



13.08.2018

Asia/7

§ 488

Lausunto työ- ja elinkeinoministeriölle hallituksen esitysluonnoksesta hiilen energiakäytön kieltämisestä

HEL 2018-008404 T 03 00 00

Päätös

Kaupunginhallitus päätti antaa työ- ja elinkeinoministeriölle seuraavan lausunnon:

Fossiilisten polttoaineiden käytön rajoittamisen merkitys

Helsingin kaupunki pitää ehdotusta kivihiilen energiakäytöstä luopumisesta ilmastomuutoksen torjumisen vuoksi merkittävänä ja tarpeellisenä.

Ilmastomuutos aiheutuu pääosin fossiilisten polttoaineiden käytöstä. Kivihiilen käytöstä luopuminen varmistaisi energiantuotannon kehittymisen Suomessa nykyistä parempaan suuntaan. Kivihiili on turpeen ohella Suomessa käytettävistä polttoaineista suuripäästöisin; kivihiili ja turve aiheuttavat yhdessä valtaosan maamme energiantuotannon kasvihuonekaasupäästöistä. Maakaasu on myös fossiilinen polttoaine, mutta sen ominaispäästöt ovat merkittävästi kivihiiltä ja turvetta pienemmät.

Kivihiilen lisäksi energiakäytöstä luopuminen tulisi ulottaa myös toiseen eniten päästöjä aiheuttavaan polttoaineeseen eli turpeeseen. Lisäksi on syytä huomata, että kieltojen sijaan siirtymistä päästöttömiin ja vähäpäästöisiin polttoaineisiin energiantuotannossa voitaisiin tukea myös esimerkiksi hiilidioksidin verotuksella, mikä tukisi päästöttömien ja vähäpäästöisten polttoaineiden kilpailukykyä energiantuotannossa.

Edellä todetun ohella Helsingin kaupunki, Helen Oy:n osakkeiden omistajana, keskittyy tässä lausunnossaan kivihiilen kieltämisen aikatauluun ja siitä Helen Oy:lle mahdollisesti aiheutuvien taloudellisten seurausten kompensoimiseen ja sen juridiseen arviointiin.

Hallituksen esitysluonnoksessa esitetään kivihiilen energiakäytön kieltämistä 1.5.2029 lukien. Kivihiilen kieltämisen merkittävimmät taloudelliset vaikutukset energialaitosten omistajille muodostuvat energialaitosten ennenaikaisista korvausinvestoinneista, ennenaikaisista laitteistojen käytöstä poistoista ja lisäinvestoinneista nykyisiin laitteistoihin. Helsingin kaupunki haluaa kiinnittää huomiota siihen, että esitetyn aikataulun vuoksi kiellon taloudelliset vaikutukset vaihtelisivat energialaitoksittain riippuen siitä, milloin niiden kivihiiltä käyttävät laitokset ja niihin tehdyt investoinnit ovat käyttöikänsä päässä. Tämän vuoksi kiello asettaa



energialaitosten omistajat eriarvoiseen asemaan.

Energialaitosten omistajille osoitettu kompensatio olisi yksi keino tasata kiellon taloudellisia vaikutuksia markkinatoimijoille ja asettaa markkinatoimijat yhdenvertaiseen asemaan. Helsingissä kivihiiltä energiantuotannossa käyttävät Helen Oy:n Hanasaaren ja Salmisaaren voimalaitokset. Esitysluonnoksessa esitetyn kiellon taloudelliset vaikutukset Helsingissä kohdistuisivat erityisesti Helen Oy:n Salmisaaren voimalaitokseen, missä kustannuksia syntyisi sähkön ja lämmön yhteistuotantolaitoksen (CHP) ennenaikaisesta korvaamisesta. Kivihiilen kieltäminen tarkoittaisi Helen Oy:lle muita markkinatoimijoita painavampia taloudellisia vaikutuksia.

Helsingin kaupunki toteaa, että kivihiiltä käyttävät voimalaitokset ovat Helen Oy:n omistuksessa, eivät Helsingin kaupungin omistuksessa, kuten esitysluonnokseen on kirjattu. Helsingin kaupungin näkemyksen mukaan Helen Oy nauttii perustuslain mukaista omaisuudensuojaa omistajastaan erillisenä oikeushenkilönä riippumatta siitä, että sen osakekannan omistaa Helsingin kaupunki.

Helsingin kaupunki kiinnittää huomiota lisäksi kilpailuneutraaliteettia koskeviin näkökohtiin sekä valtioneuvoston asettamiin reunaehtoihin kompensation maksamiselle siinäkin tapauksessa, että Helen Oy:n ei kaupungin näkemyksestä poiketen katsottaisi julkisomisteisuuden vuoksi nauttivan perusoikeussuojaa. Helsingin kaupungin näkemyksen mukaan kompensatio on kohdistettava yhdenvertaisin perustein kaikille voimalaitosten omistajille niiden omistustaustasta riippumatta.

Helen Oy:n omaisuudensuoja ja asema energianlaitosten omistajana

Esitysluonnoksessa on todettu, että kysymys kiellon takia maksettavista korvauksista voi perustuslain omaisuudensuojasäännöksen kannalta ylittää siltä osin kuin käytöstä poistettavien laitosten omistajina on sellaisia yksityisiä tahoja, joiden omaisuus tuotantolaitoksen muodossa nauttii perustuslain 15 §:ssä turvattua omaisuudensuojaa. Esitysluonnoksessa on perustellusti huomioitu, että Euroopan neuvoston ihmisoikeussopimuksen ensimmäisen lisäpöytäkirjan 1 artiklan mukaisesti luonnollisten henkilöiden lisäksi myös oikeushenkilöllä on oikeus nauttia rauhassa omaisuudestaan. Niin ikään esitysluonnoksessa on todettu, että kansainvälisten ihmisoikeusvelvoitteiden muodostaessa suojan vähimmäistason, ulottuu perustuslain 15 §:n mukainen omaisuudensuoja luonnollisten henkilöiden ohella myös oikeushenkilöihin kuten osakeyhtiöihin.

Edellä kirjatusta oikeushenkilön omaisuudensuojan tunnustamisesta poiketen esitysluonnoksessa on päädytty kuitenkin johtopäätökseen,



ettei Helen Oy muista osakeyhtiöistä poiketen nauttisi perustuslaillista omaisuudensuojaa. Se seikka, että Helen Oy:n osakekannan omistaa Helsingin kaupunki, aiheuttaisi esitysluonnoksen mukaan sen, ettei hien energiakäytön kiellon vaikutuksia olisi tarpeen tarkastella Helen Oy:n omaisuudensuojan kannalta, koska kunnan omaisuus ei nauti omaisuudensuojaa.

Helsingin Energia -liikelaitos on yhtiöitetty Helen Oy:ksi muun muassa kuntalain yhtiöittämisvelvoitteen vuoksi vuonna 2015. Kun kivihiltä käyttäviä voimalaitoksia ei omista Helsingin kaupunki, vaan Helen Oy, joka on markkinoilla toimiva osakeyhtiö, on kaupungin näkemyksen mukaan asiaa arvioitava toisin. Helen Oy tuottaa ja tarjoaa palvelujaan ympäri Suomen markkinaehtoisesti erittäin kilpaillulla energiamarkkinalla. Helen Oy:tä ei voida pitää julkisoikeudellisena yhteisönä, sillä sen toiminnassa ei ole kyse kaupungin palvelujen tuottamisesta yhtiömuodossa, eikä Helen Oy hoida julkisoikeudellisia tehtäviä tai muuten käytä julkista valtaa.

Esitysluonnoksessa esitettyä kantaa siitä, ettei Helen Oy nauttisi perustuslaillista omaisuudensuojaa, ei esityksessä perustella tarkemmin, mutta oletettavasti kanta perustuu niin kutsuttuun välilliseen perusoikeussuojaoppiin, jossa oikeushenkilön omaisuudensuoja rakentuu oikeushenkilön taustalla olevien luonnollisten henkilöiden omaisuuden suojan kautta. Esitysluonnoksessa kaupungin osakeomistuksen vuoksi voimalaitokset on rinnastettu suoraan kuntaomisteisiksi ja omistajien lisäksi myös muiden osakeyhtiön sidosryhmien kuten velkojien suojan tarve ja oikeudet suhteessa yhtiöön ja sen omaisuuteen on jätetty täysin vaille huomiota. Yhtiön omaisuus koostuu tavanomaisesti paitsi yhtiön toiminnan tuottamasta voitosta, myös yhtiöön vieraan ja oman pääoman ehdoin tehdyistä sijoituksista. Mikäli osakeyhtiön perusoikeussuojan arvioimisessa pitäydytään välillisessä perusoikeussuojaopissa, tulisi suojaa arvioida osakkeenomistajien lisäksi myös muiden osakeyhtiön sidosryhmien kuten velkojien näkökulmasta. Kaikki osakeyhtiöön liittyvät varallisuus oikeudelliset sidosryhmät huomioiden muodostuu välillisen oikeussuojan oppi epäselväksi ja riittämättömäksi erityisesti se huomioiden, millaisia taloudellisia oikeuksia osakeyhtiön sidosryhmillä on.

Välillisen suojan opissa sivuutetaan täysin osakeyhtiön omaisuuden itsenäisyys sekä sen toiminnallinen itsenäisyys ja erillisyys omistajistaan. Osakeyhtiölain 1 luvun 2 §:n mukaisesti osakeyhtiö on osakkeenomistajistaan erillinen oikeushenkilö, joka syntyy rekisteröimisellä. Osakkeenomistaja ei ole vastuussa yhtiön velvoitteista. Osakeyhtiö omistaa itsenäisesti oman omaisuutensa. Osakkeen omistaminen ei tuota osakkeenomistajalle suoraan määräysvaltaa yhtiön omaisuuteen,



vaan määräysvalta on yhtiön toimielimillä. Osakeyhtiön oikeudet ja velvollisuudet ovat erillisiä osakkeenomistajan oikeuksista ja velvollisuuksista.

Välillisen suojan oppi ei johda tyydyttävään lopputulokseen, minkä vuoksi osakeyhtiön tulee katsoa nauttivan omaisuudensuojasta suoraan oikeushenkilöön kohdistuvana perusoikeutena. Tätä puoltaa myös Euroopan ihmisoikeussopimuksessa ja -tuomioistuimen oikeuskäytännössä omaksuttu kanta, jossa nimenomaisesti oikeushenkilön tulee itse valittaa siihen kohdistuneesta perusoikeusloukkauksesta. Myös perustuslakivaliokunnan lausuntojen perusteella omaisuudensuojaa on arvioitu välittömästi oikeushenkilöä suojaavana, minkä lisäksi oikeuskirjallisuudessa (ks. esim. Länsineva 2002 s. 196) omaisuudensuojan on katsottu suojaavan oikeushenkilöitä yleisenä oikeusperiaatteena, joka velvoittaa julkista valtaa kunnioittamaan omaisuutta. Niin ikään esitysluonnokseen liitetyn OTT Guimaraes-Purokosken esittämän näkemyksen mukaan omaisuudensuojan välittömänä subjektina voi olla oikeushenkilö. Näiden ohella se seikka, ettei perustuslain säännöstä tule tulkita kapea-alaisemmin kuin Euroopan ihmisoikeussopimusta, puoltaa näkemystä, että oikeushenkilöt, Helen Oy mukaan luettuna, nauttivat välitöntä omaisuudensuojaa.

Edellä mainituista seikoista johtuen on arvioitava, kuinka voimakkaana omaisuudensuojan puuttumisena kivihiilen kieltö nähdään ja täyttääkö se mahdollisesti pakkolunastukseen rinnastettavan käyttöoikeuden rajoituksen kriteerit. Pöyryn työ- ja elinkeinoministeriölle laatimassa raportissa on todettu, että yksinomaan kivihiiltä käyttäviä voimaloita ei olisi kivihiilen käytölle lailla asetettavan kiellon johdosta mahdollista käyttää niiden teknis-taloudellisen käyttöajan loppuun saakka, vaan niitä jouduttaisiin poistamaan käytöstä. Helsingin kaupunki viittaa tältä osin Guimaraes-Purokosken esittämään näkökantaan, jonka mukaan jo toiminnassa olevissa laitoksissa, joissa kivihiiltä ei ole mahdollista teknis-taloudellisesti järkevällä tavalla korvata muualla polttoaineella, on kysymys niin voimakkaasta puuttumisesta laitoksen omistajan omaisuudensuojaan, että toimenpiteen voi tosiasiallisilta vaikutuksilta katsoa rinnastuvan omaisuuden pakkolunastukseen, jolloin omistajalle on maksettava täysi korvaus. Mikäli kivihiili voidaan teknis-taloudellisesti järkevällä tavalla korvata muulla polttoaineella, ei kyse ole pakkolunastukseen rinnastettavasta käyttöoikeuden rajoituksesta, jolloin korvaus voi koskea välttämättömiä ja teknis-taloudellisesti järkeviä investointeja tarpeellisten muutosten aikaansaamiseksi.

Kilpailuneutraliteettia ja valtiontukia koskevat näkökohdat

Helsingin kaupunki kiinnittää huomiota siihen, että esitysluonnoksessa ei ole huomioitu kilpailuoikeudellisia näkökulmia. Kilpailuneutraliteettia



koskevien edellytysten huomioiminen johtaa lopputulokseen, jonka mukaan kompensatiota hiilen kieltämisestä on joka tapauksessa maksettava yhtäläisin perustein kaikille voimalaitosten omistajille riippumatta siitä, katsotaanko Helen Oy:n nauttivan perustuslaillista omaisuuden-suojaa vaiko ei. Helen Oy:n poissulkeminen kompensaaion edunsaajista vääristäisi markkinaa ja olisi markkinatoimijoiden yhdenvertaisen kohtelun näkökulmasta ongelmallista.

Energiantuotantomarkkinoilla Helen Oy:n asema rinnastuu yksityisten energiayhtiöiden asemaan ja se kilpailee niiden kanssa. Kuntalaki edellyttää kuntia yhtiöittämään kilpailutilanteessa markkinoilla tapahtuvan toiminnan. Helsingin kaupunki korostaa esitysluonnokseen liitetyn Guimaraes-Purokosken lausuntoonsa kirjaamaa huomioita siitä, että asian jatkovalmistelussa on otettava huomioon, että yhtiöitettyjen aiempien kunnallisten laitosten kilpailullinen asema rinnastuu yksityisten omistamien voimalaitosten asemaan. Guimaraes-Purokoski on edelleen todennut, että yhtiöitettyjen julkisomisteisten yhtiöiden asettaminen korvausten saamisen suhteen yksityisomisteisista yhtiöstä poikkeavaan asemaan on ongelmallista.

Kilpailuneutraliteetti määritellään kilpailulakia koskevassa hallituksen esityksessä (HE 40/2013 vp, s. 1.) julkisen ja yksityisen elinkeinotoiminnan tasapuolisiksi toimintaedellytyksiksi. Kilpailuneutraliteetilla tarkoitetaan myös kaikkia niitä toimenpiteitä, joilla tasapuolisia toimintaedellytyksiä pyritään edistämään.

Lainsäädännön ja viranomaistoiminnan tulee taata tasapuoliset kilpailuolosuhteet sekä julkis- että yksityisomisteiselle yhtiölle. Kilpailuneutraliteettivaatimuksen on katsottu suojaavan myös julkisomisteisia yhtiöitä, eikä julkisomisteista yhtiötä voida syrjiä yksityisiin toimijoihin nähden. (HE 32/2013 s. 28). Tasapuolisten toimintaedellytysten turvaamiseksi mahdollista korvausta arvioitaessa kompensatio on kohdennettava yhdenvertaisin perustein kaikille energialaitosten omistajille.

Mikäli Helen Oy suljetaan korvauksensaajien ulkopuolelle muiden energialaitoksen omistajien saadessa korvausta, on kyse kielletystä valtiontuesta. Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 107 artiklan mukaisesti jäsenvaltion myöntämä taikka valtion varoista muodossa tai toisessa myönnetty tuki, joka vääristää tai uhkaa vääristää kilpailua suosimalla jotakin yritystä tai tuotannonalaa, ei sovellu sisämarkkinoille siltä osin kuin se vaikuttaa jäsenvaltioiden väliseen kauppaan. Kielletyksi valtiontueksi katsottavan taloudelliseen toimintaan kohdistuvan tuen tulee täyttää kaikki seuraavat kriteerit: sen on oltava myönnetty julkisista varoista, tuen on oltava kohdistettu valikoivasti, sen tulee vääristää tai uhata vääristää kilpailua sekä sillä tulee olla vaikutusta jäsen-



valtioiden väliseen kauppaa. Kahden ensimmäisen kriteerin täyttymisen arviointi olisi tässä tapauksessa selvää ja tuen kohdistuessa vain osalle markkinatoimijoista täytyisivät molemmat kriteerit. Kilpailun vääristymisen mahdollisuus riittää kolmannen kriteerin täyttymiseen, eikä kilpailun tosiallista vääristymistä ole velvollisuutta osoittaa. Edellytyksen voidaan katsoa näin täytyvän aina, kun jokin taloudellinen toimija saa valtion varoista myönnetyn tuen muodossa etua, jota muut toimijat eivät saa, ja tukea saaneen asema markkinoilla paranee tuen myötä muihin verrattuna. Neljännen kriteerin voidaan katsoa täytyvän, koska kyse on nimenomaisesti energiamarkkinasta.

Edellä kirjatun perusteella Helsingin kaupunki katsoo, että esityksen valmistelun lähtökohtana tulee olla kompensaation maksaminen kaikille energialaitosten omistajille. Helen Oy:tä ei voida sulkea pois mahdollisen korvauksen edunsaajista sillä perusteella, että sen osakekannan omistaa Helsingin kaupunki.

Esittelijä

kansliapäällikkö
Sami Sarvilinna

Lisätiedot

Josefiina Alarova, lakimies, puhelin: 09 310 36267
josefiina.alarova(a)hel.fi

Liitteet

- 1 TEM:n lausuntopyyntö 29.6.2018, hallituksen esitysluonnos laiksi hiilen energiakäytön kieltämisestä
- 2 Hallituksen esitysluonnos eduskunnalle laiksi hiilen energiakäytön kieltämisestä, versio 29.6.2018
- 3 Prof. Ojasen kivihiilen kieltoa koskeva lausunto TEM:lle
- 4 OTT Guimaraes-Purokosken asiantuntijalausunto TEM:lle
- 5 Pöyry Management Consulting Oy:n raportti TEM:lle

Muutoksenhaku

Muutoksenhakukielto, valmistelu tai täytäntöönpano

Otteet

Ote

Työ- ja elinkeinoministeriö

Päätösehdotus

Päätös on ehdotuksen mukainen.

Esittelijän perustelut

Postiosoite

PL 1
00099 HELSINGIN KAUPUNKI
kaupunginkanslia@hel.fi

Käyntiosoite

Pohjoisesplanadi 11-13
Helsinki PL 1
<http://www.hel.fi/kaupunginkanslia>

Puhelin

+358 9 310 1641

Faksi

+358 9 655 783

Y-tunnus

0201256-6

Tilinro

FI0680001200062637

Alv.nro

FI02012566



13.08.2018

Työ- ja elinkeinoministeriö on lähettänyt lausuntokierrokselle luonnoksen hallituksen esitykseksi laiksi hiilen energiakäytön kieltämisestä. Ministeriön asettama määräpäivä lausunnon antamiselle sähköisessä lausuntopalvelussa (lausuntopalvelu.fi) on 16.8.2018.

Luonnoksessa ehdotetaan säädettäväksi laki hiilen energiakäytön kieltämisestä. Esitysluonnoksen mukaan hiilen käyttö sähkön tai lämmön tuotannon polttoaineena olisi kielletty 1.5.2029 lukien.

Kivihiilen kieltämistä koskevan arvioinnin lisäksi asiassa on kysymys siitä, tulisiko energialaitosten omistajien saada korvaus siitä syystä, että kiellon voimaantulon takia teknisesti käyttökelpoinen laitos jouduttaisiin poistamaan käytöstä tai siitä syystä, että voimalaitoksessa käytettävän kivihiilen korvaaminen muulla polttoaineella aiheuttaa investointikustannuksia.

Hiilen käytön kieltäminen energiantuotannossa merkitsee energialaitoksen omistajan kannalta perustuslain 15 §:n mukaisen omaisuudensuojan rajoitusta sekä puuttumista perustuslain 18 §:n mukaiseen elinkeinonvapauteen. Kiellon voidaan katsoa täyttävän pakkolunastuksen tunnusmerkistön.

Esitysluonnoksen mukaisesti, mikäli kivihiilen käyttöä koskeva kieltö tulisi voimaan vuonna 2030, kohdistuisivat vaikutukset todennäköisesti lähinnä Helsinkiin ja Vaasan seudulle, joissa jouduttaisiin tekemään ennenaikaisia investointeja kivihiilen korvaamiseksi. Pöyryn työ- ja elinkeinoministeriölle laatiman raportin mukaisesti kivihiilen kieltö vuonna 2030 johtaisi Salmisaaren CHP-laitoksen ennenaikaisiin korvausinvestointeihin sekä kiellon toteutuessa jo vuonna 2025 lisäksi Salmisaaren kivihiieltä käyttävän lämpökattilan ennenaikaiseen korvaukseen ja ennenaikaisen käytöstä poiston myötä taloudellisiin vaikutuksiin.

Kiellolla olisi merkittäviä taloudellisia vaikutuksia Helen Oy:lle, jonka osakekannan Helsingin kaupunki omistaa, minkä vuoksi Helsingin kaupunki pitää tarpeellisena tuoda esiin kantansa erityisesti kompensaatiosuhteen osalta.

Lausunto annetaan vastaamalla lausuntopalvelu.fi:ssä julkaistuun lausuntopyyntöön.

Esittelijä

kansliapäällikkö
Sami Sarvilinna

Lisätiedot

Josefiina Alarova, lakimies, puhelin: 09 310 36267
josefiina.alarova(a)hel.fi

Postiosoite
PL 1
00099 HELSINGIN KAUPUNKI
kaupunginkanslia@hel.fi

Käyntiosoite
Pohjoisesplanadi 11-13
Helsinki PL 1
<http://www.hel.fi/kaupunginkanslia>

Puhelin
+358 9 310 1641
Faksi
+358 9 655 783

Y-tunnus
0201256-6

Tilinro
FI0680001200062637
Alv.nro
FI02012566



Liitteet

- 1 TEM:n lausuntopyyntö 29.6.2018, hallituksen esitysluonnos laiksi hiilen energiakäytön kieltämisestä
- 2 Hallituksen esitysluonnos eduskunnalle laiksi hiilen energiakäytön kieltämisestä, versio 29.6.2018
- 3 Prof. Ojasen kivihiilen kieltöä koskeva lausunto TEM:lle
- 4 OTT Guimaraes-Purokosken asiantuntijalausunto TEM:lle
- 5 Pöyry Management Consulting Oy:n raportti TEM:lle

Muutoksenhaku

Muutoksenhakukielto, valmistelu tai täytäntöönpano

Otteet

Ote

Työ- ja elinkeinoministeriö