

29.6.2018

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi hiilen energiakäytön kieltämisestä

ESITYKSEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ

Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi laki hiilen energiakäytön kieltämisestä. Esityksen mukaan hiilen käyttö sähkön tai lämmön tuotannon polttoaineena olisi kielletty 1 päivästä toukokuuta 2029. Kiellosta olisi kuitenkin poikkeuksia sähkön ja lämmön tuotannon huoltovarmuuden ja toimitusvarmuuden turvaamiseksi. Kiellon vastaisesta hiilen käytöstä määrättäisiin seuraamusmaksu.

Laki on tarkoitettu tulemaan voimaan mahdollisimman pian.

SISÄLLYS

ESITYKSEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ	1
SISÄLLYS	2
YLEISPERUSTELUT	3
1 JOHDANTO	3
2 NYKYTILA	5
2.1 Lainsäädäntö ja käytäntö	5
Kivihiilen valmistevero	5
Huoltovarmuus ja kivihiilen varastointi	5
Sähkön toimitusvarmuuden turvaaminen	6
Kaukolämmön toimitusvarmuuden turvaaminen	7
Päästöjen rajoittaminen	9
Kivihiilen energiakäyttö	9
2.2 Kansainvälinen kehitys sekä ulkomaiden ja EU:n lainsäädäntö	10
Kansainvälisen energijärjestön arvio kehityksestä	10
Kansainvälinen yhteistyö ja kansalliset linjaukset	10
EU:n lainsäädäntö ja energiapolitiikka	12
2.3 Nykytilan arviointi	13
3 ESITYKSEN TAVOITTEET JA KESKEISET EHDOTUKSET	15
3.1 Tavoitteet	15
3.2 Toteuttamisvaihtoehdot	15
Kivihiilen energiakäytön lopettaminen muilla keinoin kuin kiellä	15
Kiellon voimaantumisen ajankohtaa koskevat vaihtoehdot	16
3.3 Keskeiset ehdotukset	18
4 ESITYKSEN VAIKUTUKSET	18
4.1 Taloudelliset ja muut vaikutukset toiminnanharjoittajille	18
Hiiltä käyttävien laitosten kapasiteetti	18
Hiiltä käyttävien laitosten polttoainekäyttö	19
Tehtyihin investointeihin ja lisäinvestointitarpeisiin liittyvät taloudelliset vaikutukset ..	19
4.2 Kansantaloudelliset vaikutukset	20
4.3 Ympäristövaikutukset	21
4.4 Sähkömarkkinavaikutukset	21
4.5 Vaikutukset huoltovarmuuteen ja toimitusvarmuuteen	22
4.6 Vaikutukset viranomaisten toimintaan	22
5 ASIAN VALMISTELU	22
6 RIIPPUVUUS MUISTA ESITYKSISTÄ	23
YKSITYISKOHTAISET PERUSTELUT	24
1 LAKIEHDOTUKSEN PERUSTELUT	24
2 TARKEMMAT SÄÄNNÖKSET	30
3 VOIMAANTULO	30
4 SUHDE PERUSTUSLAKIIN JA SÄÄTÄMISJÄRJESTYS	30
4.1 Johdanto	30
4.2 Omaisuuden suoja ja elinkeinovapaus	30
4.3 Yhdenvertaisuus	35
4.4 Kunnallinen itsehallinto	36
4.5 Muita seikkoja	36
LAKIEHDOTUS	38
hiilen energiakäytön kieltämisestä	38

YLEISPERUSTELUT

1 Johdanto

Pääministeri Juha Sipilän hallituksen hallitusohjelman mukaan hallituskauden kärkihankkeita on luopuminen hiilen käytöstä energian tuotannossa 2020-luvulla. Kansallisessa energia- ja ilmastostrategiassa vuoteen 2030 (VNS 7/2016 vp), jäljempänä *energia- ja ilmastostrategia*, on asiaa käsitelty tarkemmin.

Energia- ja ilmastostrategian mukaan perusskenaariossa kivihiilen energiakäyttö vähenee edelleen merkittävästi vuoteen 2030. Lauhdelaitoksia oletetaan olevan vain yksi jäljellä vuonna 2030. Sähkön ja lämmön yhteistuotannossa kivihiiltä käytettäisiin edelleen jossain määrin, sillä kivihiili on maakaasua kilpailukykyisempi polttoaine. Lämmön erillistuotannossa kivihiilen käyttö on vähäistä. Perusskenaariossa vuonna 2030 kivihiilen käyttö sähkön ja lämmön tuotannossa on 3–7 terawattituntia lauhdetuotannon määrästä riippuen. Lisäksi todetaan, että lauhde- ja yhteistuotantolaitokset ovat yleensä tuotantokäytössä talvella suuren sähkönkysynnän aikana ja ovat näin ollen tärkeitä sähkötehon riittävyden kannalta.

Energia- ja ilmastostrategian linjaukset, jotka liittyvät kivihiilen energiakäytöstä luopumiseen:

- Suomi luopuu kivihiilen energiakäytöstä vuoteen 2030 mennessä. Energiantuotannon hiilidioksidipäästöjä vähentäviä ohjaukeinoja pyritään vahvistamaan Euroopan unionissa (jäljempänä *EU*). EU:n päästökauppajärjestelmän lisäksi kivihiilen käyttöä ohjataan vero- ja tukijärjestelmillä siten, että kotimaisten polttoaineiden kilpailukyky säilyy sähkön ja kaukolämmön yhteistuotannossa kivihiileen verrattuna.
- Uusia voimalaitoksia tai korvausinvestointeja ei pidä tehdä kivi- tai ruskohiilen polttoon perustuvaksi. Olemassa olevien pölypoltoon perustuvien laitosten poistuessa kivihiili jää ainoastaan varapolttoaineeksi poikkeuksellisia tilanteita varten.
- Valmistellaan nykyisen hallituskauden aikana hallituksen esitys laiksi, jossa säädetään siirtymäaika kivihiilen energiakäytöstä luopumiselle vuoteen 2030 mennessä ottaen huomioon energian toimitusvarmuuteen, huoltovarmuuteen ja poikkeuksellisiin tilanteisiin liittyvät näkökohdat.

Energia- ja ilmastostrategiaa koskevassa mietinnössään (TaVM 8/2017 vp) talousvaliokunta pitää perusteltuna, että Suomi toimii suunnannäyttäjänä kivihiilenkäytöstä luopumisessa ja että hallitus valmistelee tarvittavat lainsäädäntömuutokset strategian linjauksen toteuttamiseksi. Valiokunnan mukaan tavoite on kannatettava myös energiaomavaraisuuden ja bioenergian kehityksen näkökulmasta. Valiokunta kiinnittää kuitenkin huomiota siihen, että yleisesti tietyn polttoaineen valintaan liittyvät, päästövähennyksiin nähden välilliset tavoitteet ovat omiaan häiritsemään markkinamekanismin toimintaa ja tekevät vaikeaksi toimien kustannustehokkuuden arvioinnin. Talousvaliokunta pitää lisäksi tärkeänä, että selonteossa on kiinnitetty huomiota kivihiilenkäytöstä luopumiseen liittyviin toimitusvarmuuteen, huoltovarmuuteen ja poikkeuksellisiin olosuhteisiin liittyviin seikkoihin.

Energia- ja ilmastostrategiaa koskeva eduskunnan kirjelmä EK 12/2017 vp ei sisältänyt kivihiilen energiakäytöstä luopumiseen liittyvää kannanottoa. Asiakokonaisuutta sivuaa kuitenkin valtioneuvostolle asetettu velvoite varmistaa, että teollisuuden käyttöön soveltuva ainespuu ohjautuu ensisijaisesti korkean jalostusarvon tuotteisiin eikä energian tuotantoon.

Parlamentaarisen energia- ja ilmastokomitean vuoden 2014 mietinnössä Energia- ja ilmastotiekartta 2050 (Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisuja, Energia ja ilmasto, 31/2014), jäljempänä *tiekartta*, todetaan Suomen pitkän aikavälin tavoitteena olevan hiilineutraali yhteiskunta. Eri-tyisen suurena haasteena tätä pidetään energia-alalle. Tiekartan mukaan energijärjestelmä on muutettava lähes päästöttömäksi vuoteen 2050 mennessä, jotta Suomi saavuttaisi tuolloin vähintään 80 prosentin päästövähennystavoitteensa. Kivihiilestä on energian tuotannossa luovutettava kokonaan niin nopeasti kuin se on huoltovarmuutta vaarantamatta ja kustannustehokkaasti mahdollista, jollei hiilidioksidin talteenoton ja varastoinnin kaupallistuminen muuta kokonaisasetelmaa.

Kansallinen energia- ja ilmastostrategiassa vuodelta 2013 (VNS 2/2013 vp) mukaisessa kehityksessä kivihiilen osuus energiataseessa laskee ja uusiutuvien energialähteiden osuus kasvaa. Strategiassa on kivihiilen energiakäytön arvioitu sytjättyvän vuoteen 2020 mennessä. Oman kapasiteetin rakentamisessa tulee strategian mukaan etusijalle asettaa kasvihuonekaasuja päästämättömät tai vähäpäästöiset laitokset kuten uusiutuvaa energiaa käyttävät yhdistetyn sähkön ja lämmön tuotantolaitokset sekä kannattavat ja ympäristöllisesti hyväksyttävät vesi- ja tuuli-voimalaitokset. Lauhdevoimakapasiteetilla todetaan täydennettävän vesivoiman ja sähkön tuonnin vaihteluita, ja sillä on merkitystä myös tehoreservinä. Strategian ohjauskeinoihin ei sisälly toimenpide-ehdotuksia hiilen energiakäytön kieltämiseksi tai rajoittamiseksi lainsäädännöllä.

Vuoden 2008 pitkän aikavälin ilmasto- ja energiastrategiassa (VNS 6/2008 vp) on suhtauduttu kielteisesti uusien, pääosin kivihiiltä energialähteenä käyttävien laitosten rakentamiseen. Toisaalta strategiassa pidetään energian saannin turvaamisen, monipuolisen energialähterakenteen ja säätövoiman saatavuuden turvaamisen kannalta tärkeänä, että toiminnassa olevia voimalaitoksia ei ennenaikaisesti suljeta. Strategiassa katsotaan näillä voimalaitoksilla olevan merkitystä tehoreservinä.

Vuoden 2005 lähiajan energia- ja ilmastopolitiikan linjauksia koskevaan kansalliseen strategiaan Kioton pöytäkirjan toimeenpanemiseksi (VNS 5/2005 vp) sisältyy toimenpide-ehdotuksia muutoin kuin lainsäädännöllä toteutettavista keinoista kivihiilen energiakäytön rajoittamiseksi.

Vuoden 2001 kansallisessa ilmastostrategiassa (VNS 1/2001 vp) on varsin tiukat linjaukset kivihiilen energiakäytön kieltämisestä lainsäädännöllä. Tämä tapahtuisi strategian mukaan muuttamalla tarvittaessa sähkömarkkinalakia (vanha sähkömarkkinalaki 386/1995) siten, että lakiin lisätään kieltä käyttää kivihiiltä energiatuotannossa. Kielto kohdistuisi ensisijaisesti uusien laitosten rakentamiseen, mutta ”kehityksen niin vaatiessa” se voitaisiin mahdollisesti ulottaa myös jo toiminnassa oleviin laitoksiin.

Yleisenä poliittisen linjana on ainakin vuodesta 2001 lähtien ollut hiilen energiakäytön vähentäminen. Linjaukset ovat pikemmin sen suuntaisia, että niistä ei ole saatavissa tukea uusien kivihiilivoimalaitosten rakentamiselle. Toiminnassa olevien laitosten kivihiilen käyttöön puuttumisen osalta poliittiset linjaukset ovat hajanaisempia, eikä niiden perusteella ole mahdollista tehdä kovin pitkälle meneviä johtopäätöksiä. Tiukimmat linjaukset kivihiilen energiakäytön kieltämisestä koskevan poliittisen ratkaisun tueksi ovat paitsi pääministeri Juha Sipilän hallituksen hallitusohjelmassa myös vuoden 2001 ilmastostrategiassa, vuoden 2013 kansallisessa energia- ja ilmastostrategiassa sekä vuoden 2014 tiekartassa.

2 Nykytila

2.1 Lainsäädäntö ja käytäntö

Kivihiilen valmistevero

Sähkön ja eräiden polttoaineiden valmisteverosta annetun lain (1260/1996), jäljempänä *polttolaineverolaki*, mukaan kivihiilestä on suoritettava valtiolle valmisteverona energiasisältöveroa, hiilidioksidiveroa ja energiaveroa sekä varmuusvarastoinnista ja muusta huoltovarmuuden turvaamisesta valtiolle aiheutuvien menojen rahoittamiseksi huoltovarmuusmaksua huoltovarmuuden turvaamisesta annetussa laissa (1390/1992) tarkoitettuun huoltovarmuusrahastoon. Tällä hetkellä kivihiilen energiasisältövero on 53,13 euroa tonnilta, hiilidioksidivero 149,56 euroa tonnilta ja huoltovarmuusmaksu 1,18 euroa tonnilta. Yhdistetyssä sähkön ja lämmön tuotannossa verotetaan vain hyötylämmön tuottamiseen käytettyjä polttoaineita, minkä lisäksi siinä on käytettyjen polttoaineiden hiilidioksidivero puolitettu (kivihiilen puolitettu hiilidioksidivero on 74,78 euroa tonnilta).

Hiilidioksidiveron laskennassa käytetty hiilidioksiditonin hinta on 62 euroa. Muita lämmitys-polttoaineita turvatta lukuun ottamatta verotetaan samojen periaatteiden mukaisesti kuin kivihiiltä. Kun eri lämmityspolttoaineiden verotasoja verrataan keskenään, voidaan havaita kivihiilen verotason olevan korkein. Erillisessä lämmöntuotannossa kivihiilen verotaso on 28,8 euroa megawattitunnilta ja yhdistetyssä tuotannossa 18,2 euroa megawattitunnilta. Esimerkiksi maakaasun vero on 19,9 euroa megawattitunnilta ja yhdistetyssä tuotannossa 13,7 euroa megawattitunnilta. Turpeen vero ei perustu polttoaineen energiasisältöön tai hiilidioksidipäästöön. Turpeen vero on 1,9 euroa megawattitunnilta sekä erillisessä lämmöntuotannossa että yhdistetyssä tuotannossa. Sähköntuotannossa turve on veroton polttoaine kuten muutkin fossiiliset polttoaineet. Kiinteä ja kaasumainen biomassa on verotonta.

Huoltovarmuus ja kivihiilen varastointi

Huoltovarmuuden turvaamisesta annetun lain (1390/1992), jäljempänä *huoltovarmuuslaki*, tarkoituksena on poikkeusolojen ja niihin verrattavissa olevien vakavien häiriöiden varalta turvata väestön toimeentulon, maan talouselämän ja maanpuolustuksen kannalta välttämättömät taloudelliset toiminnot ja niihin liittyvät tekniset järjestelmät (*huoltovarmuus*). Valmiuslaissa (1552/2011) säädetään viranomaisten toimivaltuuksista poikkeusolojen aikana ja viranomaisten varautumisesta poikkeusoloihin sekä määritellään, mitä poikkeusoloilla laissa tarkoitetaan.

Huoltovarmuuslaissa valtuutetaan valtioneuvosto asettamaan huoltovarmuudelle yleiset tavoitteet sekä päättämään valtion varmuusvarastojen käyttöönnotosta. Valtuuden nojalla on annettu valtioneuvoston päätös huoltovarmuuden tavoitteista (857/2013). Sen mukaan energiahuoltovarmuuden lähtökohtina ovat toimivat energiamarkkinat, pitkäjänteinen ja selkeä investointeja kannustava energiapolitiikka sekä energiatehokkuus. Hyvän varastoitavuuden ja edullisen hinnan vuoksi kivihiili soveltuu hyvin turvamaan huoltovarmuutta sellaisissa voimalaitoksissa ja lämpölaitoksissa, jotka voivat sitä hyödyntää.

Valtion varmuusvarastojen ylläpito perustuu huoltovarmuuslakiin. Varastoissa on muun muassa kivihiiltä, raakaöljyä ja öljytuotteita. Varastoja ylläpitää ja hoitaa Huoltovarmuuskeskus. Varastojen käytöstä ja purkamisesta päättää valtioneuvosto. Niitä voidaan pääsääntöisesti ottaa kansalliseen käyttöön valmiuslaissa tarkoitetuissa kriisitilanteissa.

Tuontipolttoaineiden velvoitevarastoinnista annetussa laissa (1070/1994) säädetään kivihiilen velvoitevarastoinnista. Kivihiihtä lämmön ja sähkön tuottamisessa käyttävä laitos (*kivihiihilaitos*) ja kivihiilen maahantuojat ovat velvollisia varastoimaan kivihiihtä. Maahantuojat ei kuitenkaan ole varastointivelvollinen, jos vuosituonti on vähemmän kuin 20 000 tonnia.

Kivihiilen maahantuojat ja kivihiihilaitos ovat velvollisia varastoimaan kivihiihtä. Maahantuojan velvoitteesta vähennetään sen toimitukset niille laitoksille, joille määräytyy oma varastointivelvoite. Velvoite vahvistetaan 1 päivästä heinäkuuta alkaen siten, että se vastaa kolmen kuukauden keskimääräistä kulutusta tai tuontia. Kivihiihilaitoksen osalta keskimääräinen kuukausikulutus lasketaan kolmen edeltävän vuoden kulutuksesta, ja maahantuojan velvoite määräytyy edellisen vuoden maahantuonnin perusteella.

Kivihiihilaitoksen velvoitevarasto on sijoitettava käyttöpaikalle tai tuontisatamaan, mutta Huoltovarmuuskeskus voi erityisistä syistä hakemuksesta sallia varaston sijoittamisen muualle. Kivihiilen maahantuojan velvoitevaraston tulee sijaita Suomessa.

Kivihiilen velvoitevarastoinnin taustalla ei ole EU:n sääntelyyn tai valtiosopimukseen perustuvaa velvoitetta. Tältä osin tilanne poikkeaa velvollisuudesta ylläpitää raakaöljy- ja öljytuotevarastojen vähimmäistasoa.

Turvavarastolain (970/1982) mukaan turvavarastoja voidaan perustaa ja ylläpitää väestön toimeentulon turvaamiseksi ja tuotantotoiminnan ylläpitämiseksi välttämättömien raaka-aineiden, tarvikkeiden ja tuotteiden varastoimiseksi ulkomaankaupan häiriöiden varalta energiahuollon kriisivalmiutta koskevien Suomen kansainvälisten sopimusvelvoitteiden toteuttamiseksi. Huoltovarmuuskeskus tekee turvavarastoinnista määräaikaisen sopimuksen varaston perustavan turvavarastojen kanssa. Turvavarastointiohjelmasta annetun valtioneuvoston asetuksen (460/2018) mukaan turvavarastointisopimuksia voidaan tehdä muun muassa kivihiihtä. Maan huoltovarmuuden ja polttoturpeen saatavuuden turvaamiseksi voidaan polttoturpeen turvavarastoinnista annetun lain (321/2007) nojalla perustaa ja ylläpitää polttoturpeen turvavarastoja tuotanto-olosuhteiden vaihteluiden varalta. Turvavaraston voi perustaa polttoturpeen toimittaja, joka toimittaa polttoturvetta lämmön tai sähkön tuotantoa varten vähintään 100 000 megawattituntia vuodessa. Huoltovarmuuskeskus tekee turvavarastoinnista sopimuksen turvavaraston perustavan polttoturpeen toimittajan kanssa.

Sähkön toimitusvarmuuden turvaaminen

Tehoreservijärjestelmä turvaa sähkön toimitusvarmuutta Suomessa tilanteissa, joissa sähkön markkinaehtoinen tarjonta ei riitä kattamaan sähkön kulutusta. Järjestelmä on ollut käytössä vuodesta 2007. Järjestelmästä säädetään sähköntuotannon ja -kulutuksen välistä tasapainoa varmistavasta tehoreservistä annetussa laissa (117/2011), jäljempänä *tehoreservilaki*.

Energiavirasto määrittää tarvittavan tehoreservin määrän, hyväksyy voimalaitokset tehoreservijärjestelmään tarjouskilpailun perusteella, vahvistaa tehoreservin ehdot sekä valvoo järjestelmän toimintaa ja lain noudattamista. Energiaviraston tehtävänä on määrittää tarvittavan tehoreservin määrä vähintään neljän vuoden välein. Käytännössä Energiavirasto on arvioinut reservin tarvetta ja kilpailuttanut reservilaitokset joka toinen tai joka kolmas vuosi. Järjestelmän hallinnoinnista ja laitosten käynnistämisestä päättää järjestelmävastaava kantaverkonhaltija Fingrid Oyj. Tehoreservinä toimiva laitos tulee pitää valmiudessa, joka mahdollistaa sen nopean käyttöönoton erityisesti talvikaudella joulukuun alusta helmikuun loppuun.

Tehoreservijärjestelmässä olevia voimalaitoksia ovat tällä hetkellä Turun Seudun Energiantuotanto Oy:n Naantali 1, Tampereen Sähkölaitos Oy:n Naistenlahti 1, Fortum Power and Heat

Oy:n osuus Meri-Porista ja Kanteleen Voima Oy:n Haapavesi. Lisäksi tehoreservijärjestelmään on talvikausiksi hyväksytty myös Fortum Power and Heat Oy:n omistaman kulutuskohteen Suomenojan lämpöpumppu ja Helen Oy:n Katri Valan lämpöpumppulaitos. Tehoreservinä toimivalla voimalaitoksella tulee muun muassa olla valmius vähintään 200 tunnin käyttöaikaan täydellä teholla 1 päivän joulukuuta ja 28 päivän helmikuuta välisenä aikana. Kahdessa tehoreservijärjestelmään hyväksytyssä voimalaitoksessa (Naantali 1 ja Meri-Pori) käytetään kivihiiltä polttoaineena. Nykyinen tehoreservikausi päättyy kesäkuun lopussa vuonna 2020.

Kaukolämmön toimitusvarmuuden turvaaminen

Kaukolämpö tuotetaan paikallisesti valtaosin yhden tai useamman polttoaineen polttoon perustuvissa laitoksissa, joissa tuotanto on joko kaukolämmön ja sähkön yhteistuotantoa tai kaukolämmön erillistuotantoa. Samassa kaukolämpöverkossa on yleensä useampia tuotantolaitoksia, jotta lämpöä voidaan tuottaa vuodenajan mukaan vaihtelevaan tarpeeseen. Vuonna 2016 kaukolämmöstä lähes 70 prosenttia ja kotimaisesta sähkön tuotannosta lähes 18 prosenttia katettiin yhdistetyllä sähkön ja kaukolämmön tuotannolla.

Kaukolämmön tuotannossa käytetään polttoaineena puupolttoaineita (etenkin suoraan metsästä saatavasta puusta valmistettua metsähaketta ja metsäteollisuuden puunjalostusprosessin sivu- tai jätetuotteena syntyvää puuainesta) ja muuta biomassaa, kivihiiltä, maakaasua, turvetta, jätettä tai polttoöljyä. Käytetyt polttoaineet vaihtelevat paikkakunta- ja laitoskohtaisesti. Vuonna 2016 kaukolämmön tuotannon polttoaineiden käyttö jakautui seuraavasti: biomassa 31 prosenttia, kivihiili 28 prosenttia, turve 16 prosenttia, maakaasu 15 prosenttia, jätepolttoaineet 7 prosenttia, raskas ja kevyt polttoöljy 2 prosenttia ja muut energialähteet 1 prosenttia. Kivihiilen käyttöä energian tuotannon polttoaineena on jäljempänä selostettu tarkemmin.

Puupolttoaineiden saatavuus energiatuotantoon on riippuvainen kaupallisten hakkuiden määrästä (hakkuutähteet, jalostuksen sivuvirrat ja jalostukseen kelpaamaton puu), metsänhoidollisten toimien toteuttamisesta (ensiharvennukset), kyseisten jakeiden kilpailevasta käytöstä, puun energiakäytön yleisestä hyväksyttävyydestä sekä EU:n sääntelystä tulevista rajoituksista (esimerkiksi kiinteitä polttoaineita koskevat kestävyysvaatimukset). Puupolttoaineiden laatu voi myös vaihdella voimakkaasti muun muassa varastoinnin aikaisten sääolosuhteiden mukaan. Puupolttoaineiden hinta saattaa nousta kysynnän kasvaessa, mikä aiheuttaa paineita myös kuitupuun hinnalle.

Polttoturpeen tuotantoa ja saatavuutta heikentävät merkittävästi sateiset ja haihdunnan kannalta epäsuotuisat olosuhteet. Toisaalta myös pitkään jatkuva kuiva ja kuuma sää vaikeuttaa turpeen tuotantoa paloriskin kasvaessa. Useampien huonojen turvetuotantovuosien sattuessa peräkkäin polttoturpeen saatavuus vaarantuu varastojen loppuessa ja alan yritysten kannattavuuden heikentäessä.

Hyvän varastoitavuuden ja edullisen hinnan vuoksi kivihiili soveltuu hyvin paikallisen kaukolämmön tuotannon toimitusvarmuuden turvaamiseen, kun puupolttoaineita, turvetta ja muita kotimaisia polttoaineita ei ole saatavilla riittävästi tai saatavilla olevat kotimaiset polttoaineet ovat laadultaan heikkoja.

Lämmön tuotannon turvaaminen ja ylläpitäminen kaikissa olosuhteissa on tärkeää. Kaukolämmön kysyntähuiput ajoittuvat tyypillisesti samoihin hetkiin sähkön kulutushuippujen kanssa. Sähkön ja kaukolämmön yhteistuotanto kattaa valtaosan kaukolämmöntarpeesta, ja tämän kapasiteetin ylläpitäminen on muun muassa toimitusvarmuuden takia perusteltua. Sähkön ja lämmön toimitusvarmuuskysymykset liittyvät tätä kautta selkeästi toisiinsa.

Päästökauppa

Päästökauppalain (311/2011) tarkoituksena on edistää kasvihuonekaasupäästöjen vähentämistä kustannustehokkaasti ja taloudellisesti. Lailla pannaan täytäntöön kasvihuonekaasujen päästöoikeuksien kaupan järjestelmän toteuttamisesta yhteisössä ja neuvoston direktiivin 96/61/EY muuttamisesta annettu Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2003/87/EY. Päästökauppalakia sovelletaan kivihiiltä polttoaineena käyttäviin laitoksiin, joiden nimellinen kokonaislämpöteho on yli 20 megawattia, sekä päästökauppalain mukaista toimintoa harjoittaviin laitoksiin. Lakia sovelletaan myös mainitun kokonaislämpötehon alittavaan laitokseen, jonka pääasiallinen tarkoitus on lämmön tuottaminen kaukolämpöverkkoon, jos vähintään yhden kaukolämpöverkkoon liitetyn laitoksen nimellinen lämpöteho on yli 20 megawattia ja se tuottaa lämpöä toimitettavaksi pääasiassa kaukolämpöverkkoon. Lisäksi edellytetään, että kyseinen yli 20 megawatin laitos on liitetty kaukolämpöverkkoon viimeistään 30 päivänä huhtikuuta 2010 ja Euroopan komissio hyväksyy laitoksen sisällyttämisen päästöoikeuksien kaupan järjestelmään.

Päästökauppalain mukaan laitoksella on oltava kasvihuonekaasujen päästölupa. Luvan myöntää Energiavirasto, jonka tehtävänä on myös valvoa lain noudattamista. Lupa myönnetään, jos toiminnanharjoittajan suunnitelmat päästöjen tarkkailemiseksi ja päästöistä laadittavien selvitysten toimittamiseksi päästökauppaviranomaiselle ovat riittävät ja asianmukaiset sekä toiminnanharjoittaja saa ympäristönsuojelua koskevien säännösten nojalla harjoittaa toimintaa. Luvan tulee sisältää tiedot toiminnanharjoittajasta, päästöistä ja niiden lähteistä, laitoksen toiminnasta, laitoksen tuotantokapasiteetista tai nimellisestä kokonaislämpötehosta sekä päästöjen tarkkailua ja päästöistä laadittavien selvitysten toimittamista koskevat vaatimukset. Päästöjen tarkkailussa on myös noudatettava, mitä Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivissä 2003/87/EY tarkoitetusta kasvihuonekaasupäästöjen tarkkailusta ja raportoinnista annetussa komission asetuksessa EU N:o 2012/601, jäljempänä *komission päästöjen tarkkailuasetus*, säädetään. Toiminnanharjoittaja on velvollinen ilmoittamaan päästöjen tarkkailuun vaikuttavista muutoksista päästökauppalain ja sen nojalla annettujen säännösten sekä komission päästöjen tarkkailuasetuksen mukaisesti.

Toiminnanharjoittajan on tarkkailtava laitoksensa päästöjä kattavasti, johdonmukaisesti, luotettavasti ja tarkasti sekä laadittava niistä selvitys kultakin kalenterivuodelta päästökauppalain ja sen nojalla annettujen säännösten, komission päästöjen tarkkailuasetuksen sekä kasvihuonekaasujen päästöluvassa asetettujen ehtojen mukaisesti. Toiminnanharjoittajan tulee toimittaa päästökauppaviranomaiselle vuosittain päästöselvitys päästökauppaviranomaisen vahvistamalla lomakkeella. Päästöselvitykseen on sisällytettävä komission päästöjen tarkkailuasetuksen liitteen X mukaiset tiedot ja muut päästökauppaviranomaisen edellyttämät tiedot. Komission päästöjen tarkkailuasetun liitteen X nojalla toiminnanharjoittajan on ilmoitettava toimintatiedoissa käytetyn polttoaineen määrä ilmaistuna tonneina tai normikuutiometreinä.

Kivihiiltä pääasiallisena tai tukipolttoaineena käyttävät voimalaitokset ja lämpölaitokset sekä lämmön toimitusvarmuussyistä polttoaineena käyttävät laitokset kuuluvat pääosin päästökauppajärjestelmään. Päästökauppalain ja komission päästöjen tarkkailuasetuksen nojalla toiminnanharjoittajan on seurattava näissä laitoksissa kivihiilen ja muiden polttoaineiden käyttöä. Energiavirasto valvoo toiminnanharjoittajia.

Päästöoikeuden hintakehitys vaikuttaa sähkön markkinahinnan kehityksen, kilpailevien polttoaineiden hintakehityksen ja verotukseen tehtävien muutosten ohella kivihiilen käyttöön energian tuotannon polttoaineena. Arvion mukaan (Carbon pulse kesäkuussa 2018) päästöoikeuden hinnan tulisi nousta 28 euroon tonnilta, jotta kivihiili korvautuisi laajassa mittakaavassa kaasulla ja päästöt alenisivat. Päästöoikeuden keskiarvohinta on ollut useita vuosia alle 10 euroa tonnilta, mutta keväällä 2018 se on noussut nopeassa tahdissa noin 16 euroon tonnilta.

Päästöjen rajoittaminen

Ympäristönsuojelulain (527/2014) tarkoituksena on muun muassa ehkäistä ja vähentää päästöjä sekä torjua ilmastonmuutosta. Ympäristönsuojelulain nojalla kivihiiltä polttoaineena käytävillä voimalaitoksilla ja lämpölaitoksilla tulee olla ympäristöluva. Ympäristöluvassa annetaan tarpeelliset määräykset muun muassa päästöistä, päästöraja-arvoista, päästöjen ehkäisemisestä ja rajoittamisesta sekä päästöjen ja toiminnan tarkkailusta.

Ympäristönsuojelulain 98—106 § sisältää suuria polttolaitoksia koskevia tarkentavia säännöksiä. Suurella polttolaitoksella tarkoitetaan sellaista laitosta, jossa käytetään kiinteää, nesteistä tai kaasumaista polttoainetta ja jonka polttoaineteho on vähintään 50 megawattia.

Ympäristönsuojelulailla on saatettu osaksi kansallista lainsäädäntöä teollisuuden päästöistä (yhtenäistetty ympäristön pilaantumisen ehkäiseminen ja vähentäminen) annettu Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2010/75/EU (jäljempänä *teollisuuspäästädirektiivi*).

Ympäristönsuojelulain nojalla on annettu valtioneuvoston asetus suurten polttolaitosten päästöjen rajoittamisesta (936/2014). Asetuksen liitteessä 1 säädetään uusien energiantuotantoyksiköiden kivihiilen päästöraja-arvoista ja liitteessä 2 olemassa olevien energiantuotantoyksiköiden kivihiilen päästöraja-arvoista. Lisäksi ympäristönsuojelulain 75 §:n mukaisesti suurten polttolaitosten päästöraja-arvojen on perustuttava parhaan käyttökelpoisen tekniikan päätelmiin, jotka on esitetty teollisuuspäästädirektiivin 13 artiklan 5 kohdan nojalla hyväksytyssä Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 2010/75/EU mukaisten parhaita käytettävissä olevia tekniikoita (BAT) koskevien päätelmien vahvistamisesta suuria polttolaitoksia varten annetussa komission täytäntöönpanopäätöksessä (EU) 2017/1442.

Kivihiilen energiakäyttö

Kivihiilen energiakäyttö Suomessa on ollut pääasiassa laskevalla uralla viime vuosina. Suurimmillaan kivihiilen käyttö sähkön ja lämmöntuotannossa on 2000-luvulla ollut vuonna 2003, jolloin kivihiiltä käytettiin noin 54 terawattituntia. Vuonna 2016 kivihiilen kulutus energiantuotannossa oli 22 terawattituntia. Kivihiiltä on Suomessa käytetty sekä sähkön ja lämmön yhteistuotannossa, erillislämmöntuotannossa että erillisessä lauhdesähkön tuotannossa. Näistä lauhdesähkön tuotanto on heikon kannattavuuden vuoksi Suomessa lähes kokonaan loppunut. Kivihiiltä käytetään edelleen erityisesti kaukolämpöä ja sen yhteydessä sähköä tuottavissa yhteistuotannon laitoksissa suurissa kaupungeissa.

Merkittäviä kivihiilen sähkön ja lämmön yhteistuotannon käyttökohteita oli Suomessa vuonna 2016 yhteensä 8 paikkakunnalla: Helsingissä, Turun seudulla, Espoossa, Vantaalla, Lahdessa, Pietarsaareissa ja Vaasassa sekä Kirkniemessä (paperitehdas). Näiden käyttökohteiden ja Meri-Porin lauhdevoimalaitoksen kivihiilen kulutus vastasi noin 90 prosenttia kivihiilen kokonaiskulutuksesta vuonna 2016.

Kivihiilen voidaan vielä tällä hetkellä katsoa muodostavan merkityksellisen osan Suomen primäärienergiasta, ja sen osuus kaukolämmön ja siihen liittyvän sähkön tuotannossa on olennainen. Kivihiilen kohtuullisena pidetty maailmanmarkkinahinta ja helppo saatavuus ovat merkinneet, että kivihiihellä on ollut tärkeä tehtävä yhtenä Suomen energiatuotannon lähteistä. Kivihiihi on myös tärkeä huoltovarmuuspolttoaine. Se on varastoituvuudeltaan edullinen ja sillä voidaan korvata ainakin osa turpeesta lähes kaikissa turvekattiloissa. Pääosa Suomeen tuodusta kivihiihellä ostetaan Venäjältä tai Puolasta.

2.2 Kansainvälinen kehitys sekä ulkomaiden ja EU:n lainsäädäntö

Kansainvälisen energiajärjestön arvio kehityksestä

Kansainvälisen energiajärjestön (jäljempänä *IEA*) mukaan kivihiilen osuus globaalista energian käytöstä oli 27 prosenttia vuonna 2016, ja sen osuuden odotetaan laskevan hieman vuoteen 2022 mennessä. Kivihiilen käytön kasvu keskittyy Intiaan ja Kaakkois-Aasiaan, mutta sen käyttö vähenee Euroopassa, Kanadassa ja USA:ssa sekä Kiinassa, joka on nykyisin kivihiilen suurin käyttäjä. Maailmanlaajuisesti kivihiilivoimalaitosten määrä ei kuitenkaan vähene, vaan kasvaa edelleen vuoteen 2022 mennessä, mutta kivihiilen osuus kokonaisenergiapaletissa pienenee joutuessa muiden polttoaineiden osuuden vielä suuremmasta kasvusta. Vuoteen 2040 mennessä kivihiilen osuus primäärienergienergian tuotannosta olisi globaalisti 13 prosenttia. Vuonna 2040 noin 6 prosenttia globaalista sähkön tuotannosta perustuisi kivihiilen käyttöön, ja 60 prosenttia siitä olisi varustettu hiilidioksidin talteenotto- ja varastointiteknologialla.

IEA:n pääskenaarion mukaan kivihiilen kulutus jää myös vuoteen 2040 mennessä suunnilleen samalle tasolle, noin 5600 miljoonaa hiiliekvivalenttitonnia (Mtce) kuin millä sen on vuonna 2022 (5500 Mtce). IEA:n nykypolitiikkaskenaarion mukaan kivihiilen kulutus vuonna 2040 olisi noin 7200 Mtce, ja kestävä kehityksen skenaariossa noin 2500 Mtce. Kivihiilen hintaan liittyvä epävarmuus ja hinnan vaihtelevuus vähentävät kiinnostusta investoida kivihiilituotantoon muualla kuin Kiinassa ja Intiassa, joissa investoinnit liittyvät kansallisiin energiatarpeisiin. IEA:n arvion mukaan aurinkopaneelien huutokauppanenettelyllä todennettu tuotantokustannusten lasku on ollut viime vuosina nopeaa ja kehityksen odotetaan edelleen jatkuvan. Aurinkopaneelilla tuotetun sähkön hinta on lähestymässä kivihiilisähkön hintaa, ja aurinkosähköstä odotetaan kivihiilen kilpailijaa sähkön tuotannossa, varsinkin Intiassa, jonka on aiemmin enustettu lisäävän kivihiilen käyttöä.

Kansainvälinen yhteistyö ja kansalliset linjaukset

Suomi on perustanut yhdessä useiden muiden maiden kanssa Powering Past Coal -liittouman, joka kannustaa hallituksia, yritysmaailmaa ja eri organisaatioita luopumaan nopeasti perinteisestä hiilivoimasta. Tieto liittoumasta julkistettiin marraskuussa 2017 Bonnin ilmastokokouksen yhteydessä. Tavoitteena on saada mukaan vähintään 50 kumppania joulukuussa 2018 pidettävään Katowicen ilmastokokoukseen (COP24) mennessä.

Powering Past Coal -liittouman julistuksen mukaan analyysien tulokset osoittavat, että Pariisin ilmastopöytäkirjan tavoitteiden saavuttamiseksi kivihiilen käytöstä poistaminen tulee tapahtua OECD- ja EU-maissa vuoteen 2030 mennessä ja kaikissa muissa maissa vuoteen 2050 mennessä. Julistuksen allekirjoittaneet hallitukset ovat sitoutuneet poistamaan käytöstä perinteiset hiilivoimalaitokset Pariisin ilmastopöytäkirjan tavoitteiden saavuttamiseksi tarvittavassa aikataulussa. Seuraavat Euroopan maata ovat allekirjoittaneet julistuksen: Itävalta, Belgia, Tanska, Suomi, Ranska, Iso Britannia, Irlanti, Italia, Latvia, Liechtenstein, Luxemburg, Alankomaat, Portugali, Ruotsi ja Sveitsi. Tarkoituksena on kasvattaa allekirjoittaneiden maiden määrää viiteenkymmeneen joulukuussa 2018 pidettävään ilmastokokoukseen mennessä.

Euroopassa kivihiilen käyttöön vaikuttavat keskeisesti Puolan ja Saksan toimet. Näiden maiden yhteenlaskettu kivihiilen käyttö oli reilusti yli puolet koko Euroopan kivihiilen käytöstä. Puolassa kivihiilen osuus on kolme neljännestä maan energian tuotannosta. Vuonna 2017 kivihiilen osuus Euroopan kokonaissähköntuotannosta laski 20 prosenttiin. Useimmissa Euroopan maissa kivihiilestä on tulossa hyvin pieni osa energiapalettia, koska useat Euroopan maat ovat sulke-

neet tai sulkemassa kivihiilivoimaloitaan. Kansalliset ilmoitukset kivihiilen käytöstä poistamisesta kattavat lähes 20 prosenttia (35,6 gigawattia) Euroopan nykyisin käytössä olevasta kivihiilen polton laitospaikoista.

Seuraavissa Euroopan maissa ei käytetä kivihiiltä lainkaan: Kypros, Viro, Islanti, Latvia, Liettua, Luxemburg, Malta ja Sveitsi. Lisäksi Norjassa on yksi pieni hiiltä käyttävä yhdistetyn lämmön ja sähkön tuotantolaitos. Belgia on luopunut kivihiilen poltosta vuonna 2016 lainsäädännöllä, jonka tarkoituksena olisi hillitä saastuttamista.

Seuraavat Euroopan maat ovat ilmoittaneet luopuvansa kivihiilestä: Itävalta, Tanska, Ranska, Saksa, Irlanti, Italia, Portugali, Slovakia ja Ruotsi.

Itävallassa on ympäristöministeri vahvistanut kahden jäljellä olevan kivihiililaitoksen sulkemisen vuosina 2018 ja 2025, minkä lisäksi selvitetään mahdollisuutta aikaista sulkemista. Tanska tavoitteena on luopua kivihiilestä vuoteen 2030 mennessä. Tanskan suurin energiayhtiö Ørsted A/S on ilmoittanut luopuvansa kivihiilen käytöstä vuoteen 2023 mennessä. Ranska on sitoutunut luopumaan kivihiilen käytöstä vuoteen 2021 mennessä (aikaisemman hallituksen aikaraja oli 2023), mutta ei ole vielä päättänyt politiikkatoimista.

Saksassa hallitus on sopinut asettavansa määräajan kivihiilestä luopumiselle ja asettanut kivihiilikomission, jonka tehtävänä on vuoden 2018 loppuun mennessä tehdä ehdotus siitä, missä aikataululla kivihiilestä luopuminen on mahdollista. Saksassa rakenne- ja aluepolitiikka ovat keskeisiä, kun kivihiilestä luopumista selvitetään. Sen vuoksi kivihiilikomission tehtävänä on myös pohtia kivihiilestä luopumisesta seuraavaa rakennemuutosta, sen rahoitusta ja mahdollisuuksia turvata kaivosteollisuuden työpaikat. Saksan osavaltioista Berliini on antanut lain, jolla kielletään kivihiilellä tuotettu lämpö ja sähkö alueella vuoteen 2030 mennessä.

Irlanti on päättänyt lopettaa kivihiilen käytön vuoteen 2025 mennessä ja kieltää bitumisen kivihiilen myynnin syksyllä 2018. Italian hallitus on ilmoittanut kivihiilestä luopumisesta vuoteen 2025 mennessä osana kansallista energiastrategiaa, mutta sitovia päätöksiä ei vielä ole tehty. Portugalin ympäristöministeri on vahvistanut, että kivihiilen poltto lopetetaan ennen vuotta 2030. Slovakian ympäristöministeri on julistanut tavoitteeksi lopettaa vuonna 2023 kivihiilen käyttö Slovakiassa. Ruotsin viimeinen hiilivoimalaitos suljetaan vuoteen 2022 mennessä.

Alankomaissa ja Ison-Britanniassa on valmisteilla lainsäädäntö tai sitova päätös kivihiilestä luopumiseksi.

Alankomaissa hallitus on ilmoittanut, että toiminnassa olevat viisi hiilivoimalaitosta suljetaan vuoteen 2030 mennessä, ja niistä kaksi vanhinta laitosta jo vuoteen 2025 mennessä. Jos voimalaitos ei täytä asetettuja raja-arvoja sähkön nettotuotannolle suhteessa käytetyn kivihiilipolttoaineen energiasisältöön, tulee laitos sulkea välittömästi lain tullessa voimaa. Raja-arvot ovat 40 prosenttia vuoden 2023 loppuun ja 44 prosenttia vuoden 2029. Asiaa koskeva hallituksen esitys tullaan antamaan parlamentille syksyllä 2018. Suunnitteilla ei ole korvata toiminnassa olevien hiilivoimalaitosten omistajille taloudellisia menetyksiä, vaan siirtymäajan pituus arvioidaan riittävän pitkäksi sopeutua kieltoon. Korvaus saattaa kuitenkin olla mahdollinen, jos toiminnanharjoittaja todistaa kärsineensä kiellosta suhteettomasti verrattuna muihin hiilivoimalaitosten omistajiin.

Ison-Britanniassa kivihiilen käyttö on jatkuvasti pienentynyt. Vuoden 2017 toisella neljänneksellä enää 2 prosenttia energian tuotannosta perustui kivihiileen, kun vuonna 2015 osuus oli vielä 22 prosenttia. Iso-Britannia ilmoitti vuonna 2015 luopuvansa kivihiilestä. Kivihiilen kiel-

Ion on tarkoitus tulla voimaa lokakuun alussa 2025, jolloin jäljellä olevan kivihiiivoimalaitoskapasiteetti olisi arvion mukaan 1 500 megawattia. Kielto toteutetaan lainsäädännöllä siten, että määritetään voimalaitosten päästöintensiteetille raja-arvo. Lainsäädäntö on tarkoitus valmistella ennen vuosien 2021 ja 2021 kapasiteettimakkinoita koskevia huutokauppoja, joihin raja-arvon ylittävät hiilivoimalalaitokset eivät enää voisi osallistua. Päästöintensiteetin raja-arvoa on tarkoitus soveltaa kaikkiin kiinteitä fossiilisia polttoaineita käyttäviin suuriin voimalaitosyksiköihin. Isossa-Britanniassa ei kivihiielen kiellolla odoteta olevan merkittävää vaikutusta sähkön toimitusvarmuuteen. Kapasiteettimarkkina on päämekanismi, jolla sähkön toimitusvarmuus turvataan.

Seuraavissa EU-maissa kivihiielen käyttö energian tuotannon polttoaineena jatkuu edelleen, ja suunnitelmia kivihiielstä luopumiseksi ei ole: Bulgaria, Kroatia, Tšekki, Kreikka, Unkari, Puola, Romania, Slovenia ja Espanja. Osassa mainittuja maita on kivihiielikaivoksia ja kivihiieli katsotaan kotimaiseksi, energiaturvallisuutta lisääväksi polttoaineeksi. Espanjassa kuitenkin saadun tiedon mukaan maan suurin energiayritys Iberdrola olisi valmis sulkemaan kaksi hiilivoimalaitostaan.

EU:n ulkopuolisista maista Kanada on ollut aktiivinen kivihiielen energiakäytön kieltämiseksi. Kanadassa kiellettiin ympäristönsuojelulakiin vuonna 2013 tehdyllä muutoksella kivihiielen käyttäminen sähkön tuotannon polttoaineena 31 päivästä joulukuuta 2014 Atikokanin, Lambtonin, Nanticoken ja Thunder Bayn voimalaitoksissa Ontariossa.

EU:n lainsäädäntö ja energiapolitiikka

Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen (jäljempänä *SEUT*) 4 artiklan 2 kohdan i alakohdan mukaisesti EU:n toimivalta energia-alalla on EU:n ja jäsenvaltioiden kesken jaettava toimivalta. SEUT 2 artiklan 2 kohdan mukaan jaettu toimivalta tarkoittaa sitä, että EU ja jäsenvaltiot voivat toimia lainsäätäjänä ja antaa oikeudellisesti velvoittavia säädöksiä kyseisellä alalla. Jäsenvaltiot käyttävät toimivaltaansa siltä osin kuin EU ei ole käyttänyt omaansa. Jäsenvaltiot käyttävät jälleen toimivaltaansa siltä osin kuin EU on lakannut käyttämästä omaansa.

SEUT 194 artiklan 2 kohdan mukaan EU:n energiapolitiikan toimenpiteet eivät vaikuta jäsenvaltion oikeuteen määrittellä energiavarojensa hyödyntämisen ehtoja, jäsenvaltion eri energialähteiden välillä tekemiin valintoihin eikä jäsenvaltion energiahuollon yleiseen rakenteeseen, sanotun kuitenkaan rajoittamatta ympäristöpolitiikkaa koskevan SEUT 192 artiklan 2 kohdan ensimmäisen alakohdan c alakohdan soveltamista. Ympäristöpolitiikkaa koskevasta määräyksestä huolimatta jäsenvaltioilla voidaan edelleen katsoa olevan itsenäinen toimivalta päättää käyttämistään energialähteistä ja energiahuollon yleisestä rakenteestaan.

Sähkön sisämarkkinoita koskevista yhteisistä säännöistä ja direktiivin 2003/54/EY kumoamisesta annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 2009/72/EY 15 artiklan 4 kohdan mukaan jäsenvaltio voi sähköntoimituksen turvaamiseksi tietyin rajoituksin määrätä, että ajojärjestyksessä annetaan etusija kotimaisia raakaenergiapolttoainelähteitä käyttäville sähköntuotantolaitoksille. Suomessa tällaista etusijaa koskevaa säännöstä ei ole sisällytetty sähkömarkkinalakiin (588/2013).

Kivihiielen energiakäytön kieltämistä voidaan arvioida myös tavaroiden vapaata liikkuvuutta koskevan SEUT 34 artiklan kannalta, koska kielto saattaa ainakin välillisesti johtaa EU:n muista jäsenvaltioista peräisin olevan kivihiielen tuonnin tosiasialliseen vähentymiseen tai estymiseen. Välillinen tuonnin rajoitus voidaan kuitenkin katsoa olevan oikeutettavissa SEUT 36 artiklassa tarkoitettulla tavalla ihmisten, eläinten tai kasvien terveyden ja elämän suojelemista koskevan

yleistä etua koskevan syyn tai pakottavien ympäristövaatimuksen perusteella. Kiellon hyväksyttävyyden kannalta on jossain määrin ongelmallista, että vastaava kiello ei koske turpeen energiakäyttöä. Turpeen energiakäyttöä voidaan kuitenkin perustella muun muassa huoltovarmuuteen ja toimitusvarmuuteen liittyvillä syillä. Lisäksi kasvihuonekaasupäästöjen vähentäminen ja hiilettömään energian tuotantoon siirtyminen ovat EU:n energiapolitiikan tavoitteita.

Suomi on osa Pohjoismaiden ja Baltian muodostamia alueellisia sähkömarkkinoita. Kansallinen kivihiilen energiakäytön kiello ei rajoittaisi sähkön tuontia muista Pohjoismaista.

Energia 2020 — Strategia kilpailukykyisen, kestävä ja varman energiansaannin turvaamiseksi koskevassa komission tiedonannossa, KOM(2010) 639 lopullinen, todetaan EU:n energiapolitiikan keskeisinä tavoitteina olevan toimitusvarmuus, kilpailukyky ja kestävyys. Strategiassa tuodaan esiin muun ohella tarve merkittäviin energiainvestointeihin nykyisten energialähteiden monimuotoistamiseksi. Strategiassa on todettu, että Eurooppa-neuvosto on pitkällä aikavälillä sitoutunut hiilestä irtautumiseen tavoitteena vähentää päästöjä EU:ssa ja muissa teollisuusmaissa 80–95 prosentilla vuoteen 2050 mennessä.

Euroopan energiavarmuusstrategiaa koskevassa komission tiedonannossa, KOM(2014) 330 lopullinen, todetaan pitkällä aikavälillä EU:n energiavarmuuden liittyvän erottamattomasti tarpeeseen siirtyä kilpailukykyiseen vähähiiliseen talouteen, joka vähentää fossiilisten polttoaineiden tuontitarvetta ja tukee energiavarmuutta. Strategiassa todetaan myös, että energialähteiden valintaa koskevat päätökset kuuluvat jäsenvaltioiden toimivaltaan, ja jäsenvaltioiden olisi tiedotettava toisilleen tärkeistä kansallisista energiapolitiittisista päätöksistä ennen niiden hyväksymistä. Strategian mukaan kivi- ja ruskohiilen hiilidioksidipäästöjen vuoksi niillä on pitkällä aikavälillä tulevaisuutta EU:ssa vain käytettäessä hiilidioksidin talteenottoa ja varastointia.

Joustavaa energiaunionia ja tulevaisuuteen suuntautuvaa ilmastonmuutospolitiikkaa koskeva puitestrategia koskevan komission tiedonannon, KOM(2015) 80 lopullinen, mukaan tavoitteena on kestävä, vähähiilinen ja ilmastoystävällinen talous. Tavoitteen saavuttaminen edellyttää luopumista fossiilisista polttoaineista. Energialähteiden, energian toimittajien ja toimitusreittien monipuolistamisen todetaan olevan ensiarvoisen tärkeää turvallisen ja kestävä energiahuollon varmistamiseksi.

2.3 Nykytilan arviointi

Useimmissa nykyisissä käyttökohteissa kivihiili on korvautumassa muilla energialähteillä vuoteen 2030 mennessä, mikä johtuu muun muassa kaupunkien ja yhtiöiden omista päästötavoitteista, sekä verotuksen ja päästökaupan ohjauvaikutuksesta, mikä lisää kivihiilen käytön kustannuksia. Valtaosa korvaussuunnitelmista perustuu investointeihin biomassaa hyödyntäviin erillislämmöntuotantolaitoksiin, sillä sähkön alhainen markkinahinta ei kannusta investoimaan yhdistettyyn sähkön ja lämmön tuotantolaitoksiin. Joissain kivihiiiltä korvaavissa laitoksissa hyödynnettäisiin todennäköisesti myös olemassa olevaa sähkön tuotantolaitteistoa. Lisäksi kivihiiiltä suunnitellaan korvattavan osin muun muassa hukkalämpöjä ja lämpöpumppuja hyödyntäen, mutta nämä riittävät korvaamaan vain osan tarvittavasta lämmöstä.

Markkinaehtoisesti kivihiilen energiakäytön arvioidaan laskevan noin 6–7 terawattitunnin tasolle vuonna 2025. Markkinaehtoisesta kehityksen kannalta EU:n päästökauppajärjestelmän mukainen päästöoikeuksien hintakehitys on keskeinen kivihiilen energiakäytöstä aiheutuvien suurten hiilidioksidipäästöjen takia. Myös energiaverotuksella edistetään kivihiilen energiakäytöstä luopumista. Lisäksi kehitykseen vaikuttaa sähkön markkinahinnan kehitys ja monipolttolaitosten osalta myös kilpailevan polttoaineen hintakehitys. Vuonna 2030 kivihiiiltä käytettäisiin

Suomessa arviolta enää kahdessa laitoksessa, joiden kivihiilen energiakäyttö olisi noin 3,5—4,0 terawattituntia.

Kivihiili on ankarimmin verotettu polttoaine. Arvioitaessa verotuksen soveltuvuutta kivihiilen energiakäytön rajoittamista koskevaksi ohjaukskeinoksi on huomattava, että energiatuotteiden ja sähkön verotusta koskevan yhteisön kehityksen uudistamisesta annetun neuvoston direktiivin 2003/96/EY (jäljempänä *energiaverodirektiivi*) pakottavan säännöksen mukaan sähkön tuotannon polttoaineet on vapautettava polttoaineverosta. Vapautus koskee niin lauhdesähkön tuotantoa kuin yhdistetyssä tuotannossa sähköntuotantoon käytettyä polttoainetta. Fossiiliset polttoaineet ovat myös kokoaan verottomia useissa teollisuusprosesseissa. Lisäksi mainittu yhdistetyssä tuotannossa käytettyjen polttoaineiden hiilidioksidiveron puolitus yhdessä energiaintensiivisten yritysten veronpalautuksen kanssa lieventää fossiilisten polttoaineiden verorasitusta ja samalla heikentää vero-ohjausta. Käytännössä energiaverotusta kiristämällä ei ole mahdollista lopettaa kivihiilen käyttöä.

Hyvän varastoitavuuden ja edullisen hinnan vuoksi kivihiili on keskeinen energian huoltovarmuuden ja sähkön toimitusvarmuutta turvaavan tehoreservijärjestelmän kannalta.

Sähkön ja kaukolämmön tuotannon huoltovarmuuden kannalta kivihiilen velvoitevarastointi ja varmuusvarastointi ovat keskeisiä. Kivihiilen velvoitevarastointi määräytyy edellisen vuoden kulutuksen mukaan kivihiililaitoksessa tai maahantuonnin mukaan. Kivihiilen energiakäytön väheneminen pienentää samalla kivihiililaitoksen velvollisuutta varastoida kivihiiltä. Kivihiilen energiakäytön väheneminen pienentää vastaavasti maahantuontia ja samalla maahantuojan velvollisuutta varastoida kivihiiltä. Kivihiilen energiakäytön väheneminen ei suoraan vaikuta kivihiilen varmuusvarastointiin.

Tehoreservijärjestelmässä on tällä hetkellä kahdessa laitoksessa kivihiili keskeinen polttoaine (Turun Seudun Energiantuotanto Oy:n Naantali 1 ja Fortum Power and Heat Oy:n osuus Meri-Porista). Nykyinen tehoreservikausi päättyy kesäkuun lopussa vuonna 2020, mutta myös jatkossa kivihiilen voidaan arvioida olevan tärkeä sähkön tuotannon polttoaine joissakin tehoreservijärjestelmään hyväksytyissä laitoksissa.

Lisäksi kivihiili on hyvän varastoitavuuden ja edullisen hinnan vuoksi keskeinen lämmön toimitusvarmuuden turvaamisen kannalta paikallisesti myös joissakin kaukolämpöverkoissa. Kyse on yleensä laitoksista, joissa on mahdollista käyttää polttoaineena myös yksinomaan biomassaa ja turvetta. Biomassan tai turpeen saatavuus saattaa olla häiriintynyt tai niiden laatu puutteellista siten, että lämmön tuotannon turvaaminen ja ylläpitäminen vaarantuvat. Poikkeustilanteet edellyttävät kivihiilen käyttöä, ja tällaiselle arvioidaan olevan tarvetta myös jatkossa.

Huoltovarmuuden sekä sähkön ja kaukolämmön toimitusvarmuuden turvaaminen liittyvät poikkeuksellisiin olosuhteisiin ja tilanteisiin. Kivihiilen käyttö mainituilla perusteilla on varsin rajallista, eikä sillä voida katsoa olevan merkittävää vaikutusta päästöihin tai ilmastopoliittisten tavoitteiden kannalta.

Kivihiilen energiakäytön pääosin markkinaehtoisesti tapahtuvasta vähenemisestä vuoteen 2030 mennessä seuraa, että vastaavasti vähenee kattilakapasiteetti, jossa kivihiilen poltto olisi mahdollista tai tätä mahdollisuutta ei enää pidetä yllä, ja laitosten yhteyteen ei enää myöskään varastoitaisi kivihiiltä. Kehityksestä seuraa tarve arvioida kivihiileen perustuvaa huoltovarmuutta uudelleen. Kivihiilen energiakäytön kieltäminen ei ratkaisevasti muuta jo tapahtumassa olevaa kehitystä.

Kivihiileen perustuvan huoltovarmuuden turvaamisen kannalta saattaisi jokin kannustin tai velvoite olla tarpeen, jotta monipolttoainekattiloiden yhteydessä olisi kivihiilen syöttölaitteisto ja kivihiilen poltto olisi huoltovarmuuden sitä edellyttäessä mahdollinen. Huoltovarmuuskeskuksen kivihiilen varmuusvarasto sopeutetaan käytettyyn kivihiilimäärään viiveellä, ja varastoitavan kivihiilen määrä pienenesi hyvin vähäiseksi 2020-luvun loppuun mennessä. Huoltovarmuuden turvaamisen kannalta saattaisi olla tarpeen asettaa Huoltovarmuuskeskuksen varmuusvarastoitavan kivihiilen määrälle vähimmäistaso sekä varautua energian tuotannon biopolttoainesten velvoitevarastointiin ja varmuusvarastointiin.

Päästöoikeuden hinta tällä hetkellä ei vielä riitä ohjaamaan riittävän voimakkaasti luopumaan kivihiilen energiakäytöstä. Päästöoikeuden hinnan oletetaan kuitenkin jatkavan nousuaan 2020-luvulla, jolloin se ohjausvaikutus voimistuisi.

EU:n päästökauppajärjestelmää on arvosteltu siitä, että kansalliset päästövähennystoimet eivät vähennä päästöjä EU-tasolla. Taustalla on ajatus, jonka mukaan säästävät 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. Tehokkaimmin markkinavakausmekanismi toimii vuoden 2023 loppuun, mutta jatkuu myös sen jälkeen. Markkinavakausvarannon tarkoista vaikutuksista ei vielä ole varmuutta, ja kysynnän ja tarjonnan tasapainoa on erittäin vaikea ennustaa. Mahdollisuus mitätöidä päästöoikeuksia kansallisesti on tarpeen, jotta voidaan varmistaa tarvittaessa kansallisten lisätoimenpiteiden vähentävän päästöjä EU:ssa.

Kivihiilen polttoainekäyttöön vaikuttavat välillisesti suuria polttolaitoksia koskevat päästörajarvot. Sääntely ohjaa käyttämään parasta käyttökelpoista tekniikkaa päästöjen rajoittamiseksi, mutta ei estä kivihiilen polttoainekäyttöä. Lisäksi kivihiilen päästörajarvot ovat samat kuin muilla kiinteillä polttoaineilla.

3 Esityksen tavoitteet ja keskeiset ehdotukset

3.1 Tavoitteet

Esityksen tavoitteena olisi varmistaa hiilen energiakäytön päättyminen ennen vuotta 2030 sekä samalla välillisesti edistää energiajärjestelmän vähähiilisyyttä ja uusiutuvien energialähteiden käyttöönottoa. Lisäksi tavoitteena olisi varmistaa, että hiilen energiakäyttöä edistäviä voimalaitos- tai lämpölaiteinvestointeja tai korvausinvestointeja ei enää ole perusteita tehdä.

Esityksellä on myös merkitystä, kun Suomi pyrkii EU:ssa ja kansainvälisesti edistämään hiilidioksidipäästöjen vähentämistä ja vähähiilisiä energiajärjestelmiä.

Esityksen tavoitteen on lisäksi huolehtia siitä, että energian tuotannon huoltovarmuuteen, toimitusvarmuuteen ja poikkeuksellisiin tilanteisiin varautuminen on edelleen mahdollista kustannustehokkaasti.

3.2 Toteuttamisvaihtoehdot

Kivihiilen energiakäytön lopettaminen muilla keinoin kuin kiellolla

Kivihiilen energiakäytön kiellon toteuttamisvaihtoehtona on tarkasteltu päästöraja-arvojen tiukentamista siten, että kivihiilen energiakäyttöä ei enää olisi mahdollista. Päästöraja-arvoista säädetään valtioneuvoston asetuksella ympäristönsuojelulaisissa olevan tarkkarajaisen asetuksenantovaltuuden nojalla. Asetuksenantovaltuuden nojalla ei arvioida olevan mahdollista säätää sellaisia päästöraja-arvoja, jotka tosiallisesti estäisivät kivihiilen energiakäytön.

Ympäristönsuojelulaki on yleislaki, ja soveltuu siksi huonosti tiettyä polttoainetta sekä siihen liittyviä kieltoja ja rajoituksia koskevaan erityissääntelyyn. Kun lisäksi otetaan huomioon, että kivihiilen energiakäytön kieltämistä koskevassa erityissääntelyssä huolto- ja toimitusvarmuuteen liittyvät näkökohdat ovat keskeisiä, arvioidaan erityislain säätäminen kokonaisuutena arvioiden toteuttamiskelpoisemmaksi kuin erityissääntösten lisääminen ympäristönsuojelulakiin.

Päästöoikeuden hinnan nousu voimistaisi päästökauppajärjestelmän ohjausvaikutusta. Kansallisesti on kuitenkin vain erittäin rajallisesti mahdollista vaikuttaa tähän kehitykseen.

Myöskään energiaverotusta kiristämällä ei käytännössä ole mahdollista lopettaa kivihiilen energiakäyttöä, koska energiaverodirektiivin mukaan sähkön tuotannon polttoaineet on vapautettava polttoaineverosta. Kansallista liikkumavaraa ei asiassa ole.

Kivihiilen energiakäytön kiellon toteuttamisvaihtoehtona on myös arvioitu kiellon lisäämistä sähkömarkkinalakiin, mikä oli esillä vuoden 2001 energiastrategiassa. Sähkömarkkinalain tarkoituksena on sen 1 §:n 1 momentin mukaan varmistaa edellytykset tehokkaasti, varmasti ja ympäristön kannalta kestävästi toimiville kansallisille ja alueellisille sähkömarkkinoille sekä EU:n sähkön sisämarkkinoille siten, että hyvä sähkön toimitusvarmuus, kilpailukykyinen sähkön hinta ja kohtuulliset palveluperiaatteet voidaan turvata loppukäyttäjille. Lain tarkoituksen saavuttamisen ensisijaisina keinoina ovat terveen ja toimivan taloudellisen kilpailun turvaaminen sähkön tuotannossa ja toimituksessa sekä kohtuullisten ja tasapuolisten palveluperiaatteiden ylläpitäminen sähköverkkojen toiminnassa.

Kivihiilen energiakäytön kiello on tarpeen kohdistaa energian tuotantoon laajemmin eikä vain sähkön tuotantoon. Kiellon sisällyttäminen sähkömarkkinalakiin ei lain rajatumman soveltamisalan vuoksi olisi soveltuva tapa toteuttaa tehokkaasti kivihiilen energiakäytön kiello.

Kivihiilen energiakäytön kieltämisen vaihtoehtona on myös tarkasteltu niin sanottua 0-vaihtoehtoa. Sen perusteena on oletus kivihiilen energiakäytön päättymisestä vuoteen 2035 mennessä ilman lakisäateistä kielloa, kun nykyiset kivihiiltä käyttävät voimalaitokset ja lämpölaitokset tulevat käyttökänsä päähän ja muun muassa päästöoikeuden hinnan nousun takia ei enää ole kannattavaa käyttää kivihiiltä polttoaineena. Tähän kehitykseen liittyy kuitenkin suuria epävarmuuksia, eikä aikataulu ole kansallisesti asetettujen politiikkatavoitteiden mukainen. Toisaalta tällainen hitaampi kehitys jättäisi enemmän aikaa uusien kivihiiltä korvaavien, muihin kuin polttoon perustuvien ratkaisujen kehittämislle ja käyttöönotolle.

Kiellon voimaantumisen ajankohtaa koskevat vaihtoehdot

Kivihiilen energiakäytön kieltämistä 2020-luvulla ja kiellon vaikutuksia on valmistelussa tarkasteltu sen mukaan, että kiello toteutettaisiin vaihtoehtoisesti vuonna 2025 tai vuonna 2030.

Kivihiilen energiakäytön kiello vuonna 2025 aiheuttaisi haasteita monella paikkakunnalla, sillä kivihiili on suunniteltu korvattavan pääasiassa vasta vuoden 2025 jälkeen. Erityisesti Helsingissä ja mahdollisesti myös Espoossa korvausinvestointien toteuttaminen olisi vaikeaa tai jopa mahdotonta, ja kivihiiltä korvattaisiinkin merkittävässä määrin maakaasulla. Siitä huolimatta

lämpötehon riittävyttä ei välttämättä voitaisi taata vuonna 2025. Myös kolmella muulla paikakunnalla kielto vuonna 2025 johtaisi ennenaikaisiin investointeihin. Kielto vuonna 2025 lisäisi markkinatilanteesta riippuen biomassan käyttöä arviolta 2,0—2,2 terawattituntia ja kaasun käyttöä 1,6—2,6 terawattituntia. Kaukolämmön tuotantokustannukset nousisivat erityisesti Vaasassa ja Helsingissä, mutta myös Espoossa ja Vantaalla. Taloudellisten kokonaisvaikutusten suuruus olisi arviolta noin 200 miljoonaa euroa.

Jos kivihiilen energiakäytön kielto tulisi voimaan vuonna 2030, kohdistuisivat vaikutukset todennäköisesti lähinnä Helsinkiin ja Vaasan seudulle, joissa jouduttaisiin tekemään ennen aikaisia investointeja kivihiilen korvaamiseksi. Kivihiili pyrittäisiin korvaamaan pääasiassa biomassalla, jonka käyttö kasvaisi kiellon myötä arvion mukaan noin 2,0—2,8 terawattituntia. Kaasun käyttö kasvaisi selvästi vähemmän, noin 0,2—0,3 terawattituntia, jos biomassaa olisi saatavilla kivihiilen korvaamiseksi. Kiellon taloudelliset vaikutukset olisivat arvion mukaan merkittävästi alemmat (noin kymmenesosa) verrattuna siihen, että kielto toteutettaisiin vuonna 2025. Pidempi valmistautumisaika myös mahdollistaa paremmin suurten kaupunkien sähkön ja lämmön tuotannon uusien teknologisten ratkaisujen kehittämisen.

Kiellon voimaantulon vaihtojen tarkastelussa on lisäksi otettu huomioon, että myös valtiosääntöoikeudellisista syistä olisi perusteltua ajoittaa kiellon voimaantulo vuoteen 2030 tai ainakin vuotta 2025 myöhemmäksi, koska kiellosta energialaitosten omistajiin kohdistuvat taloudelliset rasitukset ainakin merkittävästi vähenisivät ja useissa tapauksissa jopa poistuisivat. Asiaa on tarkemmin tarkasteltu yksityiskohtaisten perustelujen jaksossa 4 Suhde perustuslakiin ja säätämisyjärjestys.

Kiellon voimaantuloajankohtaa koskevien vaihtoehtoja tarkasteltaessa on päädytty siihen, että kivihiilen energiakäyttö kiellettäisiin lailla vasta 2020-luvun lopussa. Kielto vaikuttaisi käytännössä ensimmäisen kerran vuoden 2029 lopussa alkavalla lämmityskaudella, kun kielto tulisi voimaan 1 päivänä toukokuuta 2029.

Ilmastonmuutoksen hillitsemiseksi kasvihuonepäästöjä on tarpeen vähentää nopeasti. Kivihiilen energiakäytöstä luopuminen nopeutetussa aikataulussa ja samalla kivihiilen korvaaminen uusiutuvilla tai vähäpäästöisillä energialähteillä vähentäisi lämmityksen paikallisia kasvihuonekaasupäästöjä merkittävästi. Tavoitteena on taloudellisin kannustimin nopeuttaa suurten kaupunkien 2020-luvun puolivälin jälkeen ajoittuvien kivihiiltä korvaavien investointien toteuttamista siten, että kivihiilen käytöstä luovuttaisiin jo vuonna 2025.

Lähivuosina valtionavustuslain (688/2001) ja sen nojalla annetun energiatuen myöntämisen yleisistä ehdoista vuosina 2018—2022 annetun valtioneuvoston asetuksen (1098/2017) mukaisen energiatukiohjelman tukipanoksia olisi tarkoitus kohdentaa suurten kaupunkien kaukolämpöjärjestelmien vähähiilisyttä edistäviin ja erityisesti myös muuhun kuin polttoon perustuviin uuden teknologian pilotointi- ja kokeiluhankkeisiin. Tällaisella panostuksella edistettäisiin vapaaehtoista, nopeutettua luopumista kivihiilen energiakäytöstä vuoteen 2025 mennessä. Energiatukea koskevan valtuuden riittävyydellä varmistettaisiin tällaisten pilotointi- ja kokeiluhankkeiden tukipanostus.

Energiatukiohjelmaa täydennettäisiin myöhemmin kivihieilestä vapaaehtoisesti ja nopeutetussa aikataulussa vuoteen 2025 irtautuvien suurten kaupunkien kannustepaketilla. Kannustepaketti jakaantuisi puoliksi tällaisten kaupunkien sähkön ja lämmön yhteistuotantoon liittyvien investointien edistämiseen sekä puoliksi tällaisten kaupunkien kivihieiltä korvaaville, uutta ei polttoon perustuvaa teknologiaa hyödyntävien investointien edistämiseen (esimerkiksi lämpövarastot, geoterminen energia ja suuret lämpöpumput). Kannustepaketin valmistelu olisi mahdollista aloittaa, kun EU:n valtioneuvoston päätöksen mukaisista hyväksyttävän tuen ehdoista ja rajoituksista

vuoden 2020 jälkeen on riittävän yksityiskohtaisesti tietoa. Kannustepaketti suunnitellaan otettavaksi käyttöön vuonna 2023, ja päätökset tuen myöntämisestä olisi tehtävä viimeistään vuonna 2025. Alustavasti kannustepaketin suuruudeksi on kaavailtu 90 miljoonaa euroa.

3.3 Keskeiset ehdotukset

Lakia sovellettaisiin sellaisiin päästökauppaan kuuluviin voimalaitoksiin ja lämpölaitoksiin, joissa tuotetaan sähköä tai lämpöä kiinteillä, kaasumaisilla tai nestemäisillä polttoaineilla. Hiilen energiakäyttö olisi kielletty 1 päivästä toukokuuta 2029. Laissa hiilellä tarkoitettaisiin kivihiiltä, antrasiittia, ruskohiiltä, hiilibrikettiä, koksia ja puolikoksia. Lain vastaisesta hiilen energiakäytöstä määrättäisiin seuraamusmaksua. Energiavirasto valvoisi lain noudattamista ja hoidtaisi muut laissa säädettyt tehtävät.

Esityksessä on otettu huomioon sähkön ja lämmön huoltovarmuuden ja toimitusvarmuuden turvaaminen.

4 Esityksen vaikutukset

4.1 Taloudelliset ja muut vaikutukset toiminnanharjoittajille

Hiiltä käyttävien laitosten kapasiteetti

Esityksen soveltamisalaan kuuluvat laitokset kattavat noin 90 prosenttia vuoden 2016 hiilen kulutuksesta sähkön ja lämmön tuotannossa. Näiden hiiltä pääpolttoaineena käyttävien laitosten kaukolämmön tuotantokapasiteetti oli arvion mukaan noin 2 055 megawattia vuonna 2016. Vuoteen 2025 mennessä hiiltä pääpolttoaineena käyttävän kapasiteetin määrä putoaisi arvion mukaan markkinaehtoisesti noin 1 100 megawattiin ja vuoteen 2030 mennessä noin 475 megawattiin. Luvut eivät sisällä monipolttoainevoimalaitoksia, joissa saatetaan käyttää hiiltä yhtenä polttoaineena. Koska hiilen käyttö monipolttoainevoimalaitoksissa olisi kalliimpaa kuin biomassan käyttö, hiiltä ei markkinaehtoisesti käytettäisi monipolttoainevoimalaitoksissa enää vuonna 2025 tai sen jälkeen. Vuonna 2025 Suomessa olisi arvion mukaan markkinaehtoisesti jäljellä kuusi hiiltä pääpolttoaineena käyttävää energian tuotantolaitosta ja vuonna 2030 kaksi. Hiilen energiakäytön kiellon voimaantulo esityksen mukaisesti toukokuussa 2029 tarkoittaisi, että kahden laitoksen kapasiteetti poistuisi ennaikaisesti.

Hiiltä pääpolttoaineena käyttävää kaukolämpökapasiteettia arvioidaan poistuvan markkinaehtoisesti noin 650 megawattia vuosien 2025 ja 2030 välissä. Kaukolämpöyhtiöiden ilmoittamien suunnitelmien perusteella hiilen korvaaminen perustuu pääosin biomassaa polttoaineena käyttävän lämmöntuotantokapasiteetin lisäykseen sekä osittain lämpöpumppujen käytön lisäämiseen. Korvaaminen tapahtuu osittain investoimalla pelkkää lämpöä tuottaviin kattiloihin, minkä seurauksena sähkön tuotannon kapasiteetti vähenisi. Lisäksi hiilen energiakäytön kiellon voimaantulo esityksen mukaisesti toukokuussa 2029 tarkoittaisi, että korvaavaa kapasiteettia olisi mahdollista rakentaa siten, että kaasu- ja öljylämpökeskuksien käyttö jäisi huomattavasti alhaisemmalle tasolle verrattuna kiellon voimaantuloon esimerkiksi vuonna 2025. Esityksen mukainen pitkä siirtymäaika mahdollistaisi myös sen, että olemassa olevaa sähköntuotantokapasiteettia olisi mahdollista hyödyntää laajemmin vanhojen kattiloiden biomassakonversiolla, jos sähköntuotanto olisi kannattavaa.

Hiiltä käyttävien laitosten polttoainekäyttö

Taloudellisia ja muita vaikutuksia on jäljempänä arvoitu energia- ja ilmastostrategian perusskenaarion mukaisessa *markkinahintaskenaariossa* sekä *matalassa hintaskenaariossa*. Markkinahintaskenaariossa muun muassa päästöoikeuden ja sähkön hinnat nousevat merkittävästi nykytasosta, mikä tukee markkinaehtoista hiilestä luopumista ja toisaalta pienentää hiilen kiellon aiheuttamia mahdollisia lisäkustannuksia. Hintakehitykseen liittyy merkittävää epävarmuutta. Matalassa hintaskenaariossa on oletettu, että hinnat eivät reaalisesti nouse nykytasosta vuoteen 2030. Vaikutusarvioinnissa verotuksen on oletettu pysyvän nykytasolla.

Suomessa kulutettiin vuonna 2016 noin 22 terawattituntia hiiltä sähkön ja lämmön tuotannossa. Arvion mukaan markkinahintaskenaariossa hiiltä käytettäisiin Suomessa markkinaehtoisesti vain noin 5,8 terawattituntia vuonna 2025 ja enää noin 3,4 terawattituntia vuonna 2030. Kehityksen taustalla on vanhentuvan kapasiteetin poistuminen käytöstä ja korkeiden päästöoikeuksien hintojen kustannusvaikutuksesta hiilen käytölle. Vaikka lämmöntuotantokapasiteetti laskee vuosien 2025 ja 2030 välillä 1100 megawattista 475 megawattiin, laskee hiilen käyttö vain noin kolmanneksen, koska vuoden 2025 jälkeen käytössä oleva hiililaitoskapasiteetti ei ole kaikissa kaukolämpöverkoissa lämmön tuotannon ajorajestyksessä ensimmäinen tuotantoyksikkö.

Jos hintakehitys toteutuisi matalan hintaskenaarion mukaisesti, olisi hiilen kulutus vuonna 2025 hieman markkinahintaskenaarioita korkeampi. Tällöin hiilen kulutus olisi markkinaehtoisesti noin 7,2 terawattituntia, koska hiilen käyttö olisi vain hieman biomassan käyttöä kalliimpaa. Vuoden 2030 osalta markkinaehtoinen hiilen kulutus olisi noin 4,3 terawattituntia.

Markkinahintaskenaariossa hiilen käyttö korvataan pääasiassa uusilla biomassaan pohjautuvilla lämpökattiloilla. Tällöin biomassan käyttö tulee markkinaehtoisestikin kasvamaan, mutta hiilen energiakäytön kieltö vauhdittaisi biomassan käytön kasvua. Hiilen energiakäytön kieltö esityksen mukaisesti toukokuussa 2029 tarkoittaisi, että hiili korvautuisi lähes kokonaan biomassalla, jonka käyttö kasvaisi noin 2,0 terawattituntia. Koska sähkön tuotanto vähenee kiellon vaikutuksesta, vähenee myös polttoaineiden kokonaiskäyttö.

Matalassa hintaskenaariossa hiilen energiakäytön kieltö esityksen mukaisesti toukokuussa 2029 lisäisi biomassan käyttöä noin 2,8 terawattituntia.

Kuorma-autokuljetusten logistista haasteista ja biomassan saatavuudesta johtuen ainakin osa biomassasta tuotaisiin laivakuljetuksilla rannikolla sijaitseviin käyttökohteisiin. Laivakuljetuksien biomassaa voidaan tuoda joko muualta Suomesta tai ulkomailta, mutta perustuen nykyisiin hintatasoihin ja biomassan saatavuuteen Suomessa, olisi suuri osa laivakuljetuksien tuotavasta biomassasta todennäköisesti tuontipolttoainetta. Esityksen mukainen hiilen energiakäytön kieltö toukokuussa 2029 lisäisi arvion mukaan noin ulkomaisen biomassan kulutusta 1 terawattituntia.

Tehtyihin investointeihin ja lisäinvestointitarpeisiin liittyvät taloudelliset vaikutukset

Hiilen energiakäytön kieltö johtaisi taloudellisiin vaikutuksiin hiiltä pääpolttoaineena käyttävien laitosten enneaikaisen korvaamisen ja muuttuneiden tuotantokustannusten osalta. Kaukolämpöä tuottavissa monipolttoainevoimalaitoksissa, joissa hiilen poltto voidaan teknisesti korvata biomassalla ja turpeella, hiilen energiakäytön kieltö ei johda korkeampiin kustannuksiin, koska hiilen käyttö energian tuotannossa on muuttuvilta tuotantokustannuksiltaan vaihtoehtoisia polttoaineita kalliimpaa. Teollisuuden monipolttoainevoimalaitoksissa hiilen energiakäytön kieltö voi johtaa korkeampiin tuotantokustannuksiin polttoaineiden valmisteverojen veronpaukuksesta johtuen.

Hiilen energiakäytön kieltäminen esityksen mukaisesti toukokuussa 2029 aiheuttaisi kustannusvaikutuksia Vaasan ja Helsingin kaukolämpöverkoissa sekä teolliskohteessa Kirkniemessä.

Taloudellisten vaikutusten kokonaissummaksi arvioidaan yhteensä 14 miljoonaa euroa markkinahintaskenaariossa ja 25 miljoonaa euroa matalassa hintaskenaariossa. Kokonaissummaan vaikuttaa ratkaisevasti, että useimmissa kaukolämpöverkoissa hiilen käyttö olisi korvattu muulla tuotannolla ilman kieltoakin, ja siitä, että ennenäikaisten korvausinvestointien vaikutus on alhaisempi.

Lämmön tuotanto hiilellä vuonna 2030 on biomassalla tuotettua lämpöä selvästi kalliimpaa erityisesti markkinahintaskenaariossa, minkä vuoksi vaikutukset Helsingissä ovat alhaiset ja suurimmat Vaasassa. Kaukolämpöasiakkaan hintaan esityksen mukainen kieltäminen toukokuussa 2029 vaikuttaisi arviolta eniten Vaasassa. Hintavaikutusten arviointi perustuu kuitenkin yleiseen biomassan hintatasoon. Jos biomassaa ei ole saatavilla oletusten mukaisilla hankintahinnoilla, johtaa kieltäminen selvästi korkeampiin taloudellisiin vaikutuksiin.

Muita taloudellisia vaikutuksia voi toiminnanharjoittajille aiheutua ennenäikaisista laitteistojen käytöstä poistoista tai lisäinvestoinneista nykyisiin laitteistoihin. Merkittävimmät kustannukset kiellon voimaantulosta esityksen mukaisesti toukokuussa 2029 saattavat syntyä ennenäikaisesta laitteistojen käytöstä poistosta lähinnä Vaasassa ja Helsingissä, joissa laitteistoilla arvioidaan olevan vielä teknistaloudellista käyttöikää jäljellä. Tehtyjen investointien nykykäyttöarvojen arvioidaan olevan yhteensä suuruusluokaltaan noin 40 miljoonaa euroa, kun hiilen energiakäyttö kielletäisiin esityksen mukaisesti toukokuussa 2029. Naantalissa, Lahdessa sekä Jyväskylässä on investoitu viime vuosina tai on päätetty investoida hiilen käyttöön, mikä saattaa johtaa tehtyjen investointien osalta taloudellisiin vaikutuksiin. Arvion mukaan näiden investointien nykykäyttöarvot olisivat noin 10 miljoonaa euroa vuonna 2030. Pietarsaarella ja Naantalissa olisi tarpeen investoida nykyisiin monipolttoainetoimilaitoksiin riittävän rikin syötön varmistamiseksi, kun hiilen energiakäyttö kielletään esityksen mukaisesti toukokuussa 2029. Riittävän rikin syötön varmistaminen edellyttäisi arviolta muutaman miljoonan euron investointeja.

Jos hiilen energiakäytön kiellon seurauksena korvausinvestoinnit useissa kaukolämpöverkoissa kasautuisivat samoille vuosille, voisi se johtaa investointikustannusten kasvuun. Lämpökattilaja voimalaitosinvestoinnit ovat suuria investointeja ja suurten laitteistojen toimittajia on vain muutamia. Investoijan kannalta neuvottelutilanne heikkenee huomattavasti ja kustannukset nousevat, jos markkina on kuumentunut ja toisaalta investoinnin lykkääminen ei ole mahdollista. Ottaen huomioon esityksen mukainen kiellon voimaantuloajankohta toukokuussa 2029 toiminnanharjoittajilla olisi kuitenkin riittävästä ajasta varautua investointien valmisteluun.

4.2 Kansantaloudelliset vaikutukset

Hiilen energiakäytön kieltämisestä esityksen mukaisesti toukokuussa 2029 seuraavia kansantaloudellisia vaikutuksia on arvioitu polttoaineiden hankinnan, tuontisähkön hankinnan, päästöoikeuksien sekä verokertymän kautta.

Markkinahintaskenaariossa ulkomailta tuotujen hyödykkeiden hankinnan arvo laskee 21 miljoonaa euroa, jos mukaan lasketaan myös käyttämättä jäävien päästöoikeuksien arvo. Merkittävien tekijä on hiilen korvautuminen biomassalla, mikä vähentää kaasun hankinnan tarvetta verrattuna esimerkiksi kiellon voimaantuloon vuonna 2025. Tämän lisäksi sähkön nettotuonti lisääntyy arvion mukaan varsin vähän. Merkittävä osa kiellosta johtuvasta biomassan lisäyksestä arvioidaan tuotavan ulkomailta (noin 1 terawattituntia). Tämän lisäksi kotimaisen biomassan käytön arvioidaan kasvavan noin 1,1 terawattituntia vuodessa, minkä johdosta kotimaisen biomassan hankinnan arvioidaan kasvavan noin 26 miljoonaa euroa.

Matalassa hintaskenaariossa ulkomailta tuotujen hyödykkeiden hankinnan arvo laskee kiellon vaikutuksesta. Kotimaisen biomassan käytön arvioidaan kasvavan noin 1,8 gigawattituntia, minkä johdosta kotimaisen biomassan hankinnan arvioidaan kasvavan noin 39 miljoonaa euroa.

Hiili arvioidaan korvattavan suurimmalta osin biomassalla. Merkittävä biomassan käytön kasvu lyhyellä aikavälillä johtaa huomattaviin haasteisiin polttoaineen toimitusketjuissa Suomessa jolloin polttoainetta saatetaan tuoda kasvavassa määrin ulkomailta. Saatavuushaasteiden lisäksi biomassan osalta epävarmuutta lisää sen poliittinen hyväksyttävyys pidemmällä tulevaisuudessa.

Nykyisellä verotasolla polttoaineiden verokertymä vähenisi 58 miljoonaa euroa markkinahintaskenaariossa ja 75 miljoonaa euroa matalassa hintaskenaariossa vuonna 2030. Merkittävin syy on verokertymän vähentyminen, jota kaasun lisääntynyt käyttö ei alhaisemmasta verotuksesta ja lisäyksen määrästä johtuen täysin kompensoi. Verokertymän vähentymisen syynä on myös biomassan arvioitu käytön kasvu, ja biomassaa ei veroteta energian tuotannossa.

4.3 Ympäristövaikutukset

Poistuva hiilikapasiteetti korvattaisiin suurimmaksi osaksi biomassalla. Biomassan heikomman lämpöarvon ja varastoitavuuden vuoksi sen kasvava käyttö lisää merkittävästi polttoainekuljetuksia, josta ainakin osa tapahtuisi kotimaassa kuorma-autoilla. Nämä kuljetukset puolestaan lisäävät pienhiukkaspäästöjä logistiikkareittien varrella. Merkittävä osa polttoaineista kuitenkin tuotaisiin todennäköisesti merikuljetuksina johtuen myös polttoaineen saatavuushaasteista logististen haasteiden lisäksi. Biomassan kasvava käyttö heijastuisi lisäksi metsätalouteen ja johtaisi merkittävään energiapuun käytön lisäykseen.

Hiilen korvaaminen biomassalla ei vähentäisi pienhiukkaspäästöjä, koska myös biomassan polttaminen tuottaa pienhiukkasia. Biomassan polttaminen ei myöskään vähennä hiilidioksidipäästöjä lyhyellä aikavälillä, vaikka laskennallisesti biomassan polttaminen ei tuota lainkaan hiilidioksidipäästöjä.

Kaikki ehdotetun lain soveltamisalaan kuuluvat laitokset olisivat myös päästökaupassa. Markkinavakaussuorituksen takia kansalliset päästövähennystoimet vähentäisivät päästöjä EU:n tasolla. Markkinahintaskenaariossa hiilidioksidipäästöt laskevat 3,7 miljoonasta hiilidioksiditonniasta 2,5 miljoonaa hiilidioksiditonniin vuosien 2025 ja 2030 välillä. Hiilen energiakäytön kielto esityksen mukaisesti toukokuussa 2029 laskisi päästöt noin 1,4 miljoonaa hiilidioksiditonniin vuonna 2030. Arviot kuvaavat laskennallisia hiilidioksidipäästöjä paikallisella tasolla. Matalassa hintaskenaariossa kiellon vaikutus paikallisiin hiilidioksidipäästöihin on suuruusluokaltaan samalla tasolla kuin markkinahintaskenaariossa.

4.4 Sähkömarkkinavaikutukset

Arvion mukaan hiiltä polttoaineena käyttävät yhteistuotantolaitokset korvattaisiin pääosin lämpökattiloilla, mikä vähentäisi sähköntuotantokapasiteettia. Yhteistuotannolla tuotetun sähkön marginaalikustannus on alhainen, minkä vuoksi sen poistuminen johtaa sähkön markkinahinnan nousuun. Nousu on kuitenkin hyvin pieni, mikä johtuu poistuvan kapasiteetin määrästä suhteessa yhteispohjoismaisen sähkömarkkinan kokoon. Matalan hintaskenaarion tapauksessa hintavaikutus on hieman suurempi.

Markkinaehtoisessa kehityksessä (ei kieltoa) yhteistuotantoa poistuu vuosina 2025—2030 noin 200 megawattia. Hiilen energiakäytön kielto esityksen mukaisesti toukokuussa 2029 lisää tätä

vähemmän noin 300 megawattia. Kehitys vaikuttaa sähköjärjestelmän joustavuuteen, kun samanaikaisesti joustamattoman kapasiteetin osuus on kasvamassa sekä uudesta ydinvoima- että tuulivoimakapasiteetista johtuen. Merkittävin jouston lähde pohjoismaisessa sähköjärjestelmässä on kuitenkin norjalainen ja ruotsalainen vesivoima, jonka kapasiteettiin suhteutettuna yhteistuotantokapasiteetin vähenemä on hyvin pieni.

Hiilen energiakäytön kiellolla esityksen mukaisesti toukokuussa 2029 ei olisi ratkaisevaa merkitystä sähkötuotannon toimitusvarmuuteen kulutushuippujen aikana, koska muun muassa uutta ydinvoimakapasiteettia tulee käyttöön 2020-luvulla.

4.5 Vaikutukset huoltovarmuuteen ja toimitusvarmuuteen

Hiili on merkittävä polttoaine sähkön ja lämmön tuotannon huoltovarmuuden ja toimitusvarmuuden kannalta, sillä se on helposti varastoitavaa ja saatavilla useista lähteistä. Biomassan ja turpeen saatavuus voi vaihdella muun muassa sääolosuhteiden vaikutuksesta merkittävästi vuodesta toiseen, eikä niitä toisaalta voida varastoida vastaavalla tavalla.

Esityksessä ehdotetun mukaisesti lakia ei sovellettaisi, kun valmiuslain (1552/2011) 2 luvun nojalla viranomaisten poikkeusoloja koskevat toimivaltuudet ovat käytössä, eikä myöskään tehoreservijärjestelmään hyväksytyissä laitoksissa. Ehdotetussa laissa on myös otettu huomioon, että sähkön ja lämmön tuotannon turvaaminen vakavassa häiriötilanteessa tai lämmön toimitusvarmuuden turvaaminen ylivoimaisen esteen vallitessa saattaa edellyttää hiilen energiakäyttöä.

Esitys ei välittömästi vaikuttaisi sähkön ja lämmön tuotannon huoltovarmuuteen ja toimitusvarmuuteen.

4.6 Vaikutukset viranomaisten toimintaan

Hiilen energiakäytön kieltäminen tulisi voimaan 1 päivänä toukokuuta 2029. Vastaavasti Energiavirastolle aiheutuisi tarvetta vuodesta 2029 alkaen kohdentaa resursseja lain noudattamisen valvontaan ja muihin laissa säädettyihin tehtäviin. Kokonaisuutena arvioiden resurssitarpeet voidaan vähäiseksi, koska valvonta olisi mahdollista käytännössä toteuttaa osana päästökauppalaian noudattamisen valvontaa ja hiilen käyttö energiatuotannossa olisi ilman kieltoakin varsin vähäistä. Ehdotettuihin säännöksiin perustuvat lisätehtävät voidaan Energiavirastossa hoitaa resursseja uudelleen kohdentamalla.

5 Asian valmistelu

Työ- ja elinkeinoministeriö on teettänyt kivihiilen energiakäytön kieltämiseen liittyen kolme selvitystä. Oikeustieteen tohtori, varatuomari Alice Guimaraes-Purokosken Asiantuntijalausunto kivihiilen energiakäytön kieltämiseen liittyvistä oikeudellisista näkökohdista valmistui lokakuussa 2016. Pöyry Management Consulting Oy:n selvitys ”Kivihiilen käytön kieltämisen vaikutusten arviointi” (jäljempänä *konseptiselvitys*) valmistui maaliskuussa 2018. Ennen raportin julkistamista työ- ja elinkeinoministeriö järjesti 26 päivänä maaliskuuta tiedotustilaisuuden, johon keskeiset sidosryhmät ja kivihiiltä käyttävät energian tuottajat oli kutsuttu. Professori Tuomas Ojosen lausunto kivihiilen energiakäytön kieltämiseen liittyvistä perustuslaillisista ja eräistä muista oikeudellisista näkökohdista valmistui toukokuussa 2018.

Hallituksen esitys on valmisteltu työ- ja elinkeinoministeriössä. Valmistelun aikana on kuultu Energiavirastoa, Huoltovarmuuskeskusta ja Energiatoimikuntaa.

Esitysluonnos oli lausunnolla 29 päivästä kesäkuuta 16 päivään elokuuta 2018 lausuntopalvelu.fi-verkkopalvelussa. Lausuntoja annettiin yhteensä

Lausuntojen perusteella ...

6 Riippuvuus muista esityksistä

Polttoaineverolain mukaiseen yhdistetyn sähkön ja lämmön tuotannon energiaverotukseen on valmisteilla muutos, jossa nykyinen hiilidioksidiveron puolitus poistetaan. Puolitus korvattaisiin energiasisältöverokomponentin alennuksella. Tämä tarkoittaisi käytännössä, että kivihiilen verotus kiristyy ja maakaasun verotus kevenee, mikä tukee tavoitteita kivihiilen käytön vähentämiseksi. Hallituksen esitys yhdistetyn sähkön ja lämmön tuotannon verotuen muuttamisesta on tarkoitus antaa eduskunnalle syksyllä 2018, ja lakimuutoksen on tarkoitus tulla voimaan vuoden 2019 alusta.

Päästökauppalaan uudistaminen on vireillä. Lakiin olisi tarkoitus lisätä säännös, jonka mukaan valtioneuvostolle annettaisiin valtuus päättää päästöoikeuksien mitätöimisestä tapauksessa, jossa sähköntuotantokapasiteettia suljetaan Suomen alueella kansallisten lisätoimien vuoksi. Tällainen lisätoimi olisi esimerkiksi kivihiilen energiakäytön kieltäminen. Mitätöinnistä seuraisi, että Suomen huutokaupattavien päästöoikeuksien määrää alennettaisiin vastaavasti. Hallituksen esitys on tarkoitus antaa eduskunnalle syksyllä 2018, ja lakimuutoksen on tarkoitus tulla voimaan mahdollisimman pian.

YKSITYISKOHTAISET PERUSTELUT

1 Lakiehdotuksen perustelut

1 §. *Lain soveltamisala.* Lain soveltamisalaan kuuluisivat sellaiset voimalaitokset ja lämpölaitokset, joissa tuotetaan sähköä tai lämpöä kiinteillä, kaasumaisilla tai nestemäisillä polttoaineilla ja joissa tällaisesta sähkön ja lämmön tuotannosta aiheutuviin hiilidioksidipäästöihin sovelletaan päästökauppalakia. Soveltamisalaan kuuluisi myös höyryn tuotanto, koska siinä kyse on lämmön tuotannossa. Pääosin lain soveltamisalaan kuuluva lämmön tuotanto olisi kaukolämmön tuotantoa.

Laissa hiiltä käytettäisiin yleiskäsitteenä, jolla tarkoitettaisiin kivihiiltä, erilaisia kivihiililaatuja sekä kivihiilestä tehtyjä valmisteita ja puolivalmisteita.

Lain soveltamisala kattaisi käytännössä lähes kokonaisuudessaan hiilen energiakäytön Suomessa. Päästökauppalaan soveltamisalaan kuuluu muun muassa hiilen ja muiden polttoaineiden poltto laitoksissa, joiden nimellinen kokonaislämpöteho on yli 20 megawattia. Soveltamisalaan kuuluvat mainitun kokonaislämpötehon alittavat kaukolämpöä tuottavat laitokset, jos vähintään yhden kaukolämpöverkkoon liitetyn laitoksen nimellinen lämpöteho on yli 20 megawattia ja se tuottaa lämpöä toimitettavaksi pääasiassa kaukolämpöverkkoon ja kyseinen laitos on liitetty kaukolämpöverkkoon viimeistään 30 päivänä huhtikuuta 2010, minkä lisäksi edellytetään vielä, että komissio hyväksyy laitoksen sisällyttämisen päästöoikeuksien kaupan järjestelmään.

Lain soveltamisalan ulkopuolelle jäisi hiilen käyttö teollisuudessa raaka-aineena ja teollisissa prosesseissa, mitkä yleensä ovat verotonta ensikäyttöä. Hiiltä käytetään muun muassa teräksen valmistuksessa, ja se on teräksen tärkeimpiä seosaineita. Hiiltä käytetään myös esimerkiksi kemianteollisuudessa pelkistysprosesseissa ja sementin valmistuksessa. Teollisuudessa ja teollisissa prosesseissa hiiltä ei ole käytännössä nykyteknologialla mahdollista korvata muilla polttoaineilla. Lain soveltamisalaan kuuluisi kuitenkin hiilen käyttö teollisuudessa sähkön tai lämmityksen polttoaineena.

Lain soveltamisalan ulkopuolelle jäisi myös hiilen pienimuotoinen energiakäyttö, esimerkiksi museorautateilla ja höyrylaivoilla. Hiiltä myydään kuluttajille pieniä määriä vähittäismyyntipakkauksissa, eikä käyttökohteista ole tarkkaa tietoa. Hiilen pienimuotoinen energiakäyttö on verotuksen takia selvästi kalliimpaa kuin muiden polttoaineiden käyttö, ja perusteena on jokin erityinen syy. Tällaista pienimuotoista hiilen energiakäyttöä ei ole perusteita kieltää, eikä sillä myöskään ole tilastollisesti merkitystä Suomen kasvihuonekaasupäästöjen vähentämisen kannalta.

2 §. *Suhde muuhun lainsäädäntöön.* Pykälän 1 momentin mukaan lakia ei sovellettaisi, kun valmiuslain 2 luvun nojalla viranomaisten poikkeusoloja koskevat toimivaltuudet ovat käytössä. Tavoitteena olisi varmistaa sähkön ja lämmön tuotannon huoltovarmuus poikkeusoloissa. Valmiuslain 3 §:ssä määritellään poikkeusolot, joita ovat aseellinen hyökkäys, suuronnettomuus ja muut vastaavat erityisen vakavat tapahtumat ja niiden uhka. Viranomaisten poikkeusoloja koskevat toimivaltuudet otetaan käyttöön valmiuslain 6 §:ssä säädetyllä käyttöönottoasetuksella, joka saa olla voimassa enintään kuusi kuukautta.

Pykälän 2 momentin mukaan lakia ei myöskään sovellettaisi voimalaitokseen, joka on hyväksytty tehoreservilaissa tarkoitettuun tehoreservijärjestelmään. Tavoitteena olisi varmistaa sähkön toimitusvarmuus. Tehoreservilain mukaan tehoreservinä oleva yksikkö on talvella 1 päivästä joulukuuta 28 päivään helmikuuta oltava 12 tunnin käynnistysvalmiudessa ja muuna aikana puolestaan 1 kuukauden käynnistysvalmiudessa. Tehoreservinä toimiva yksikkö saisi

käyttää hiiltä sähkön tuotannon polttoaineena, kun yksikkö on määrätty otettavaksi käyttöön. Lisäksi tällaisessa yksikössä olisi mahdollista käyttää koeluonteisesti hiiltä myös muutoin sen mukaan kuin yksikön käyttövalmiuden ylläpitämiseksi tehoreservilain 2 §:ssä edellytetyllä tavalla on välttämätöntä.

Pykälän 3 momentissa olisi viittaus komission päästöjen tarkkailuasetukseen, jossa säädetään päästöselvityksestä. Toiminnanharjoittaja, jonka laitos kuuluu päästökaupan soveltamisalaan, on velvollinen toimittamaan kalenterivuositain Energiavirastolle todennetun päästöselvityksen. Komission päästöjen tarkkailuasetuksen liitteessä X säädetään tarkemmin vuotuisten päästöselvitysten vähimmäissisällöstä. Polttoaineita käyttävissä laitoksissa edellytetään muun muassa kaikkien päästölähteiden ja lähdevirtojen osalta vähintään tiedot polttoaineen määrästä ja tehollisesta lämpöarvosta. Päästöselvityksen perusteella saada tieto muun muassa hiilen polttoainekäytöstä laitoksessa edellisenä kalenterivuonna.

3 §. Määritelmät. Pykälän 1—6 kohdassa määriteltäisiin erilaiset kivihiihilaadut sekä kivihiihlestä tehdyt valmisteet ja puolivalmisteet. Määritelmät perustuvat Tilastokeskuksen polttoaineluokituksen mukaisiin määritelmiin. Polttoaineluokituksen kohdassa 121 on määritelty kivihiihi ja antrasiitti, kohdassa 122 muu hiili ja kohdassa 123 koksi.

Pykälän 7 kohdan mukaan hiilellä tarkoitettaisiin laissa kivihiihtä, antrasiittia, ruskohiihtä, hiilibrikettejä, koksia ja puolikoksia. Laissa hiiltä käytettäisiin yleiskäsitteenä, ja lakia sovellettaisiin kaikkiin mainittuihin kivihiihilaatuihin ja kivihiilestä tehtyihin valmisteisiin ja puolivalmisteisiin.

Pykälän 8 kohdassa toiminnanharjoittaja määriteltäisiin luonnolliseksi henkilöksi tai oikeushenkilöksi, joka tosiasiallisesti määrää voimalaitoksen tai lämpölaitoksen toiminnasta. Käytännössä laissa tarkoitetut toiminnanharjoittajat olisivat energiayhtiöitä taikka hiiltä energian tuotannon polttoaineena käytäviä teollisuusyrittäjiä.

4 §. Viranomaiset ja niiden tehtävät. Pykälän 1 momentin mukaan lain mukaisen toiminnan yleinen ohjaus, seuranta ja kehittäminen kuuluisivat työ- ja elinkeinoministeriölle. Pykälän 2 momentin mukaan Energiavirasto valvoisi lain noudattamista ja hoitaisi muut laissa säädetty tehtävät. Näistä muista tehtävistä keskeisimpiä olisivat lain 7 §:ssä säädetty kaukolämmön toimitusvarmuuden turvaamiseen liittyvät lupa-asiat ja 13 §:ssä säädetty seuraamusmaksun määrääminen.

5 §. Hiilen energiakäytön kieltäminen. Pykälän mukaan hiilen käyttäminen sähkön tai lämmön tuotannon polttoaineena olisi kielletty. Kielto koskisi siten kaikkea energiakäyttöä, myös höyryn tuotantoa. Kieltoa sovellettaisiin 1 päivästä toukokuuta 2029. Lain 3 §:n 1—6 kohdassa säädettyjen määritelmien mukaisesti kieltä koskisi kivihiihen, antrasiitin, ruskohiihen, hiilibrikettien, koksien ja puolikoksien käyttöä sähkön tai lämmön tuotannon polttoaineena.

6 §. Sähkön ja lämmön tuotannon turvaaminen vakavassa häiriötilanteessa. Pykälän tarkoituksena olisi varmistaa sähkön ja lämmön tuotannon huoltovarmuus, kun maassa ei vallitse huoltovarmuuslain 1 §:ssä tarkoitettu poikkeusolo, vaan jokin poikkeusoloihin verrattava vakava häiriö, joka vaarantaa sähkön tai lämmön tuotannon. Pykälän 1 momentin mukaan asian arviointi kuuluisi valtioneuvostolle, joka antaisi asiaa koskevan valtioneuvoston asetuksen (*käyttöönottoasetus*) todetessaan maassa vallitsevan tällaisen vakavan häiriön. Käyttöönottoasetus voitaisiin antaa määräajaksi, enintään kolmeksi kuukaudeksi.

Pykälän 2 momentissa säädettäisiin valtuus jatkaa uudella valtioneuvoston asetuksella (*jatkamisasetus*) hiilen energiakäytön kiellosta poikkeamista, kun vakava häiriö jatkuu. Kuten käyttöottoasetus, jatkamisasetus voitaisiin antaa määräajaksi, enintään kolmeksi kuukaudeksi kerrallaan.

Pykälän 3 momentin mukaan käyttöottoasetus tai jatkamisasetus olisi kumottava, kun vakava häiriö päättyy.

7 §. Lämmön toimitusvarmuuden turvaaminen. Pykälässä säädettäisiin lämmön toimitusvarmuuden turvaamiseen liittyvästä lupamenettelystä, kun kyse on ylivoimaisen esteen kaltaisesta tilanteesta. Säännös on tarkoitettu sovellettavaksi vain poikkeuksellisesti ja rajatusti.

Pykälän 1 momentin mukaan lämmön tuottaja voisi hakea Energiavirastolta lupaa poiketa hiilen energiakäyttöä koskevasta kiellosta lämmön toimitusvarmuuden turvaamiseksi. Hakemuksessa tulisi olla asian arvioimiseksi ja ratkaisemiseksi tarvittava selvitys. Erityisesti lämmön tuottajan olisi selvitettävä 2 momentissa säädetty luvan myöntämisen edellytykset.

Pykälän 2 momentin mukaan luvan myöntämisen edellytyksenä olisi ensinnäkin uhka lämmön toimitusvarmuuden vaarantumisesta epätavallisista ja ennalta arvaamattomista olosuhteista. Luvan myöntäminen edellyttäisi myös, että lämmön tuottajan ei olisi ollut mahdollista vaikuttaa kyseisiin olosuhteisiin. Lisäksi luvan myöntäminen edellyttäisi, että lämmön tuottaja ei olisi voitu välttää lämmön toimitusvarmuutta uhkaavia olosuhteita kaikesta noudatetusta huolellisuudesta ja viipymättä vireille pannuista korjaavista toimenpiteistä huolimatta. Lämmön tuottajan pitäisi pystyä selvittämään, että luvan myöntämisen edellytykset täyttyvät. Säännös edellyttäisi käytännössä myös, että lämmön tuottaja huolehtii lämmön toimitusvarmuuden turvaamisesta muutoin kuin turvautumalla hiileen erilaisissa ennakoitavissa olevissa olosuhteissa ja ryhtyy aina viipymättä korjaaviin toimiin. Turpeen ja puupolttoaineiden hankinta- ja toimitusketjujen tulisi esimerkiksi olla kunnossa. Energiavirasto voisi myöntää luvan, jos edellytykset täyttyvät.

Pykälän 2 momentissa tarkoitettuna epätavallisena ja ennalta-arvaamattoman tilanteena ei pääsääntöisesti olisi polttoaineiden odottamatonta ja jyrkkää hinnannousua, koska tämä on mahdollista siirtää lämmön hintaan. Luvan myöntämisen edellytyksenä ei kuitenkaan olisi, että lämmön tuottaja ryhtyy käyttämään kuitupuuta tai muita metsäjakeita, jotka soveltuvat korkeamman jalostusasteen tuotannon raaka-aineeksi. Myöskään koneiden ja laitteiden rikkoontuminen ei lähtökohtaisesti olisi epätavallinen ja ennalta-arvaamaton tilanne, vaan lämmön tuottaja on velvollinen huolehtimaan koneiden ja laitteiden huollosta ja kunnossapidosta sekä viipymättä huolehdittamaan rikkoontuneiden koneiden ja laitteiden korjaamisesta.

Pykälän 3 momentin mukaan luvassa tulisi olla määräys enimmäismäärästä hiiltä, jonka polttoainekäyttö olisi hiilen energiakäyttöä koskevan kiellon estämättä sallittua lämmityskauden aikana. Lämmityskausi olisi käytännössä joului-, tammi- ja helmikuu. Kalenterivuoden aikana sallittu määrä voisi vastata enintään 10 prosenttia lämmön tuottajan viiden edellisen kalenterin vuoden perusteella lasketusta keskimääräisestä vuotuisesta polttoainekäytöstä. Luvassa olisi lisäksi annettava muut tarpeelliset määräykset muista, yleisen tai yksityisen edun kannalta välttämättömistä ja luvan edellytysten toteuttamiseen liittyvistä seikoista.

Pykälän 4 momentissa olisi asetuksenantovaltuus.

8 §. Lämmön toimitusvarmuuden turvaamiseen liittyvä koekäyttö. Pykälän mukaan koneiden ja laitteiden toimivuuden varmistamiseksi 7 §:ssä tarkoitetuissa ylivoimaisen kaltaisessa tilanteessa lämpölaitoksessa saisi käyttää hiiltä polttoaineena enintään 50 tuntia kalenterivuoden aikana. Koekäyttö ei edellyttäisi ilmoitusta Energiavirastolle eikä Energiaviraston lupaa.

9 §. Tiedonsaantioikeus. Lain noudattamisen tehokas valvonta edellyttää, että toimivaltaisella viranomaisella on laissa turvattu oikeus saada valvontaa varten tarpeellisia tietoja. Pykälän 1 momentin mukaan Energiavirastolla olisi oikeus saada lain säännösten noudattamisen valvontaa varten tarpeelliset tiedot toiminnanharjoittajilta, jotka eivät voisi liikesalaisuuteen tai yksityisyyden suojaan vedoten olla antamatta viranomaisen vaatimia tietoja. Valvontaa varten tarpeellisia tietoja olisivat etenkin tiedot voimalaitoksessa tai lämpölaitoksessa käytetyistä polttoaineista sekä muut tämän lain säännösten noudattamisen valvonnan kannalta tarpeelliset tiedot, joiden perusteella on mahdollista saada oikea ja riittävä kuva lain säännösten ja Energiaviraston 7 §:ssä tarkoitetuissa lupapäätöksissä annettujen määräysten noudattamisesta. Energiavirasto voi määräyksellä velvoittaa antamaan tarvittavat tiedot ja tarvittaessa tehostaa määräystä 12 §:n 2 momentin nojalla uhkasakolla.

Pykälän 2 momentin mukaan Energiavirastolla olisi myös oikeus viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetussa laissa (621/1999; jäljempänä *julkisuuslaki*) tai muualla laissa säädetyn salassapitovelvollisuuden estämättä saada päästökauppalaan mukaiselta viranomaiselta jäljennös toiminnanharjoittajan päästöselvityksestä. Hiilen energiakäytön kieltämistä koskevan lain noudattamisen valvonnan kannalta päästöselvitys olisi keskeinen. Päästöselvityksessä on kattavasti tiedot voimalaitoksessa tai lämpölaitoksessa edellisen kalenterivuoden aikana käytettyjen polttoaineiden määrästä ja energiasisällöstä. Hiilen energiakäyttöä koskevan kiellon noudattamisen valvonta ei edellyttäisi erillistä laissa säädettävää velvoitetta, jonka mukaan toiminnanharjoittajalla tulisi olla seurantajärjestelmä ja polttoainekirjanpito.

Pykälän 2 momentin mukaan Energiavirastolla olisi lisäksi oikeus salassapitosäännösten estämättä saada toisilta viranomaisilta ja muilta julkista hallintotehtävää hoitavilta (esimerkiksi päästökauppajärjestelmässä toimivilta todentajilta, joista säädetään komission asetusta Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivissä 2003/87/EY tarkoitettu kasvihuonekaasupäästöraporttien ja tonnikilometriraporttien todentamisesta ja todentajien akkreditoinnista annetussa komission asetuksessa (EU) N:o 600/2012) tietoja, jos niillä on katsottava olevan olennainen merkitys tämän lain säännösten noudattamisen valvonnan kannalta. Kyseeseen tulisivat tiedot, jotka liittyvät toiminnanharjoittajan sähkön tai lämmön tuotannon polttoainekäytön arviointiin. Kyseisiä tietoja voi esimerkiksi olla ympäristöviranomaisilla ja Verohallinnolla.

10 §. Salassa pidettävien tietojen luovuttaminen toiselle viranomaiselle. Pykälän mukaan julkisuuslain tai muun lain salassapitosäännökset eivät estäisi tietojen luovuttamista syyttäjälle ja poliisille rikoksen ehkäisemiseksi ja selvittämiseksi. Salassapitosäännösten estämättä Energiavirasto voisi myös luovuttaa tietoja Verohallinnolle verotuksen toimittamista ja valvontaa varten. Lisäksi salassapitosäännökset eivät estäisi tietojen luovuttamista työ- ja elinkeinoministeriölle energia- ja ilmastopoliittisten tavoitteiden valmistelua ja toimeenpanoa varten sekä toimittavaksi edelleen toimivaltaiselle EU:n toimielimelle tai unionin muulle elimelle, jos EU:n lainsäädännössä tai muussa Suomen jäsenyyteen EU:ssa liittyvässä veloitteessa sitä edellytetään.

11 §. Viranomaisen tarkastusoikeus. Pykälän 1 momentissa varmistettaisiin Energiaviraston tarkastusoikeus tiloissa ja alueilla, joihin pääsy on laissa tarkoitettun valvonnan kannalta tarpeen. Tämä oikeus käsittää tilat ja alueet, joissa tarkastus on toiminnanharjoittajan hiilen energiakäytön kiellon noudattamisen valvonnan kannalta tarpeen. Tällaisia olisivat esimerkiksi toiminnanharjoittajan hallinnassa olevat tilat ja alueet, joilla on olennaista merkitystä voimalaitoksen tai

lämpölaitoksen polttoainekäytön selvittämisen kannalta. Energiavirastolla olisi myös oikeus tehdä kyseisissä tiloissa ja alueilla tarkastuksia ja ryhtyä muihin valvonnan edellyttämiin toimenpiteisiin.

Pykälän 1 momentin nojalla tarkastuksessa olisi noudatettava, mitä hallintolain (434/2003) 39 §:ssä säädetään. Hallintolain 39 §:n säännösten hallintoasian käsittelyyn liittyvässä tarkastuksessa noudatettavasta menettelystä yhdessä hallintolain 6 §:n sisältämien hallinnon oikeusperiaatteiden kanssa voidaan katsoa täyttävän tarkastusten toteuttamista koskevalle lainsäädännölle asetettavat vaatimukset. Koska hallintolain 39 §:n soveltuminen valvontatyyppeihin tarkastuksiin ei hallintolain esitöiden (HE 72/2002 vp) valossa ole täysin selvää, on pykälään tarpeen lisätä viittaussäännös, jonka nojalla tarkastuksissa noudatetaan soveltuvin osin hallintolain 39 §:n säännöksiä.

Pykälän 1 momentin nojalla tarkastuksessa voisi olla läsnä myös muun viranomaisen edustaja. Kyseeseen tulisivat esimerkiksi ympäristöviranomaisten tai Verohallinnon edustajat.

Pykälän 1 momentin mukaan tarkastukset ja muut valvontatoimenpiteet eivät kuitenkaan olisi sallittuja pysyväisluonteiseen asumiseen tarkoitetuissa tiloissa. Ottaen huomioon lain soveltamisala kotirauhan piiriin kuuluviin tiloihin ei arvioida olevan perustetta ulottaa valvontatoimenpiteitä.

Pykälän 2 momentin nojalla toiminnanharjoittajan olisi toimittava hyvässä yhteistyössä Energiaviraston kanssa. Toiminnanharjoittajan olisi vaadittaessa esitettävä tarkastusta toimittavalle virkamiehelle kaikki tarkastuksen kannalta tarpeellinen aineisto sekä järjestettävä pääsy sellaisiin laitteisiin ja laitteistoihin, joilla voi olla merkitystä tämän lain säännösten noudattamisen valvonnan kannalta. Lisäksi tarkastusta toimittavalla virkamiehellä olisi oikeus ottaa maksutta jäljennöksiä tarkastettavista asiakirjoista ja tulosteita tietojärjestelmissä olevista tallenteista.

12 §. Rikkomuksen tai laiminlyönnin oikaiseminen. Pykälässä säädettäisiin Energiaviraston käytettävissä olevista reaktiokeinoista, kun lain säännöksiä taikka lain nojalla annettuja säännöksiä tai määräyksiä ei noudateta. Energiavirasto voisi 1 momentin 1 kohdan mukaan kieltää toiminnanharjoittajaa jatkamasta tai toistamasta säännösten tai lämmön toimitusvarmuuden turvaamista varten myönnetyn lupapäätöksen tai muun tämän lain nojalla annetun määräyksen vastaista menettelyä sekä 2 kohdan mukaan määrätä säännöksen tai määräyksen rikkoja täyttämään velvollisuutensa.

Energiaviraston olisi ennen kiellon tai määräyksen antamista kuultava asianosaista. Kuulemiseen sovelletaan, mitä hallintolaissa säädetään. Kieltoa ja määräystä koskevan päätöksen tiedoksiantoon sovelletaan samoin, mitä hallintolaissa säädetään.

Pykälän 2 momentin mukaan Energiaviraston 1 momentin nojalla antamaa kieltoa tai määräystä olisi muutoksenhausta huolimatta noudatettava, jollei muutoksenhakuomioistuvin toisin määrää.

Pykälän 3 momentin mukaan Energiavirasto voisi tehostaa 1 momentin nojalla antamaansa kieltoa tai määräystä uhkasakolla taikka teettämis- tai keskeyttämisuhallalla siten kuin uhkasakko-laissa (1113/1990) säädetään. Pääsääntöisesti 1 momentin nojalla annettu päävelvoite ja uhkasakko määrättäisiin samalla päätöksellä.

13 §. Seuraamusmaksu. Pykälän mukaan sanktio lain vastaisesta hiilen energiakäytöstä olisi seuraamusmaksu. Pykälän 1 momentissa säädettäisiin yleisesti seuraamusmaksusta ja 2 momentissa seuraamusmaksun kohtuullistamisesta.

Pykälän 1 momentin mukaan Energiaviraston olisi määrättävä toiminnanharjoittajalle seuraamusmaksu, jos tämä käyttää hiiltä polttoaineena tämän lain vastaisesti. Seuraamusmaksua ei määrättäisi, kun hiilen energiakäyttö perustuu 2 §:n 1 tai 2 momentissa mainitun lain mukaan sähkön tai lämmön huoltovarmuuden tai toimitusvarmuuden turvaamiseen taikka 6 §:n mukaisesti annetun valtioneuvoston asetuksen nojalla sähkön tai lämmön toimitusvarmuuden turvaamiseen taikka toiminnanharjoittajalla on 7 §:n mukainen Energiaviraston lupa hiilen käyttöön lämmön tuotannon polttoaineena tai kyse on 8 §:ssä tarkoitetusta koekäytöstä.

Energiavirasto määräisi seuraamusmaksua toiminnanharjoittajan tämän lain vastaisesti käyttämän hiilen määrän perusteella. Seuraamusmaksu määräytyisi hiilen polttoainekäytön mukaan, ei hiilellä tuotetun energiamäärän mukaan. Seuraamusmaksun suuruus olisi 30 euroa gigajoulelta, mikä vastaa noin 108 euroa megawattitunnilta. Seuraamusmaksun suuruus on asetettu siten, että hiilen korvaaminen raskaalla polttoöljyllä ei ole taloudellisesti perusteltua. Keväällä 2018 raskaan polttoöljyn verollinen hinta (ilman arvonlisäveroa) oli noin 15 euroa gigajoulella. Seuraamusmaksu olisi pykälän mukaan noin kaksinkertainen verrattuna raskaan polttoöljyn verolliseen hintaan.

Energiavirastolla olisi kolme vuotta aikaa toimittaa seuraamusmaksun määrääminen. Määräaika alkaisi kuluu siitä, kun Energiavirasto tietoon on tullut hiilen käyttö polttoaineena tämän lain vastaisesti.

Pykälän 2 momentissa säädettäisiin tilanteesta, jossa samanaikaisesti on vireillä 7 §:ssä tarkoitettua lupahakemus. Seuraamusmaksu määrättäisiin tällaisesta lupahakemuksesta huolimatta. Energiavirasto voisi kuitenkin omasta aloitteestaan päättää, että osa 1 momentin mukaan määräytyvästä seuraamusmaksusta jätetään määräämättä. Seuraamusmaksun kohtuullistaminen edellyttäisi, että Energiavirasto myöntää luvan poiketa hiilen energiakäyttöä koskevasta kiellosta lämmön toimitusvarmuuden turvaamiseksi ja täysimääräinen seuraamusmaksu olisi kohtuuton olosuhteisiin nähden.

Jos toiminnanharjoittaja käyttää hiiltä lämmön tuotannossa vasta sen jälkeen, kun Energiavirasto on myöntänyt 7 §:ssä tarkoitetun luvan, ei seuraamusmaksua määrätä.

14 §. Muutoksenhaku. Pykälän mukaan Energiaviraston tämän lain nojalla tekemään päätökseen saisi hakea muutosta valittamalla siten kuin hallintolainkäyttölaisissa (586/1996) säädetään. Energiaviraston tehtävänä olisi käsitellä ja ratkaista lämmön toimitusvarmuuden turvaamisen liittyvät hakemukset 7 §:n mukaisesti sekä tarvittaessa tehdä päätöksiä 13 §:n nojalla. Näihin päätöksiin voidaan asian laadun ja oikeusturvan kannalta katsoa olevan tarvetta saada hakea muutosta valittamalla suoraan hallinto-oikeuteen. Oikaisuvaatimus- tai valituslupamenettelyä ei otettaisi käyttöön, koska ne saattaisivat aiheuttomasti pidentää käsittelyn kokonaiskestoa ja kyseessä voi asianosaisen oikeusturvan ja toiminnanharjoittajan energian tuotantoon liittyvien velvoitteiden kannalta olla erityisen merkittävä asia.

Käytännössä muutoksenhakusäännös tulisi aikaisintaan sovellettavaksi 2020-luvun lopussa, koska 5 §:n mukaan hiilen energiakäyttö olisi kielletty vasta 1 päivästä toukokuuta 2029. Arvion mukaan tilanteita, joissa muutoksenhakusäännös tulisi mainitun ajankohdan jälkeen sovellettavaksi, olisi erittäin vähän, ei edes vuosittain.

15 §. Maksut. Pykälässä olisi informatiivinen viittaus valtion maksuperustelakiin (150/1992), jonka nojalla Energiaviraston suoritteiden maksullisuuden ja suoritteista perittävien maksujen suuruuden yleiset perusteet sekä maksujen muut perusteet määräytyvät.

16 §. Seuraamusmaksun ja muiden maksujen periminen. Pykälän mukaan seuraamusmaksu ja muut lain mukaiset maksut ja kustannukset olisivat suoraan ulosottokelpoisia. Niiden perimisestä säädetään verojen ja maksujen täytäntöönpanosta annetussa laissa (706/2007).

17 §. Voimaantulo. Pykälässä olisi tavanmukainen voimaantulosäännös. Laissa säädetyn kiellon sekä sen noudattamisen ja noudattamisen valvonnan kannalta olisi kuitenkin 5 §:ssä säädetty määräpäivä keskeinen.

2 Tarkemmat säännökset

Lämmön toimitusvarmuutta koskevan 7 §:n 4 momentin mukaan hakemuksen sisällöstä ja hakemukseen liitettävistä lupaharkinnan kannalta tarpeellisista selvityksistä voidaan antaa tarkempia säännöksiä valtioneuvostona asetuksella. Tällä hetkellä valmisteltavana ei ole tarkempia säännöksiä.

3 Voimaantulo

Laki hiilen energiakäytön kieltämisestä on tarkoitettu tulemaan voimaan mahdollisimman pian. Koska ehdotetun 5 §:n mukaan hiilen energiakäyttö olisi kielletty vasta 1 päivästä toukokuuta 2029, toiminnanharjoittajille turvattaisiin riittävä aika valmistautua hiilen korvaamiseen muilla polttoaineilla ja tämän edellyttämiin investointeihin. Samalla varmistettaisiin, että toiminnanharjoittajilla ei enää olisi perusteita tehdä hiilen energiakäyttöön perustuvia uusia investointeja tai investoida olemassa olevien laitosten käyttöään jatkamiseen. Lisäksi noin 10 vuoden pituinen siirtymäkausi jättäisi myös Huoltovarmuuskeskukselle riittävästi aikaa järjestää energian tuotannon huoltovarmuus muuhun kuin hiileen perustuvaksi.

4 Suhde perustuslakiin ja säätämisyjärjestys

4.1 Johdanto

Ehdotettu laki sisältää säännöksiä, joita on tarpeen tarkastella perustuslain (731/1999) kannalta. Etenkin hiilen energiakäytön kieltoa koskevaa lakiehdotuksen 5 §:ää on tarpeen arvioida perustuslain 15 §:ssä turvatun omaisuuden suoja ja perustuslain 18 §:ssä turvatun elinkeinovapauden kannalta, mutta myös muiden mahdollisesti merkityksellisten perustuslain säännösten, kuten perustuslain 6 §:ssä turvatun yhdenvertaisuuden kannalta. 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.

4.2 Omaisuuden suoja ja elinkeinovapaus

Perustuslain 15 §:n omaisuuden suoja-säännöksen 1 momenttiin ("Jokaisen omaisuus on turvattu.") sisältyy omaisuuden suojan yleislauseke, jonka perusteella arvioidaan muun muassa omistajan käyttövapauden erilaisten rajoitusten sallittavuutta. Momentin mukainen omaisuuden suoja sisältää muun muassa omistajalle lähtökohtaisesti kuuluvan vapauden käyttää omaisuuttaan. Asiaa on käsitelty esimerkiksi lausunnoissa PeVL 10/2014 vp, PeVL 24/2012 vp ja PeVL 6/2010 vp.

Perustuslain 15 §:n 2 momentti ("Omaisuu den pakkolunastuksesta yleiseen tarpeeseen täyttää korvausta vastaan säädetään lailla.") taas koskee pakkolunastustilanteita, joilla tarkoitetaan sellaista omistusoikeuden tai muun varallisuus oikeuden 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 tilanteita, joissa varallisuus oikeudellinen etuus siirtyy subjektilla toiselle. Perustuslakivaliokunta on kuitenkin joissakin tapauksissa pitänyt omaisuuden käyttörajoitusta niin merkittävänä, että se on tosiasiallisilta vaikutuksiltaan rinnastettu pakkolunastukseen. Asiaa on käsitelty esimerkiksi lausunnoissa PeVL 8/2017 vp, PeVL 32/2010 vp ja PeVL 38/1998 vp.

Hiilen käytön kieltäminen energian tuotannossa siten, että kieltö tulisi voimaan toukokuussa 2029, merkitsee energialaitoksen omistajan kannalta sitä, että tämä ei enää voisi käyttää omistamaansa laitosta sellaiseen energian tuotantoon, jossa käytettäisiin hiiltä. Hiilen energiakäytön kieltämisessä olisi siten 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 käytötavalla.

Nykyään omaisuuden suoja säännöksen tulkinta on yleisesti ottaen muuttunut enemmän käyttörajoituksia painottavaan suuntaan. Esimerkiksi turvetuotantoa koskevat rajoitukset on tulkittu omaisuuden käyttörajoituksiksi (PeVL 10/2014 vp). Lisäksi perustuslain 15 §:n tulkinnassa annetaan myös painoa omaisuuden suojan rajoitusten arvioinnissa jäljempänä selostettavalla tavalla perustuslain 20 §:n ympäristöperusoikeussäännökselle.

Täysin poissuljettavissa ei kuitenkaan ole sellainen tulkinta, jonka mukaan hiilen energiakäytön kiellon katsottaisiin täyttävän pakkolunastuksen tunnusmerkistön ainakin sellaisissa tilanteissa, joissa kieltö kokonaan estäisi laitoksen käytön energian tuotannossa sen takia, että laitoksessa ei voida tuottaa energiaa muilla käytötavoilla. Tehdyn konsulttiselvityksen mukaan tällainen voisi lähinnä tulla kysymykseen kokonaan kunnallisessa omistuksessa olevissa energialaitoksissa Helsingissä. Kuten jäljempänä on tarkemmin selostettu, tällöin perustuslain omaisuuden suoja säännös ei kuitenkaan tulisi soveltui si, koska kunnat jäävät perusoikeussuojan ulkopuolelle. Lisäksi on huomattava, että perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännön mukaan kyseessä on kokonaisvaltainen harkinta, jossa merkityksellisiä seikkoja voivat olla muun muassa, kuinka erityisestä rajoitustoimenpiteestä on kyse, kuinka kokonaisvaltaiseksi rajoituksesta aiheutuva omaisuuden arvonmenety s muodostuu, kuinka ekologisesti haitallisen tai muutoin vahingollisen toiminnan rajoittamisesta on kysymys sekä myös esimerkiksi toimenpiteen kohtuullisuus ja peruste (esim. PeVL 8/2017 vp ja PeVL 61/2010 vp).

Hiilen energiakäytön kieltö 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 ha luun aloittaa uutta hiilen käyttöön perustuvaa energian tuotantoa yritys- ja elinkeinotoimintana.

Hiiltä käyttävien energialaitosten omistajat ovat oikeushenkilöitä, jotka taas ovat yhtäältä kuntia ja toisaalta osakeyhtiömuotoisia ja ainakin pääosin varallisuudeltaan huomattavia energia-alan yhtiöitä. Lisäksi näistä yhtiöistä muutamat, kuten Fortum Oyj, ovat pörssi yhtiöitä, joiden osakkeita omistamat myös yksityishenkilöt.

Omaisuidensuoja perusoikeutena ei koske kuntia, koska kuntien on valtion sekä julkisoikeudellisten yhteisöjen ja laitosten tapaan vakiintuneesti katsottu jäävän perusoikeussuojan ulko-

puolelle. Siltä osin kuin kiellon piirissä olevien laitosten omistajina on yksityisiä energiayhtiöitä, joiden osakkeenomistajina voi myös olla yksityishenkilöitä, kiello kohdistuisi lähtökohtaisesti omaisuudensuojan perusoikeussuojan piirissä oleviin tahoihin. Tässä yhteydessä on myös otettava huomioon Euroopan neuvoston ihmisoikeussopimuksen ensimmäisen lisäpöytäkirjan 1 artikla, joka turvaa omaisuudensuojaa. Artiklan 1 kappaleen 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.” Koska Suomen kansainväliset ihmisoikeusvelvoitteet asettavat vastaavien perusoikeuksien suojan vähimmäistason, myös perustuslain 15 §:n mukainen omaisuudensuoja ulottuu luonnollisten henkilöiden ohella (yksityisiin) oikeushenkilöihin, kuten osakeyhtiöihin. Toisaalta perustuslakivaliokunnan vakiintuneen lausuntokäytännön mukaan lainsäätäjän liikkumavara on omaisuudensuojan näkökulmasta lähtökohtaisesti suurempi tilanteessa, jossa omaisuudensuojaa rajoittava sääntely kohdistuu pörssiyhtiöihin tai muihin varallisuusmassaltaan huomattaviin oikeushenkilöihin verrattuna tilanteeseen, jossa tällaisen sääntelyn vaikutukset muodostuvat hyvin välittömiksi oikeushenkilön taustalla olevien luonnollisten henkilöiden asemalle (esim. PeVL 10/2014 vp, PeVL 21/2010 vp, PeVL 9/2008 vp, PeVL 32/2004 vp, PeVL 61/2002 vp ja PeVL 34/2000vp).

Omaisuudensuoja ja elinkeinovapaus eivät ole ehdottomia, rajoittamattomia perusoikeuksia. Kumpaakin perusoikeutta voidaan rajoittaa, kunhan kulloinenkin rajoitus täyttää seuraavat perusoikeuksien yleiset rajoitusedellytykset: 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 (PeVM 25/1994 vp, s. 5).

Perusoikeuksien yleiset rajoitusedellytykset ovat kumulatiivisia: jokaisen edellytyksen on täyttyvä, 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).

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

Hiilen energiakäytön kiellon taustalla ovat hallitusohjelman energiapoliittiset tavoitteet sekä Pariisin ilmastopöytäkirja ja EU:n unionin ilmastopoliittikka. 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 perusoikeussäännöksen

osina niillä kummallakin voi olla vaikutusta toistensa tulkintoihin sen kaltaisessa yhteydessä, jossa pyritään ihmisen ja ympäristön välistä tasapainoa edistäviin lainsäädäntöratkaisuihin (esim. PeVL 10/2014 vp, PeVL 36/2013 vp, PeVL 32/2010 vp, PeVL 20/2010 vp, ja PeVL 6/2010 vp). Perustuslakivaliokunta on omaisuuden käyttörajoituksia koskevassa hyväksyttävyy- ja oikeasuhtaisuusarvioinnissaan antanut erityistä painoa perustuslain 20 §:ään kiinnittyville perusteille (esim. PeVL 10/2014 vp, PeVL 36/2013 vp ja PeVL 6/2010 vp).

Perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännön valossa voidaan pitää ilmeisenä, että hiilen energiakäytön kiellolle on esitettävissä perustuslain 20 §:ään 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.

Omaisuuksensuojiaan (ja elinkeinovapauteen) kohdistuvan rajoituksen tulee olla välttämätön hyväksyttävän tarkoituksen saavuttamiseksi, eikä se saa mennä pidemmälle kuin on perusteltua ottaen huomioon rajoituksen taustalla olevan yhteiskunnallisen intressin painavuus suhteessa rajoitettavaan oikeushyvään (suhteellisuusperiaate).

Hiilen energiakäytön kiellon valtiosääntöoikeudellisessa arvioinnissa oikeasuhtaisuuden kannalta on olennaista ensinnäkin se, että omaisuudensuojan ulkopuolelle jäävien kuntien ohella hiilen energiakäytön kiello koskisi välittömästi energialaitosten omistajina olevia varallisuusmassaltaan huomattavia oikeushenkilöitä. Kuten edellä todettiin, 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 on merkittävin osuus kaukolämmön tuotannossa ja jossa hiilen kiellolla olisi suurimmat vaikutukset tuotantoon sekä investointeihin, hiiltä käyttävät laitokset omistaa Helen Oy, joka on täysin kunnallisessa omistuksessa (Helsingin kaupungin omistuksessa). Tältä osin hiilen energiakäytön kiellon vaikutuksia ei ole edes tarvetta arvioida perustuslaissa turvatus omaisuudensuojan kannalta, koska kunnan omaisuus ei nauti perustuslaissa taattua omaisuudensuojaa.

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

Lisäksi hiilen energiakäytön kiellon oikeasuhtaisuuden kannalta on huomion arvoista, että tehdyn konsulttiselvityksen mukaan nykyiset hiiltä käyttävät laitokset on suunniteltu korvattavan markkinaehtoisesti pääasiassa 2020-luvun jälkimmäisellä puoliskolla, jolloin Suomessa olisi jäljellä enää kaksi hiiltä markkinaehtoisesti pääpolttoaineena käyttävää energian tuotantolaitosta vuonna 2029. Vuonna 2025 hiiltä markkinaehtoisesti käyttäviä energian tuotantolaitoksia olisi vielä käytössä kuusi, ja kiello vuonna 2025 johtaisi tehdyn konsulttiselvityksen mukaan merkittävästi suurempiin taloudellisiin ja muihin vaikutuksiin verrattuna hiilen energiakäytön kieltämiseen vuonna 2030 merkittävien lisäinvestointitarpeiden ja nykyisten laitteistojen ennenaikaisen käytöstä poiston takia. Samoin lämmön tuotantokustannukset olisivat merkittävästi erilaisia riippuen siitä, tulisiko kiello voimaan jo vuonna 2025 vai vasta vuonna 2030.

Hiilen energiakäytön kiellon oikeasuhtaisuuden arvioinnin kannalta on myös merkityksellistä, että kiellolla ei olisi taannehtivia vaikutuksia, eikä nykymuotoinen hiilen käyttöön perustuva

energiatuotanto 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, jossa ilmastomuutokseen 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).

Kun edellä mainittujen näkökohtien lisäksi otetaan huomioon hiilen energiakäytön kiellon tavoitteiden kytkentä perustuslain 20 §:n ympäristövastuuseännökseen, hiilen energiakäytön kiellosta omaisuuden suojaan kohdistuvia rajoituksia voidaan pitää tarkoitukseltaan hyväksyttävänä, eivätkä ne mene pidemmälle kuin on perusteltua ottaen huomioon kiellon taustalla tältä osin oleva yhteiskunnallisen intressin painavuus omistusoikeuteen puuttumiseen.

Hiilen kiellon valtiosääntöoikeudellisessa arvioinnissa etenkin oikeasuhtaisuuden kannalta on merkitystä kiellon voimaantuloajankohdalla. Tehdystä konsulttiselvityksestä ilmenevät huomattavat kustannusvaikutusten erot hiilen energiakäytön kiellosta vuonna 2025 verrattuna kiellon voimaantuloajankohdalla vuonna 2030 ovat kiellon oikeasuhtaisuuden valtiosääntöoikeudellisessa arvioinnissa huomioon otettava seikka siltä osin kuin hiililaitoksissa on sellaista yksityistä omistusta, joka lähikohtaisesti on omaisuuden suojaan piirissä. Kiellosta energialaitosten omistajiin kohdistuvat taloudelliset rasitukset ainakin merkittävästi vähenisivät ja joissain tapauksissa jopa poistuisivat, kun kiello tulisi ehdotetun 5 §:n mukaan voimaan vasta toukokuussa 2029. Siten myös valtiosääntöoikeudellisista syistä olisi perusteltua ajoittaa kiellon voimaantulo selvästi vuotta 2025 myöhemmäksi.

Tehdyn konsulttiselvityksen mukaan hiilen energiakäytön kiello johtaisi siihen, että nykyisiä energiantuotantolaitoksia, joilla on teknistä käyttöaikaa jäljellä, jouduttaisiin poistamaan käytöstä. Laitosten omistajien näkökulmasta esiin tuleva kysymys liittyy tällöin siihen, tulisiko omistajien saada korvaus siitä syystä, että kiellon voimaantulon takia sinänsä teknisesti käyttökelpoinen laitoksensa jouduttaisiin poistamaan käytöstä.

Perustuslain kannalta voidaan todeta mahdollisesta korvauksista seuraavaa:

- Hiilen energiakäytön kiellossa olisi valtiosääntöoikeudellisesti kysymys omaisuuden käyttörajoituksesta, joka ei tosiasiallisilta vaikutuksiltaan rinnastu pakkolunastukseen. Perustuslaki-valiokunnan lausuntokäytännössä on vakiintuneesti todettu omaisuuden käyttörajoitukseen 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 (esim. PeVL 10/2014 vp, PeVL 24/2012 vp, PeVL 20/2010 vp, ja PeVL 6/2010 vp).
- Kysymys kiellosta maksettavista korvauksista voi perustuslain omaisuuden suojauslainsäädännön kannalta ylittää syntyä vain siltä osin kuin käytöstä poistettavien laitosten omistajina on sellaisia yksityisiä tahoja, joiden omaisuus tuotantolaitoksen muodossa nauttii perustuslain 15 §:ssä turvattua omaisuuden suojausta. Sitä vastoin täysin kunnallisessa omistuksessa olevat energialaitokset eivät ole perustuslain 15 §:n mukaisen omaisuuden suojaan piirissä.

- Perustuslain 20 §:stä johtuvista syistä laitoksen omistajalle ei voi muodostua oikeutta saada korvausta siitä, ettei laitosta voi käyttää sellaiseen toimintaan, joka ei täytä laissa ilmastomuutoksen ja yleisemmin ympäristön turmeltumisen estämiseksi säädettyjä energiantuotannon rajoituksia ja vaatimuksia (esim. PeVL 10/2014 vp).

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

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 omistusoikeuteen puuttumiseen. Vastaava johtopäätös voidaan tehdä myös elinkeinovapauden näkökulmasta.

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 varallisuusmassaltaan huomattaviin energia-alan yrityksiin. Samoin kiellon valtiosääntöoikeudellista merkityksellistä on omiaan vähentämään olennaisesti se, että kiello tulisi voimaan vasta toukokuussa 2029 ja että kiello 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 tehdyn konsulttiselvityksen mukaan merkittävästi vähentää kiellosta seuraavia taloudellisia vaikutuksia ja muita rasituksia energialaitosten omistajille, varsinkin sellaisille omistajille, joille kiello olisi merkityksellinen perustuslain omaisuudensuojan kannalta. Erityisesti on merkitystä sillä, että tehdyn konsulttiselvityksen mukaan nykyiset hiiltä käyttävät laitokset on jo muutoinkin suunniteltu korvattavaksi markkinaehtoisesti pääasiassa 2020-luvun jälkimmäisellä puoliskolla.

Hiilen energiakäytön kiellon vaikutuspiirissä olisi myös ulkomaisessa omistuksessa oleva, Etelä-Afrikan pörssiä listattu yhtiö. Suomella ja Etelä-Afrikan tasavallan välillä on solmittu sopimus sijoitusten edistämisestä ja vastavuoroisesta suojaamisesta, joka on saatettu valtiosisäisesti voimaan vuonna 2001 (SopS 7-8/2001). Hiilen energiakäytön kiello koskisi samalla lailla kaikkia energialaitoksia niiden omistuspohjasta ja kansallisuudesta riippumatta. Sen vuoksi lakiehdotuksen mukaisen kiellon ei voida katsoa rikkovan Suomen ja Etelä-Afrikan tasavallan välisen sopimuksen 3 artiklaa, joka koskee sijoitusten tasapuolista kohtelua.

4.3 Yhdenvertaisuus

Perustuslain 6 §:n 1 momentin yhdenvertaisuussäännös koskee jo sanamuotonsa mukaisesti vain ihmisiä. Koska hiilen energiakäytön kiello koskisi energialaitoksia ja niiden omistajina olevia varallisuusmassaltaan huomattavia energiayhtiöitä tai kuntia, perustuslain yhdenvertaisuussääntelyllä ei käytännössä ole merkitystä kiellon valtiosääntöoikeudellisessa arvioinnissa. Kuten edellä on todettu, kunta ei julkisen vallan tahona nauti perusoikeussuojaa.

4.4 Kunnallinen itsehallinto

Perustuslakivaliokunnan tuoreimmassa lausuntokäytännössä on linjattu, että esimerkiksi merkittävät omaisuusjärjestelyt, joissa kunnan omaisuutta siirtyy laajamittaisesti maakuntien hallintaan tai omistukseen, ovat merkityksellisiä perustuslain 121 §:ssä turvattun kunnan asukkaiden itsehallinnon kannalta, koska perustuslainvoimaisesti suojattu kunnallinen itsehallinto merkitsee kuntalaisille kuuluvaa oikeutta päättää kuntansa hallinnosta ja taloudesta (ks. PeVL 26/2017 vp). Tavallisella lailla ei siksi voida puuttua itsehallinnon keskeisiin ominaispiirteisiin tavalla, joka asiallisesti ottaen tekisi itsehallinnon merkityksettömäksi.

Esityksessä ehdotetun mukaisen hiilen energiakäytön kiellon ei kuitenkaan voida katsoa tarkoittavan energialaitosten omistajina olevien kuntien sellaista taloudellisen itsehallinnon heikennystä, joka vaarantaisi näiden kuntien mahdollisuudet päättää itsenäisesti taloudestaan ja siten omasta hallinnostaan. Tällä perusteella ei myöskään olisi perustuslain 121 §:n näkökulmasta tarvetta hiilen käytön kiellosta kuntien omaisuuden liittyviin kompensatioihin kunnan itsehallinnon reaalisuuden turvaamiseksi.

4.5 Muita seikkoja

Ehdotetun 6 §:n mukaan valtioneuvostolla olisi valtuus asetuksella säätää poikkeus hiilen energiakäyttöä koskevasta kiellosta, jos maassa vallitsee huoltovarmuuslain 1 §:ssä tarkoitettu poikkeusoloihin verrattava vakava häiriö, joka vaarantaa sähkön tai lämmön tuotannon. Asetuksen antaminen ei tarkoittaisi, että perusoikeuksista poikettaisiin. Kyseessä ei olisi perustuslain 23 §:ssä tarkoitettu valtioneuvoston asetus.

Ehdotetun 7 §:n mukaan Energiavirasto voisi myöntää luvan poiketa hiilen energiakäyttöä koskevasta kiellosta lämmön toimitusvarmuuden turvaamiseksi. Luvan myöntämisen edellytyksistä säädettäisiin pykälän 2 momentissa ja luvassa annettavista määräyksistä pykälän 3 momentissa. Luvan myöntämiseen liittyvää harkintaa on viranomaistoiminnan ennustettavuuden kannalta pidettävä riittävän täsmällisenä, yksiselitteisenä ja sidottuna. Sääntelyn taustalla voidaan katsoa olevan lämmön toimitusvarmuuden kannalta hyväksyttävä peruste.

Ehdotetun 13 §:n mukaan Energiaviraston olisi määrättävä toiminnanharjoittajalle seuraamusmaksu, jos toiminnanharjoittaja käyttää hiiltä polttoaineena ehdotetun lain vastaisesti. Pykälän 1 momentissa säädettäisiin tarkemmin seuraamusmaksun määräytymisestä ja suuruudesta. Pykälän 2 momentin mukaan Energiavirasto voisi tietyin edellytyksin kohtuullistaa seuraamusmaksua.

Perustuslakivaliokunnan vakiintuneen tulkinnan mukaan seuraamusmaksun kaltaiset sanktiot eivät ole perustuslain 81 §:n tarkoitettuja veroja tai maksuja, vaan kysymys on lainvastaisesta teosta määrättävistä sanktioluonteisista hallinnollisista seuraamuksista, joka on asiallisesti rinnastettavissa rangaistusluonteisen taloudellisen seuraamuksen rikosoikeudelliseen seuraamukseen (esim. PeVL 49/2017 vp, PeVL 2/2017 vp, PeVL 14/2013 vp, PeVL 17/2012 vp ja PeVL 9/2012 vp).

Koska kyseessä olisi hallinnollinen seuraamusmaksu, sen määräämisessä olisi kysymys hallintoasian käsittelystä, johon sovellettaisiin hallintolakia. Hallintolain 31 §:n 1 momentin mukaan viranomaisen on huolehdittava asian riittävästä ja asianmukaisesta selvittämisestä hankkimalla asian ratkaisemiseksi tarpeelliset tiedot ja selvitykset. Siten hiilen energiakäytön kiellon rikkomisesta määrättävä seuraamusmaksu ei perustu käännettyyn todistustaakkaan, koska hallintolaki asettaa viranomaiselle ensisijaisen selvitysvastuun ennen maksun määräämistä. Silti seuraamuksen määräämisessä olisi perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännön mukaan soveltuvin

osin otettava huomioon mahdolliset rinnasteisuudet rikosoikeudelliseen rangaistukseen. Tällöin perustuslain 8 §:n rikosoikeudellinen laillisuusperiaate tulee lähtökohtaisesti sovellettavaksi, samoin kuin Euroopan ihmisoikeussopimuksen 6 artiklan 2 kohdan mukainen syyttömyysoletaman noudattaminen (esim. PeVL 32/2005 vp).

Hallinnollisen seuraamuksen yleisistä perusteista on säädettävä perustuslain 2 §:n 3 momentin edellyttämällä tavalla lailla, koska sen määräämiseen sisältyy julkisen vallan käyttöä. Kyse on myös merkittävästä julkisen vallan käytöstä. Laissa on täsmällisesti ja selkeästi säädettävä maksuvelvollisuuden ja maksun suuruuden perusteista sekä maksuvelvollisen oikeusturvasta samoin kuin lain täytäntöönpanon perusteista. Lisäksi säännösten tulee täyttää sanktioiden oikeasuhtaisuuteen liittyvät vaatimukset.

Ehdotetun 13 §:n mukaiseen seuraamusmaksun määräämiseen liittyvää harkintaa olisi viranomaistoiminnan ennustettavuuden kannalta pidettävä riittävän täsmällisenä, yksiselitteisenä ja sidottuna. Seuraamusmaksun suuruutta voidaan myös pitää oikeasuhtaisena, koska se suuruus on määritelty siten, että hiilen korvaaminen raskaalla polttoöljyllä ei ole kannattavaa. Sääntelyn taustalla voidaan katsoa olevan hiilen energiakäytön kiellon toimeenpanon kannalta hyväksyttävä peruste.

Ehdotetun 7 ja 13 §:n hyväksyttävyyden arvioinnin kannalta merkitystä on myös, että toiminnanharjoittajalla olisi ehdotetun 14 §:n mukaan oikeus hakea Energiaviraston tekemään päätökseen muutosta siten kuin hallintolainkäyttölaissa säädetään. Muutosta haettaisiin suoraan riippumattomalta lainkäyttöelimeltä, eikä muutoksenhakuoikeutta korkeimpaan hallinto-oikeuteen rajoitettaisi. Ehdotuksia on pidettävä perustuslain 21 §:ssä säädetyn oikeusturvan kannalta riittävinä.

Ehdotetussa 11 §:ssä säädettäisiin viranomaisen tarkastusoikeudesta, ja pykälän nojalla tehtäviä tarkastuksia olisi pidettävä valvontatarkastuksina. Hallintolain 39 §:n mukaisia menettelyä koskevia säännöksiä on kuitenkin tarpeen soveltaa myös Energiaviraston valvontatarkastuksiin. Pykälässä viitattaisiin hallintolain 39 §:ään, jota Energiaviraston olisi valvontatarkastuksissa noudatettava (PeVL 5/2010 vp ja PeVL 37/2010 vp). Pykälän mukaan pysyväisluonteisiin asumiseen tarkoitettuihin tiloihin tarkastuksia tai muita valvontatoimenpiteitä ei kuitenkaan saisi ulottaa. Pykälässä on otettu huomioon perustuslain 10 §:n nojalla turvattu kotirauha.

Valtioneuvoston asetuksella voitaisiin ehdotetun 7 §:n nojalla antaa tarkempia säännöksiä lämmön toimitusvarmuuden turvaamiseen liittyvän lupahakemuksen sisällöstä ja siihen liitettävistä lupaharkinnan kannalta tarpeellisista selvityksistä. Ehdotetun asetuksenantovaltuuden voidaan katsoa perustuvan riittävän täsmälliseen ja tarkkarajaiseen säännökseen yksilön oikeuksien ja velvollisuuksien perusteista. Asetuksenantovaltuuksien voidaan katsoa täyttävän perustuslain 80 §:n 1 momentin vaatimukset.

Edellä kerrotuilla perusteilla lakiehdotus voidaan käsitellä tavallisessa lainsäätämisyjärjestyksessä. Esitykseen liittyvien valtiosääntöoikeudellisten näkökohtien vuoksi hallitus pitää kuitenkin suotavana, että esityksestä pyydetäisiin perustuslakivaliokunnan lausunto.

Edellä esitetyn perusteella annetaan eduskunnan hyväksyttäväksi seuraava lakiehdotus:

Laki

hiilen energiakäytön kieltämisestä

Eduskunnan päätöksen mukaisesti säädetään:

1 §

Lain soveltamisala

Tätä lakia sovelletaan voimalaitoksiin ja lämpölaitoksiin, joissa tuotetaan sähköä tai lämpöä kiinteillä, kaasumaisilla tai nestemäisillä polttoaineilla ja mainituista toiminnoista aiheutuviin hiilidioksidipäästöihin sovelletaan päästökauppalakia (311/2011).

2 §

Suhde muuhun lainsäädäntöön

Tätä lakia ei sovelleta, kun valmiuslain (1552/2011) 2 luvun nojalla viranomaisten poikkeusoloja koskevat toimivaltuudet ovat käytössä.

Tätä lakia ei myöskään sovelleta voimalaitokseen, joka on hyväksytty sähköntuotannon ja -kulutuksen välistä tasapainoa varmistavasta tehoreservistä annetussa laissa (117/2011) tarkoitettuun tehoreservijärjestelmään.

Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivissä 2003/87/EY tarkoitettusta kasviuonekaasupäästöjen tarkkailusta ja raportoinnista annetussa komission asetuksessa (EU) N:o 601/2012 säädetään päästöselvityksestä.

3 §

Määritelmät

Tässä laissa tarkoitetaan:

1) *kivihiilellä* bitumista kivihiiltä, jonka tehollinen lämpöarvo on vähintään 24 megajoulea kilogrammalta;

2) *antrasiitilla* geologiselta iältään vanhinta ja pisimmälle kehittyntä kivihiililaatua, jonka haihtuvien aineiden pitoisuus on alhainen ja tehollinen lämpöarvo noin 33 megajoulea kilogrammalta;

3) *ruskohiilellä* geologiselta iältään nuorta hiiltä, joka kivihiileen verrattuna on vähemmän hiiltynyttä, mutta sisältää enemmän vetyä, happea ja muita haihtuvia komponentteja, ja jonka tehollinen lämpöarvo on alle 24 megajoulea kilogrammalta;

4) *hiilibriketillä* kivihiilestä sidosainetta lisäämällä valmistettuja määrätyn kokoisia paloja;

5) *koksilla* kivihiilestä kuivatislauksessa valmistettua polttoainetta;

6) *puolikoksilla* koksen valmistuksen välituotetta, jossa pääosa kivihiilen haihtuvista aineista on poistettu kuivatislauksessa, mutta koksautuvaa kivihiiltä ei ole muutettu lujaan kappalemuotoon;

7) *hiilellä* kivihiiltä, antrasiittia, ruskohiiltä, hiilibrikettiä, koksia ja puolikoksia;

8) *toiminnanharjoittajalla* luonnollista henkilöä tai oikeushenkilöä, joka tosiasiallisesti määrää voimalaitoksen tai lämpölaitoksen toiminnasta.

4 §

Viranomaiset ja niiden tehtävät

Tämän lain mukaisen toiminnan yleinen ohjaus, seuranta ja kehittäminen kuuluvat työ- ja elinkeinoministeriölle.

Energiavirasto valvoo tämän lain noudattamista sekä hoitaa muut tässä laissa säädetty tehtävät.

5 §

Hiilen energiakäytön kieltäminen

Hiilen käyttäminen sähkön tai lämmön tuotannon polttoaineena on kielletty 1 päivästä toukokuuta 2029.

6 §

Sähkön ja lämmön tuotannon turvaaminen vakavassa häiriötilanteessa

Jos valtioneuvosto toteaa maassa vallitsevan huoltovarmuuden turvaamisesta annetun lain (1390/1992) 1 §:ssä tarkoitettu poikkeusoloihin verrattava vakava häiriö, joka vaarantaa sähkön tai lämmön tuotannon, voidaan valtioneuvoston asetuksella (*käyttöönottoasetus*) säätää oikeus poiketa hiilen energiakäyttöä koskevasta kiellosta. Käyttöönottoasetus voidaan antaa määräajaksi, enintään kolmeksi kuukaudeksi.

Edellä 1 momentissa tarkoitettua vakavaa häiriötä jatkuessa valtioneuvoston asetuksella voidaan säätää hiilen energiakäyttöä koskevasta kiellosta poikkeamisen jatkamisesta (*jatkamisasetus*). Jatkamisasetus voidaan antaa määräajaksi, enintään kolmeksi kuukaudeksi kerrallaan.

Edellä 1 momentissa tarkoitettua vakavaa häiriötä päättyessä voimassa oleva käyttöönottoasetus tai jatkamisasetus on kumottava.

7 §

Lämmön toimitusvarmuuden turvaaminen

Lämmön tuottaja voi hakea Energiavirastolta lupaa poiketa hiilen energiakäyttöä koskevasta kiellosta lämmön toimitusvarmuuden turvaamiseksi. Hakemuksessa tulee olla asian arvioimiseksi ja ratkaisemiseksi tarvittava selvitys.

Energiavirasto voi myöntää luvan, jos lämmön toimitusvarmuus uhkaa vaarantua epätavallisista ja ennalta arvaamattomista olosuhteista, joihin lämmön tuottajan ei ole ollut mahdollista vaikuttaa ja joiden seurauksia lämmön tuottaja ei olisi voinut välttää kaikesta noudatetusta huolellisuudesta ja viipymättä vireille pannuista korjaavista toimenpiteistä huolimatta.

Luvassa on oltava määräys enimmäismäärästä hiiltä, jonka polttoainekäyttö on hiilen energiakäyttöä koskevan kiellon estämättä sallittua. Kalenterivuoden aikana sallittu määrä voi vastata enintään 10 prosenttia lämmön tuottajan viiden edellisen kalenterin vuoden perusteella laskevista keskimääräisestä vuotuisesta polttoainekäytöstä. Luvassa on lisäksi annettava muut tarpeelliset määräykset muista, yleisen tai yksityisen edun kannalta välttämättömistä ja luvan edellytysten toteuttamiseen liittyvistä seikoista.

Tarkempia säännöksiä hakemuksen sisällöstä ja hakemukseen liitettävistä lupaharkinnan kannalta tarpeellisista selvityksistä voidaan antaa valtioneuvoston asetuksella.

8 §

Lämmön toimitusvarmuuden turvaamiseen liittyvä koekäyttö

Koneiden ja laitteiden toimivuuden varmistamiseksi 7 §:ssä tarkoitetuissa tilanteissa lämpölaitoksessa saa käyttää hiiltä polttoaineena enintään 50 tuntia kalenterivuoden aikana.

9 §

Tiedonsaantioikeus

Energiavirastolla on oikeus saada tämän lain säännösten noudattamisen valvontaa varten tarpeelliset tiedot toiminnanharjoittajalta.

Energiavirastolla on myös oikeus salassapitosäännösten estämättä saada päästökauppalaain mukaiselta viranomaiselta jäljennös toiminnanharjoittajan päästöselvityksestä sekä toisilta viranomaisilta ja muilta julkista hallintotehtävää hoitavilta tämän lain säännösten noudattamisen valvontaa varten välttämättömiä tietoja toiminnanharjoittajaa koskevista seikoista, joilla on olennaista merkitystä toiminnanharjoittajan sähkön tai lämmön tuotannon polttoainekäytön arvioinnin kannalta.

10 §

Salassa pidettävien tietojen luovuttaminen toiselle viranomaiselle

Energiavirastolla on salassapitosäännösten estämättä oikeus luovuttaa tässä laissa tarkoitettuja tehtäviä hoidettaessa saatuja tietoja:

- 1) syyttäjälle ja poliisille rikoksen ehkäisemiseksi ja selvittämiseksi;
- 2) Verohallinnolle verotuksen toimittamista ja valvontaa varten;
- 3) työ- ja elinkeinoministeriölle energia- ja ilmastopoliittisten tavoitteiden valmistelua ja toimeenpanoa varten sekä toimitettavaksi edelleen toimivaltaiselle Euroopan unionin toimielimelle tai unionin muulle elimelle, jos Euroopan unionin lainsäädännössä tai muussa Suomen jäsenyyteen Euroopan unionissa liittyvässä velvoitteessa sitä edellytetään.

11 §

Viranomaisen tarkastusoikeus

Energiavirastolla on oikeus päästä toiminnanharjoittajan hallinnassa oleviin tiloihin ja alueille, jos se on tässä laissa tarkoitetun valvonnan kannalta tarpeen, sekä tehdä siellä tarkastuksia ja ryhtyä muihin valvonnan edellyttämiin toimenpiteisiin. Tarkastuksessa on noudatettava, mitä hallintolain 39 §:ssä säädetään. Tarkastuksessa voi olla läsnä myös muun viranomaisen edustajia. Pysyväisluonteiseen asumiseen tarkoitettuihin tiloihin tarkastuksia tai muita valvontatoimenpiteitä ei kuitenkaan saa ulottaa.

Toiminnanharjoittajan tulee avustaa Energiavirastoa tarkastuksen suorittamisessa. Toiminnanharjoittajan on vaadittaessa esitettävä tarkastusta toimittavalle virkamiehelle ne asiakirjat ja tietojärjestelmässään olevat tallenteensa sekä järjestettävä pääsy laitteisiin ja laitteistoihin, joilla voi olla merkitystä tämän lain säännösten noudattamisen valvonnan kannalta. Tarkastusta toimittavalla virkamiehellä on oikeus ottaa maksutta jäljennöksiä tarkastettavista asiakirjoista ja tulosteita tietojärjestelmissä olevista tallenteista.

12 §

Rikkomuksen tai laiminlyönnin oikaiseminen

Energiavirasto voi:

- 1) kieltää sitä, joka rikkoo tätä lakia taikka sen nojalla annettua säännöstä tai määräystä, jatkamasta tai toistamasta säännöksen tai määräyksen vastaista menettelyä; sekä
- 2) määrätä sen, joka rikkoo tätä lakia taikka sen nojalla annettua säännöstä tai määräystä, täyttämään velvollisuutensa.

Energiaviraston 1 momentin nojalla tekemää päätöstä on muutoksenhausta huolimatta noudatettava, jollei muutoksenhakutuomioistuimissa toisin määrää.

Energiavirasto voi tehostaa tämän lain nojalla antamaansa kieltoa tai määräystä uhkasakolla taikka teettämis- tai keskeyttämisuhalla siten kuin uhkasakkolaissa (1113/1990) säädetään.

13 §

Seuraamusmaksu

Jos toiminnanharjoittaja käyttää hiiltä polttoaineena tämän lain vastaisesti, Energiaviraston on määrättävä toiminnanharjoittajalle seuraamusmaksu. Seuraamusmaksua määrätään toiminnanharjoittajan tämän lain vastaisesti käyttämän hiilen määrän perusteella. Seuraamusmaksun suuruus on 30 euroa gigajoulelta. Seuraamusmaksun määrääminen on toimitettava kolmen vuoden kuluessa siitä, kun Energiavirasto tietoon on tullut hiilen käyttö polttoaineena tämän lain vastaisesti.

Seuraamusmaksu määrätään 7 §:ssä tarkoitetusta lupahakemuksesta huolimatta. Jos Energiavirasto myöntää luvan poiketa hiilen energiakäyttöä koskevasta kiellosta lämmön toimitusvarmuuden turvaamiseksi, Energiavirasto voi samalla päättää, että osa 1 momentin mukaan määrätystä seuraamusmaksusta jätetään määräämättä, jos täysimääräinen seuraamusmaksu on kohtuuton olosuhteisiin nähden.

14 §

Muutoksenhaku

Energiaviraston tämän lain nojalla tekemään päätökseen saa hakea muutosta valittamalla siten kuin hallintolainkäyttölaissa (586/1996) säädetään.

15 §

Maksut

Tämän lain mukaisten Energiaviraston suoritteiden maksullisuuden ja suoritteista perittävien maksujen suuruuden yleisistä perusteista sekä maksujen muista perusteista säädetään valtion maksuperustelaissa (150/1992).

16 §

Seuraamusmaksun ja muiden maksujen periminen

Tämän lain mukainen seuraamusmaksu sekä muut maksut ja kustannukset ovat suoraan ulosottokelpoisia. Niiden perimisestä säädetään verojen ja maksujen täytäntöönpanosta annetussa laissa (706/2007).

17 §

Voimaantulo

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 20 .

Helsingissä päivänä kuuta 2018

Pääministeri

Juha Sipilä

Asunto-, energia- ja ympäristöministeri Kimmo Tiilikainen