KANNANOTOT

Perustelut

Talousvaliokunta puoltaa lakiehdotuksen hyväksymistä pienin muutoksin.

Esityksen lähtökohdat

Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi laki niistä edellytyksistä, joiden täyttyessä valtio voi osallistua Ahvenanmaan maakuntaan rakennettavissa, lakiehdotuksen liitteessä mainituissa tuulivoimaloissa tuotetun sähkön tuotantotuen kustannuksiin. Talousvaliokunta täsmentää, että lakiehdotuksessa käytetty termi tuulivoimala (1 ja 4 § sekä liite) vastaa sisällöltään uusiutuvilla energialähteillä tuotetun sähkön tuotantotuesta annetun lain (1396/2010) 5 §:ssä olevaa määritelmää. Sen mukaisesti tuulivoimala on voimalaitos, jossa tuotetaan tuuliturbiineilla sähköä ilman virtauksen liike-energiasta yhdessä tai useammassa samaan verkonhaltijan mittariin kytketyssä generaattorissa.

Esitys luo uudentyyppisen järjestelyn, jossa asetetaan valtakunnan osalta ne laintasoiset edellytykset, joiden täyttyessä valtio voi osallistua Ahvenanmaalla sijaitsevien tuulivoimaloiden maakuntalakiin perustuvan tuotantotuen kustannusten kattamiseen. Esityksen taustalla on vuoden 2010 eduskuntakäsittely. Käsiteltäessä tuolloin nyt voimassa olevaa lakia uusiutuvilla energialähteillä tuotetun sähkön tuotantotuesta (HE 152/2010 vp — TaVM 30/2010 vp; PeVL 37/2010 vp) perustuslakivaliokunta piti talousvaliokunnalle antamassaan lausunnossa perusteltuna, että Ahvenanmaan maakunta rajattiin edellä mainitun lain soveltamisalan ulkopuolelle. Toisaalta perustuslakivaliokunta kuitenkin katsoi, että valtakunta ja maakunta voivat yhdessä sopia sellaisen järjestelmän luomisesta, jonka mukaisesti valtio maksaa tuotantotukea myös Ahvenanmaalla toimiville voimalaitoksille. Ta-

lousvaliokunta piti puolestaan tärkeänä, että valtakunta ja maakunta sopivat ripeästi maakunnan velvoitteesta, joka liittyy uusiutuvan energian käytön lisäämistä koskevaan EU-sääntelyyn (ns. RES-direktiivi¹). Nyt käsiteltävänä oleva hallituksen esitys pohjautuu näihin kannanottoihin.

Ahvenanmaan itsehallintolaki (1144/1991) asettaa osaltaan rajat valtakunnan lakiin otettavalle sääntelylle. Itsehallintolain mukaisesti energiapolitiikka kuuluu maakunnan lainsäädäntövaltaan. Tästä seuraa, että maakunnalla on energiapolitiikan alalla hallintovalta ja samalla myös vastuu sääntelystä aiheutuvista kustannuksista. Maakunnalla on siten yksinomainen toimivalta järjestää EU:n valtioneuvoston asettamissa rajoissa tuulivoiman tuotantotuki haluamallaan tavalla ja maakunnalla on myös vastuu näin aiheutuvista kustannuksista. Itsehallintolain (59 b §:n 1 momentti) mukaisesti maakunta vastaa sen toimivaltaan kuuluvilla aloilla EU-asioiden ja EU-lainsäädännöstä johtuvien sitoumusten täytäntöönpanosta ja tästä aiheutuvista kustannuksista. Maakunta on näin osaltaan vastuussa myös edellä mainitun RES-direktiivin mukaisten velvoitteiden täytäntöönpanosta.

Perustuslakivaliokunta on lausunnossaan katsonut, että lakiehdotus voidaan käsitellä tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä. Lausunnon muissa kuin valtiosääntöoikeudellisissa kommentteissa kiinnitetään huomiota lakiehdotuksessa esitettyyn tuettavien hankkeiden yksilöimistapaan sekä Valtiontalouden tarkastusviraston ja Energiaviraston toimivaltuuksiin. Näitä käsitellään tarkemmin jäljempänä.

¹ Uusiutuvista lähteistä peräisin olevan energian käytön edistämisestä sekä direktiivien 2001/77/EY ja 2003/30/EY muuttamisesta ja myöhemmästä kumoamisesta annettu Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2009/28/EY

Esityksen keskeinen sisältö

Tuulivoiman edistämistä koskevan tukijärjestelmän sääntely kuuluu maakunnan lainsäädäntövaltaan. Lakiehdotuksen 4 §:ssä on määritelty ne edellytykset, joiden on täyttyttävä ennen kuin valtio voi osallistua maakunnan tukijärjestelmästä syntyvien kustannusten kattamiseen. Edellytykset liittyvät maakunnan velvollisuuksiin uusiutuvan energian lisäämiseksi EU:n edellyttämällä tavalla (1 kohta); maakunnan vastuulla olevan maakuntalain sisältöön (2 kohta); maakunnan vähimmäismaksuosuuteen (3 kohta); tuulivoimaloiden käyttöönottoajankohtaan (4 kohta); maakuntalain mukaisen valtiontuen hyväksyttävyyteen EU-sääntelyn kannalta (5 kohta); Valtiontalouden tarkastusviraston riittävien valvontaoikeuksien varmistamiseen (6 kohta) sekä työ- ja elinkeinoministeriön tietojensaantioikeuteen (7 kohta). Valtion maksuosuus olisi harkinnanvarainen ja siitä päätettäisiin valtion talousarvio- ja kehysprosessin yhteydessä. Valtion myöntämä valtionavustus maksettaisiin suoraan tukeen oikeutetulle yritykselle (5 §).

Talousvaliokunta tähdentää, että lakiehdotuksen 4 §:n 2 kohdan a–c alakohtien mukaisesti varmistetaan, ettei valtio voi osallistua sähkön tuotantotuen kustannuksiin, jos maakunnan tukijärjestelmä poikkeaa edellä mainituista kriteereistä, jotka vastaavat valtakunnan syöttötariffijärjestelmän keskeistä sisältöä. Tukitaso, jota valtio voi tukea, voi pykälän 2 kohdan sääntely huomioon ottaen nousta korkeintaan samalle tasolle kuin valtakunnan syöttötariffijärjestelmässä.

Talousvaliokunta toteaa, että lakiehdotuksen 4 §:ssä säädettyjen edellytysten lisäksi on tarpeen varmistaa, ettei valtion budjettirahoitusta voida kohdentaa tuotantotuen kustannuksiin, ellei maakuntalaissa ole riittävällä ja asianmukaisella tavalla säädetty tuen maksatuksen keskeytyksestä, palauttamisesta ja takaisinperinnästä sekä valvonnasta myös niissä tilanteissa, joissa tuki maksettaisiin sähkön tuottajille suoraan valtion talousarviosta. Valtakunnan syöttötariffijärjestelmän osalta keskeisiä tähän liittyviä säännöksiä on uusiutuvilla energialähteillä tuotetun sähkön tuotantotuesta annetussa laissa

(1396/2010), valtionavustuslaissa (688/2001) ja eräiden valtion tukea koskevien Euroopan yhteisöjen säännösten soveltamisesta annetussa laissa (300/2001). Edellä olevan perusteella valiokunta esittää, että lakiehdotuksen 4 §:n 2 kohdan johdantokappaletta täsmennetään ja kohtaan lisätään uusi d alakohta, jonka mukaisesti valtion osallistuminen maakunnan tukijärjestelmän sähkön tuotantotuen kustannuksiin edellyttää lisäksi, että maakuntalaissa on riittävät ja asianmukaiset säännökset tuen maksatuksen keskeytyksestä, palauttamisesta ja takaisinperinnästä sekä valvonnasta.

Jatkovalmistelun yhteydessä saattaa olla tarve erikseen sopia maakuntalain soveltamiseen liittyvistä järjestelyistä. Jos esimerkiksi maakuntalaissa oltaisiin antamassa Energiavirastolle toimivaltuuksia järjestelmän hallinnoinnin osalta, on tämänkaltaisesta maakunnan vastuulle kuuluvien tehtävien siirrosta sovittava sopimusasetuksella. Samassa yhteydessä on myös sovittava virastolle siirtyvien hallintotehtävien hoidosta aiheutuvien kustannusten korvaamisesta.

Perustuslakivaliokunnan lausunnossa on kiinnitetty huomiota valtiontalouden tarkastusviraston oikeuteen tarkastaa ne maakunnan yritykset, joille maksettavan tuen kustannuksiin valtio osallistuu (4 §:n 6 kohta). Perustuslakivaliokunta ei ole nähnyt esteitä viraston toimivallalle, eikä esteitä ole tullut esille myöskään talousvaliokunnan käsittelyn yhteydessä. Kuten muidenkin 4 §:ssä mainittujen edellytysten, myös valtiontalouden tarkastusviraston toimivaltuuksien tulee olla varmistettuna ennen kuin voidaan harvita valtion osallistumista tuen maksamiseen.

Valtion mahdollisuus osallistua sähkön tuotantotuen kustannuksiin rajataan lakiehdotuksen 1 §:ssä lain liitteessä mainittuihin kolmeen tuulivoimalaan. Perustuslakivaliokunta on lausunnossaan katsonut, että perustellumpaa olisi ollut ilmaista laissa ne objektiiviset edellytykset, jotka täyttyviin hankkeisiin tukea voidaan myöntää. Talousvaliokunta toteaa, että valittu sääntelytapa on jäykkä ja edellyttää, että mahdolliset muutokset tuen kohteena olevien tuulivoimaloiden osalta on tehtävä lainsäätämisjär-

jestyksessä. Asian käsittelyn yhteydessä on kuitenkin esitetty perustellut, erityisesti budjettitekniset ja valvontaan liittyvät perusteet säännellä järjestelyä esitetyllä tavalla. Saadun selvityksen mukaan järjestelyn hallinnointi ja valvonta muodostuisivat vaikeiksi, mikäli valtion mahdollinen tuki rajattaisiin esimerkiksi vain nimellistehoon. Edellä olevan perusteella talousvaliokunta pitää ehdotettua sääntelytapaa tarkoituksenmukaisena kohtuuttoman hallinnollisen taakan ja tästä aiheutuvien lisäkustannusten välttämiseksi.

Lopuksi

Ottaen huomioon Ahvenanmaan hyvät tuuliolosuhteet ja sen, että suunniteltu tuulivoiman lisääminen tulee merkittävästi kohentamaan maakunnan energiaomavaraisuutta, talousvaliokunta pitää esityksen tarkoitusta valtion taloudellisen tuen mahdollistamisesta perusteltuna. Tuulivoimaloiden teho otettaisiin lisäksi kokonaisuudessaan huomioon Suomelle EU:ssa vuodelle 2020 asetetun uusiutuvan energian tavoitteen toteutumista laskettaessa. Edellytyksenä on, että tuulivoimalat on otettu kaupalliseen käyttöön ennen 1 päivää tammikuuta 2020 (kuten lakiehdotuksen 4 §:n 4 kohta edellyttää). Valiokunta painottaa kuitenkin esityksen lähtökohtaa, jonka mukaisesti sillä ei muuteta itsehallintolakiin perustuvaa valtion ja maakunnan lainsäädäntövallan ja toimivallanjakoa sekä niihin liittyvää kustannusvastuuta taikka valtion ja maakunnan välisiä taloudellisia suhteita.

Kyseessä on uudentyyppinen järjestely, joka luo suuntaviivat jatkotyölle ja johon sisältyy näin ollen vielä useita tarkennuksia edellyttäviä yksityiskohtia. Näiden selvittämiseksi on tärkeää, että maakunta sekä työ- ja elinkeinoministeriö tekevät tiivistä yhteistyötä järjestelyn jatkokehittämiseksi sekä kattavan ja ajantasaisen

tietopohjan varmistamiseksi päätöksenteon tueksi.

Ottaen huomioon järjestelyn poikkeuksellisen luonteen talousvaliokunta edellyttää, että se pidetään tarkoin informoituna asian jatkovalmistelun etenemisestä.

Päätösehdotus

Edellä esitetyn perusteella talousvaliokunta ehdottaa,

että lakiehdotus hyväksytään muutoin hallituksen esityksen mukaisena paitsi 4 § muutettuna seuraavasti:

4 §

Edellytykset valtion osallistumiselle kustannuksiin

Valtion varoista voidaan osallistua liitteessä mainituissa tuulivoimaloissa tuotetusta sähköstä maksettavan tuotantotuen kustannuksiin, jos:

(1 kohta kuten HE)

2) Ahvenanmaan maakunta on säätänyt tuulivoiman edistämisestä maakuntalain, joka sisältää säännökset tuotantotuen myöntämisen ja maksamisen edellytyksistä, *valvonnasta* sekä tuulivoiman tuottajien oikeuksista ja velvollisuuksista siten, että:

(a alakohta kuten HE)

b) tukea maksetaan vain, jos tuulivoimala ei ole saanut valtioneutukea ja on uusi eikä sisällä käytettyjä osia; *(poist.)*

c) sijoitetun pääoman tuotto on enintään 9,6 prosenttia; ja

d) *tuen maksatuksen keskeytyksestä, palauttamisesta ja takaisinperinnästä sekä valvonnasta on riittävät ja asianmukaiset säännökset.*

(3—7 kohta kuten HE)

Helsingissä 5 päivänä maaliskuuta 2015

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

pj.	Mauri Pekkarinen /kesk	Jukka Kärnä /sd
vpj.	Marjo Matikainen-Kallström /kok	Eero Lehti /kok
jäs.	Lars Erik Gästgivers /r	Päivi Lipponen /sd (osittain)
	Teuvo Hakkarainen /ps	Jari Myllykoski /vas
	Harri Jaskari /kok	Johanna Ojala-Niemelä /sd
	Antti Kaikkonen /kesk	Kaj Turunen /ps
	Johanna Karimäki /vihr	Harry Wallin /sd.
	Pia Kauma /kok	

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Tuula Kulovesi.

VASTALAUSE

Perustelut

Esityksessä ehdotetaan, että Manner-Suomi osallistuisi Ahvenanmaan maakuntaan rakennettavien tuulivoimaloiden syöttötariffien kustannuksiin. Perussuomalaiset pitävät tätä nykytilanteessa järkevänä ehdotuksena.

Nykyistä syöttötariffijärjestelmää ei sovelleta Ahvenanmaan maakunnassa. Uusiutuvilla energialähteillä tuotettua sähköä koskevia tukijärjestelmiä on itsehallintolain 18 §:n nojalla pidettävä maakunnan lainsäädäntövaltaan kuuluvina. Itsehallintolain lähtökohtana on periaate, jonka mukaan toimivalta hallintoasioissa seuraa lainsäädäntövaltaa ja vastuu kustannuksista seuraa hallintovastuuta. Näin ollen, jos Ahvenanmaan maakunta haluaa tukea syöttötariffeilla omaa tuulivoimatuotantoaan, on sillä kaikki oikeus niin tehdä. Tämä tuki kuitenkin täytyy maksaa maakunnan omista varoista, ei valtion budjetista, eikä tätä periaatetta ole hyväksyttävää kiertää millään erityisjärjestelyillä. On myös huomattava, että oikeus elinkeinotoimintaan Ahvenanmaalla on sidottu asumisperusteeseen.

Ahvenanmaa on Suomen valtiolta suhteellisesti selvästi eniten tukea saava maakunta, noin 4 000 euroa/henkilö vuositasona. Näin on siitä huolimatta, että Ahvenanmaan ostovoimakorjattu BKT per capita on selvästi suurempi kuin Manner-Suomen. Vuosittaisten tukiaisten lisäksi Ahvenanmaa nauttii laajaa alv-verovapautta, joka vähentää valtion tuloja ja tarkoittaa laajamittaista piilotettua yritystukea ahvenanmaalaisille yrityksille. Tätä taustaa vasten pidämme käsittämättömänä, että maakunnalle ollaan antamassa entistäkin enemmän vuosittaisia tukiaisia Suomen valtiolta.

Suomen valtion vuoden 2012 talousarvioon otettiin ylimääräinen määräraha 50 miljoonaa euroa, perussuomalaisten vastustuksesta huolimatta, jolla tuettiin Ahvenanmaan huoltovarmuutta sähkökaapeliyhteyden rakentamiseksi Ahvenanmaan ja Manner-Suomen välille maakunnan varavoimatoimitusten turvaamiseksi.

Kyseisen yhteyden ei tulisi olla varavoiomayhteys, vaan se tulisi saada täysimääräisesti sähkömarkkinoiden käyttöön edistämään pohjoismaisten sähkömarkkinoiden toimintaa, vähentämään aluehintaeroa ja tasaamaan kilpailuasetelmaa.

Ahvenanmaan sähköverkko ei siis ole yhteydessä Suomeen, vaan se on yhteydessä Ruotsiin, Vattenfallin omistamaan alueverkkoon. Tämä tarkoittaa sitä, että Ahvenanmaalle rakennettava sähkön lisätuotanto alentaa ruotsalaisen sähkön käyttäjän hintaa ja edistää Ruotsin teollisuuden kilpailukykyä. Nyt tuen maksajan, suomalaisen veronmaksajan, ei ole edes mahdollista saada hyötyä maksamalleen tuelle. Pohjoismaiset sähkömarkkinat eivät toimi kunnolla, siksi Suomen ja Ruotsin sähkön hinta on merkittävästi eriytenyt.

Hallituksen lakiesityksellä uusi tuettu tuotanto pahentaa hintaeroa ja vahingoittaa entisestään suomalaisen teollisuuden ja palveluiden kilpailukykyä suhteessa Ruotsiin. Vuonna 2014 sähkön hinta Ruotsissa oli 4,4–4,6 euroa/MWh halvempi kuin Suomessa. Mikäli sähkön hinta olisi Suomessa sama kuin Ruotsissa, olisivat Suomen teollisuus, palvelut ja kuluttajat säästäneet 370–380 miljoonaa euroa vuonna 2014.

Lisäksi perussuomalaiset eivät voi hyväksyä lakiesitystä senkään vuoksi, että oleelliset asiat eivät ole tiedossa. Ei ole tiedossa, aiotaanko tukea maksaa Suomen vai Ruotsin markkinahinnan mukaan. Miten tuen valvonta järjestetään nimenomaan valtion näkökulmasta katsoen? Miten mahdollinen tuen takaisinperintä onnistuu valtiolle? Miten Valtiontalouden tarkastusvirasto saa tarvitsemansa tiedot? Avoimna olevien kysymysten ratkaisu ei ole talousvaliokunnan esittämä muutos neljänteen pykälään, jossa Ahvenanmaan maakuntahallitukselta edellytetään joistakin avoimista asioista heidän omaa päätöstä.

Perussuomalaiset katsovat, että koko nykyinen tuulivoiman syöttötariffijärjestelmä on uusittava, sillä tätä menoa vuonna 2020 syöttö-

tariffeihin uppoaa vuositasolla yli 300 miljoonaa euroa. Nyt hallitus on avaamassa budjettiin uutta kymmenien miljoonien rahareikää, vaikka samaan aikaan ollaan valmiita leikkaamaan jopa lapsiperheiltä. Prioriteetit ovat täysin hukassa.

Ehdotus

Edellä olevan perusteella ehdotamme,

että lakiehdotus hylätään.

Helsingissä 5 päivänä maaliskuuta 2015

Kaj Turunen /ps
Teuvo Hakkarainen /ps