

VATT-KESKUSTELUALOITTEITA
VATT-DISCUSSION PAPERS

328

KARIUTUNEET
KUSTANNUKSET
JA
OMAISUUDEN-
SUOJA PÄÄSTÖ-
KAUPASSA

Pekka Mäkelä

Kiitokset rakentavista parannusehdotuksista Karoliina Anttoselle, Erja Fagerlundille, Juha Honkatukialle, Petteri Kuuvalle, Mari Mustakoskelle, Arto Rajalalle, Kyllikki Silvennoiselle ja Pekka Tervolle.

ISBN 951-561-486-4

ISSN 0788-5016

Valtion taloudellinen tutkimuskeskus

Government Institute for Economic Research

Arkadiankatu 7, 00100 Helsinki, Finland

Email: etunimi.sukunimi@vatt.fi

Oy Nord Print Ab

Helsinki, maaliskuu 2004

MÄKELÄ PEKKA: KARIUTUNEET KUSTANNUKSET JA OMAISUUDENSUOJA PÄÄSTÖKAUPASSA. Helsinki, VATT, Valtion taloudellinen tutkimuskeskus, Government Institute for Economic Research, 2004, (C, ISSN 0788-5016, No 328). ISBN 951-561-486-4.

Tiivistelmä: EU:n päästökauppa koskeva direktiivi julkaistiin Euroopan unionin virallisessa lehdessä 25.10.2003, jolloin se tuli voimaan. Päästökauppa alkaa vuoden 2005 alussa, jolloin on jo päätetty päästöoikeuksien alkujaosta. Myös päästökauppaa koskevan kansallisen lainsäädännön on oltava silloin valmiina.

Kariutuneet kustannukset ovat äkillisestä ja jyrkästä lainsäädännön muutoksesta johtuvia pääsomakustannuksia, joita ei saada takaisin. Niistä on keskusteltu Yhdysvalloissa ja Suomessa sähkömarkkinoiden vapauttamisen yhteydessä. Kysymys on siitä, pitäisikö energia-alan ja raskaan teollisuuden yritysten saada korvaus menetyksistä, kun lakiin perustuva päästökauppa tulee voimaan.

Keskusteltaessa kariutuneista kustannuksista päästökaupasta on otettava huomioon EU:n valtionapua koskevat suuntaviivat ja se, miten kariutuneita kustannuksia aikaisemmin on Suomen sähkömarkkinoilla arvioitu. Keskustelussa kariutuneista kustannuksista on otettava huomioon päästökaupan käyttöönoton äkillisyys ja menetysten suuruus. Suomen perustuslain omaisuuden suoja on myös otettava huomioon. Direktiivissä on sisäänrakennettuna EU:n johtavien oikeusperiaatteiden, suhteellisuuden ja läheisyysperiaatteen, huomioonottaminen. Kysymys kariutuneista kustannuksista onkin samalla suuressa määrin kysymys yritysten tasapuolisten kilpailuedellytysten turvaamisesta.

Asiasanat: päästökauppa, alkujako, kariutuneet kustannukset

Abstract: The Directive for the European system for emissions trading was published in the Official Journal of the European Union 25th October 2003. It came in force on the same date. Emissions trading will begin in the beginning of the year 2005, when even the initial allocation of emission rights must be decided. National legislation concerning emissions trading must be in place, too.

Stranded costs are capital costs lost because of sudden and abrupt policy changes in legislation. They have been discussed in America and in Finland in the context of deregulation in the electricity markets. The question is, should the companies in the power and heavy industry sector get a compensation for their possible losses because of the compulsory introduction of emissions trading?

When discussing stranded costs in emissions trading, we must think about EU guidelines for state aid and how stranded costs in the Finnish electricity markets have been previously evaluated. In the discussion of stranded cost we must take into consideration the suddenness of the introduction of emissions trading, has there been enough time for adaptation and how large have the losses been.

The question of property rights in Finnish Basic Law is important, too. In the Directive there are built-in specifications concerning leading principles of EU legislation, proportionality and subsidiarity, in initial allocation. So the question of stranded costs in emissions trading is at the same time very much a question of the Level Playing Field in the internal market of Community, has it been restored?

Key words: emissions trading, initial allocation of emission rights, stranded costs

Sisällys

1 Johdanto	1
2 Kariutuneet kustannukset sähkömarkkinoilla	2
2.1 Yleistä	2
2.2 Kariutuneet kustannukset ja valtioneuvoston sääntö	4
2.3 Yhteisön suuntaviivat valtiontuesta vaikeuksissa olevien yritysten pelastamiseksi ja rakenneuudistustueksi. Ympäristönsuojelun tuet	5
2.4 Perustuslain omaisuuden suoja	6
2.5 Perustuslakivaliokunnan lausuntoja	8
3 Suomen sähkömarkkinoiden mahdollisten kariutuneiden kustannusten arviointi	13
3.1 Yleistä	13
3.2 KTM:n päätös kariutuneiden kustannusten korvaamisesta	14
4 Kariutuneet kustannukset EY:n päästökauppasysteemissä	17
4.1 Luonnonsuojelu ja saastuttamisen ulkoisvaikutukset	17
4.2 Onko päästökauppa tullut äkillisesti ja ennalta-aavistamatta	18
4.3 Onko suhteellisuus- ja toissijaisuusperiaatteita loukattu?	19
4.4 Merkitseekö päästökauppa omaisuuden käytön pysyvää kieltoa? Päästökaupan taloudelliset vaikutukset	22
4.5 Valtiontuki	27
4.6 Muutoksenhaku vai korvausvaatimus	30
5 Yritysten tasapuoliset toimintaedellytykset	32
6 Kariutuneet kustannukset päästökaupassa ja pähkinänkuoressa	33
Kirjallisuus	34

1 Johdanto

Euroopan unionin kasvihuonekaasujen päästökaupan perustava direktiivi julkaistiin Euroopan unionin virallisessa lehdessä 25.10.2003, jona päivänä se tuli myös voimaan. Päästökauppa alkaa direktiivin mukaan vuoden 2005 alusta, jota ennen on muun muassa tehtävä päätös myönnettävien päästöoikeuksien kokonaismäärästä ja päästöoikeuksien jakamisesta kunkin laitoksen toiminnanharjoittajalle (niin sanottu alkujako).

Kariutuneilla kustannuksilla tarkoitetaan yllättävien tai äkillisten politiikkamuutosten aiheuttamaa investointien tai muunlaisten sitoumusten muuttumista kannattamattomiksi. Sekä Yhdysvalloissa että Suomessa kariutuneet kustannukset tulivat keskusteluun sähkömarkkinoiden vapauttamisen yhteydessä. Sääntelyn purkamisen myötä muuttuneissa kilpailuolosuhteissa jotkin tuotantoratkaisut kävivät kannattamattomiksi, ja jotkin tuottajat katsoivat näin syntyneen kariutuneita kustannuksia.

Koska päästökauppa saattaa aiheuttaa voimakkaita muutoksia yritysten toimintaedellytyksissä, on luonnollista, että kariutuneista kustannuksista keskustellaan päästökaupankin yhteydessä. Päästökaupan ja sen perustana olevan kiintiöinnin tullessa käyttöön markkinoilla muuttuvat sekä volyymit, hinnat että arvot ja niiden suhteet. Yritysten välillä on luonnollisesti suuria eroja niiden teknologiasta, toimialasta ja tuotevalikoimasta riippuen. Kun yritysten sisäisessä laskentatoimessa otetaan huomioon päästöoikeuksien hinta markkinoilla, olipa ne saatu maksutta tai (huuto)kaupassa, päästökaupalla voi olla suuriakin vaikutuksia yritysten toimintaan. Kariutuneiden kustannusten syntyminen riippuu vaikutusten suuruudesta, äkillisyydestä ja ennalta-aavistamattomuudesta.

Tässä tutkimuksessa tarkastellaan kariutuneita kustannuksia päästökaupassa Suomessa. Tutkimuksen rakenne on seuraava. Toisessa luvussa tarkastellaan sähkömarkkinoiden vapautumista ja pohditaan kariutuneiden kustannusten syntymistä markkinoiden vapautumisen yhteydessä. Kariutuneissa kustannuksissa on kysymys myös omaisuuden perustuslaillisesta suojasta, jota käsitellään toisen luvun lopuksi. Kolmannessa luvussa arvioidaan sähkömarkkinoiden vapautumista Suomessa. Päästökauppaa ja kariutuneita kustannuksia tarkastellaan luvussa neljä. Tutkimuksen johtopäätökset on esitetty luvussa viisi.

2 Kariutuneet kustannukset sähkömarkkinoilla¹

2.1 Yleistä

Kariutuneiksi kustannuksiksi sanotaan yrityksen sellaista varallisuuden uudelleenarvostusta, joka on varovaisesti ja järkevästi ajatellen väistämätöntä, kun olemassa olevien varojen ja pitkäaikaisten sitoumusten aiheuttamat kustannukset olisivat olleet perittävässä takaisin jatkuvan sääntelyn oloissa mutta ei enää kilpailullisilla markkinoilla. Tarkoitetaan siis kustannuksia, jotka oli laillisesti ja varovaisuutta noudattaen aiheutettu, mutta joita ei järkevin taloudellisin kustannuksin saada takaisin uudessa kilpailullisessa ympäristössä (Seitzinger, 2001).

Komission tiedonannossa (Komissio 2001) kariutuneisiin kustannuksiin liittyvistä valtiontukien analyysimenetelmistä (katso Nieppola 2002) hukkakustannuksiksi kutsutaan ennen sähkömarkkinadirektiivin (1996) voimaantuloa annettuja sitoumuksia tai toimintaa koskevia takeita, joita ei voida täyttää direktiivinsääntösten vuoksi.

Sähkömarkkinadirektiivi antaa jäsenvaltioille mahdollisuuden hakea komissiolta siirtymäkausijärjestelyitä, jotka mahdollistaisivat määräaikaiset poikkeukset direktiivin vaatimuksista. Siirtymäkauden järjestelyistä säädetään direktiivin 24 artiklassa, jonka mukaan jäsenvaltiot, joissa ennen tämän direktiivin voimaantuloa annettuja sitoumuksia tai toimintaa koskevia takeita ei voida täyttää tämän direktiivin sääntösten vuoksi, voivat hakea siirtymäkausijärjestelyjä, jotka komission voi myöntää niille ottaen huomioon muun muassa asianomaisen verkon koon, verkon yhteenliittymisasteen ja sen sähköteollisuuden rakenteen. Siirtymäkausijärjestelyt ovat voimassa rajoitetun ajan, ja ne on sidottava edellisessä kohdassa tarkoitettujen sitoumusten ja takeiden voimassaoloon.

Kariutuneista kustannuksista keskustelu on mielekästä artiklan 24 yhteydessä, koska siirtymäkauden perusedellytykset ovat samalla kariutuneiden kustannusten olemassaolon edellytyksiä, toisin sanoen siirtymäkausi on tarkoitettu kariutuneista kustannuksista välttymiseen.

Kariutuneiden kustannusten perusedellytyksinä artiklan 24 kannalta ovat

- on oltava selvästi identifioitava sitoumus tai velvollisuus
- on oltava suora syy-yhteys direktiivin voimaantulon ja sen välillä, ettei sitoumuksia ja velvollisuuksia voi noudattaa; artiklaa 24 ei voida soveltaa,

¹ Luvut 2 ja 3 perustuvat keskeisesti lähteeseen Nieppola (2002).

jos sitoumista ei olisi voitu noudattaa direktiivin voimaantulosta riippumatta.²

Periaatteessa kariutuneita kustannuksia ovat siis taloudelliset menetykset, jotka ovat direktiivin aiheuttamia markkinaolosuhteiden ennakoimattomia muutoksia. Kyse on siitä osasta investointikuluja tai kannattamattomaksi osoittautuneista sopimuksista aiheutuneita kuluja, joita yritys ei voi veloittaa asiakkailtaan markkinoiden avautumisen jälkeen.

- Komission mukaan kariutuneita kustannuksia voi syntyä muun muassa
- Take or pay -tyyppisistä polttoaineen- ja sähkönostosopimuksista, jotka on tehty ennen helmikuuta 1997
- Uusiutuvan energian, CHP:n (=sähkön ja lämmön yhteistuotanto) ja kotimaisten polttoaineiden ostosopimuksista
- Sähköntuotantoon liittymättömistä investointivelvoitteista
- Sitoumuksista tuleviin menoihin, joita varten ei ole kerätty tarvittavia rahastoja, tai
- Investoinneista kannattamattomaan tuotantoon tilanteessa, jossa kustannukset on voitu kerätä sidotuilta asiakkailta. Komission mukaan toimintavarmuutta vertikaalisesti integroituneessa järjestelmässä voidaan verrata sähkönostosopimukseen eri oikeushenkilöiden välillä.

Pitkäaikaisen sähkönostosopimuksen (ja muun investoinnin) nykyarvo voidaan periaatteessa laskea diskonttaamalla kyseisen sopimuksen tulevaisuuden tuotto-odotukset nykyhetkeen. Kariutuneita kustannuksia syntyy silloin, jos sähkönostosopimuksen nykyarvo ei markkinoiden avautumisen jälkeen yllä kirjanpitoarvoon. On kuitenkin huomattava tuotto-odotusten arvioinnin ongelmat ja samoin se, missä määrin kirjanpitoarvot kuvaavat markkina-arvoja. Komission mukaan kariutuneina kustannuksina ei pidetä pelkkää yrityksen goodwill-arvojen tai pörssikurssin alentumista. (Toteutunutta alentumista ei varmaankaan voi pitää, sehän voi syntyä mistä syystä tahansa. Mutta yrityksen arvon laskennallinen muutos, esimerkiksi kustannusten lisäyksen diskontattu nykyarvo, voi olla kariutunut kustannus, jos lähdetään kilpailuedellytysten muutosten todellisista vaikutuksista).

Kariutuneiden kustannusten korvaamisen on oltava joko

² Memorandum item: päästökaupan yhteydessä sitoumuksia on syytä tulkita laajasti, sitoumuksiksi on syytä todeta myös yrityksen sitoumus maksaa osakkeenomistajille ja sijoittajille kohtuullinen korvaus sijoituksista ja osakkeista. Toisin sanoen yrityksen arvon lasku on myös relevantti asia kariutuneiden kustannusten kannalta, ei vain esimerkiksi polttoaineiden ostositoumukset tai sähkön ja lämmön toimitus-sopimukset.

- alasajotukea täysin elinkelvottoman investoinnin tapauksessa (tuotot eivät kata edes muuttuvia kustannuksia)
- toiminnan asteittaiseen alasajoon tarkoitettua tukea (kyseisellä teknologialla ei kyetä riittävään tuottoon).

2.2 Kariutuneet kustannukset ja valtiontukisäännöstö³

Perustamissopimuksen 87 artiklan mukaan jäsenvaltion myöntämä taikka valtion varoista muodossa tai toisessa myönnetty tuki, joka vääristää tai uhkaa vääristää kilpailua suosimalla jotakin yritystä tai tuotannonalaa, ei sovellu yhteismarkkinoille, siltä osin kuin se vaikuttaa jäsenvaltioiden väliseen kauppaan.

Useimmissa tapauksissa on komission mukaan selvää, että kariutuneita kustannuksia koskevat korvaukset on luokiteltava toimintatuiksi. Valtiontuki ei lähtökohtaisesti sovellu yhteismarkkinoille, on kielletty, jos

- Valtiontukea on maksettu
- Valtiontuki on myönnetty jäsenvaltion toimesta taikka muutoin julkisista varoista muodossa tai toisessa
- Valtiontuki vääristää tai uhkaa vääristää kilpailua
- Valtiontuki suosii jotakin yritystä tai tuotannonalaa (selektiivisyys)
- Valtiontuki vaikuttaa jäsenvaltioiden väliseen kauppaan.

Nieppolan mukaan kariutuneiden kustannusten korvaaminen sähkömarkkinoilla vaikuttaa selkeästi jäsenvaltioiden väliseen kauppaan. Kariutuneiden kustannusten oikeudellisen arvioinnin kannalta perustamissopimuksen 87 artiklan 3 kohdan c alakohdan tulkinta on erittäin tärkeä. Alakohdan mukaan yhteismarkkinoille soveltuvana voidaan pitää tukea tietyn taloudellisen toiminnan tai talousalueen kehityksen edistämiseen, jos tuki ei muuta kaupankäynnin edellytyksiä yhteisen edun kanssa ristiriitaisella tavalla. Komission mukaan tärkeimmät harkintakriteerit tämän alakohdan kannalta ovat

- yhteisön intressi
- toimenpiteen välttämättömyys tavoiteltavan päämäärän kannalta ja
- toimenpiteen tukielementin suhteellisuus tavoiteltavan päämäärän kannalta.

³ Notifioinnista jne. katso Silvennoinen (2003). MOS/KTM Muistio 16.6.2003: Päästöoikeudet ja valtiontuki.

Komissio voi hyväksyä perustamissopimuksen 87 artiklan 3 kohdan c alakohdan mukaiset tuet, joiden tarkoituksena on korvata seuraavat vaatimukset täyttävät tukikelpoiset kariutuneet kustannukset:

Tukea on käytettävä selkeästi määriteltyjen ja yksilöityjen tukikelpoisten kariutuneiden kustannusten korvaamiseen. Tuki ei saa missään tapauksessa ylittää tukikelpoisten kariutuneiden kustannusten määrää.

- Tuen maksamisessa on otettava huomioon kilpailun todellinen tuleva kehitys.
- Jäsenvaltioiden on sitouduttava toimittamaan komissiolle vuosikertomus sähkömarkkinoiden kilpailuolosuhteista.
- Komissio pitää tukien asteittaista alenemista myönteisenä seikkana.
- Tukien enimmäismäärä on ilmoitettava ennakkoon.
- Jäsenvaltion on sitouduttava välttämään kariutuneiden kustannusten korvaamisen tähtäävien ja muiden tukien kasautumista yritykselle.
- Tuen pitää liittyä tukikelpoisiin kariutuneisiin kustannuksiin.
- Tuen tarkoituksena ei saa olla säilyttää tulot kokonaan tai osittain direktiivin 96/92/EY edeltävällä tasolla ottamatta yksityiskohtaisesti huomioon tukikelpoisia kariutuneita kustannuksia.
- Tuen määrä on mukautettava siten, että kariutuneiden kustannusten arviointia ja niiden todellisen kehityksen tarkastelua varten alun perin valittujen taloutta ja markkinoita koskevien oletusten väliset erot voitaisiin ottaa asianmukaisesti huomioon.

2.3 Yhteisön suuntaviivat valtiontuesta vaikeuksissa olevien yritysten pelastamiseksi ja rakenneuudistustueksi. Ympäristönsuojelun tuet

Yhteisön suuntaviivoja valtiontuesta vaikeuksissa olevien yritysten pelastamiseksi ja rakenneuudistustueksi sovelletaan myös energia-alaan (Suuntaviivat 1999). Kyse on lähinnä yksittäisiä yrityksiä koskevista poikkeustoimista. Nieppolan mukaan mielenkiintoinen esimerkki tapauksesta, jossa komission suhtautuminen toimintatukiin on myönteisempi kuin kariutuneiden kustannusten tapauksessa, on ympäristönsuojeluun myönnettävät tuet. Komissio on julkaissut myös ympäristöalan tukea koskevat suuntaviivat (Suuntaviivat 2002).

Nieppolan mukaan on huomattava, että näitä suuntaviivoja ei sovelleta kariutuneiden kustannusten korvaamiseen. Mutta päästökaupan kannalta niillä on relevanssia. Lopullisessa versiossa päästökauppa mainitaan vain yhtenä Kioton pöytäkirjan ns. joustomekanismina, mutta valmisteluvaiheen versiossa elokuulta

1999 todetaan, että komission kanta on se, että päästöluvat olisi jaettava läpinäkyvällä ja syrjimättömällä menettelyllä, joka antaa kaikille yrityksille tasapuolisen pääsyn kysymyksessä oleville markkinoille ja säilyttää kilpailullisen markkinarakenteen. Samat järjestelyt pitäisi kohdistua kaikkiin yrityksiin, jotka toimivat jossakin jäsenmaassa. Sellainen ei ole hyväksyttävää, että jotkut yrityksen joutuisivat ostamaan päästölupansa, kun taas toiset saisivat ne maksutta (suuntaviivojen elokuun 1999 version kohta 57).

Jos jäsenmaa myy päästöluvat, hinta ei saa sisältää suoraa eikä epäsuoraa tukea ostajalle (kohta 58). Vaikka asiaa ei sen enempää perustella, näyttäisi komission ajattelun lähtökohtana olevan päästökauppajärjestelmän rakentaminen sillä tavalla tasapuoliseksi, ettei siihen sisälly valtion tukea. Perusteluna tälle lienee ainakin se, että päästökauppajärjestelmän kautta syntyvä tuki olisi todennäköisesti luonteeltaan toimintatukea ja siksi EY-säännösten kannalta vaikeasti hyväksyttävissä.

2.4 Perustuslain omaisuuden suoja

Perustuslain omaisuuden suojasta keskustelu on päästökaupan kannalta relevanttia, koska saattaa olla, että kariutuneiden kustannusten korvaaminen edellyttää omaisuuden perustuslain suojan aktualisoitumista.

Perustuslain 15 § mukaan⁴ ”Jokaisen omaisuus on turvattu. Omaisuuden pakollunastuksesta yleiseen tarpeeseen täyttä korvausta vastaan säädetään lailla.”

Vuosina 1919 - 1974 säädettiin kaikkiaan 554 poikkeuslakia, joissa poikkeamisen syynä oli poikkeus jostakin perusoikeussäännöksestä (Saraviita, 2000). Näistä 67 % merkitsi poikkeamista omaisuudensuojasta.

Nytemmin poikkeuslakeja ei käytetä, vaan lakiehdotuksen mahdolliset ristiriidat perustuslain kanssa poistetaan eduskuntakäsittelyvaiheessa. Perustuslakiin tehtävästä rajatusta poikkeuksesta säädetään perustuslain pykälässä 73.

Perustuslakivaliokunnan tulkinnoissa omaisuudensuojasta on havaittavissa muun muassa seuraavia piirteitä:

- Suoja ei rajoitu kiinteään ja irtaimeen omaisuuteen vaan kattaa myös saamis oikeudet, ansaintaeläkkeet, käyttöoikeudet ja immateriaalioikeudet. Osittain myös sopimusten pysyvyys on omaisuuden suojan piirissä. Sen sijaan pelkät odotusoikeudet (esimerkiksi yleisestä kaavoituksesta johtuva maan arvonnousu) eivät ole omaisuuden suojan piirissä.

⁴ Entinen hallitusmuodon 12 §.

- Myös yksityisoikeudelliset oikeushenkilöt ovat omaisuuden suojan piirissä. Nyttemmin oikeushenkilön taustalla olevat yksityiset ihmiset on voitava identifioida.
- Säännöstelytyyppisten puuttumisten lisäksi omaisuus on ollut suojassa muiltakin käyttörajoituksilta. Esimerkiksi maaomaisuuden käyttämistä tarkoittaneet käyttörajoitukset edellyttivät perustuslainsäätämisyjärjestyksen käyttämistä.

Yhteiskuntakehitys edellytti usein yleisen edun vaatimia rajoituksia omaisuuden käytölle. Perustusvaliokunta kehitti erilaisia tulkintalausekkeita, joiden asettamissa rajoissa omaisuuden käyttörajoitusten säätäminen tavallisilla laeilla oli mahdollista:

- rajoituksen tuli olla kohtuullinen, järkevä ja yhteiskuntakehitykseen soveltuva
- kun ensin oli todettu riittävän merkittävä yhteiskunnallinen intressi käyttörajoitukselle, rajoitus voitiin säätää tavallisella lailla
- rajoituksen piti olla lievin mahdollinen tavoitteen saavuttamiseksi
- käyttörajoitus ei saanut olla liian nopea tai yllättävä; omistajalle tuli varata aikaa mukautua tilanteeseen
- tavanomaisia ja normaaleja tulo- ja varallisuusveroja voitiin säätää. Jos verotus kuitenkin nousisi niin korkeaksi, että verotuksen kohde joutuisi myymään varallisuuttaan, verotus muuttuu korvauksettomana pakko-ottona valtiolle omaisuuden suojan vastaiseksi

Perustuslakivaliokunta on lisäksi esittänyt omaisuuden suojusta mietinnössään perusoikeusuudistuksesta seuraavia yleisiä tulkintasääntöjä:

- omaisuuden suojaan kohdistuvan rajoituksen on perustuttava lakiin
- rajoituksen on oltava täsmällinen ja tarkkarajainen
- rajoituksen on oltava hyväksyttävä
- rajoitukselle on oltava yhteiskunnallinen tarve
- ydinalueen koskemattomuus
- suhteellisuusvaatimus eli toteutuskeinon suhde tavoitteeseen on oltava kohtuuden rajoissa
- oikeusturvavaatimus, muutoksenhakumahdollisuus
- ihmisoikeuksien noudattaminen.

2.5 Perustuslakivaliokunnan lausuntoja

Perustuslakivaliokunta on ottanut kantaa omaisuuden suojaan useissa tapauksissa.

Perustuslakivaliokunnan lausunnossa hallituksen esityksestä (HE 279/1983) laiksi **Ounasjoen erityissuojelusta** todetaan, että lakiehdotuksen pysyvä kieltäminen Ounasjoen vesivoimaa energiantuotantoon merkitsee omaisuuden normaalina, kohtuullisena ja järkevänä pidetyn käyttötavan kokonaan kieltämistä, joka voidaan rinnastaa kiinteistöön kuuluvan etuuden tai erityisen oikeuden lunastukseen. Lakiehdotuksessa esitetään säädettäväksi vesivoiman omistajalle tai käyttöoikeuden haltijalle rakentamiskiellon johdosta käyttämättä jäävän vesivoiman arvon korvausta. Perustuslakivaliokunnan mukaan mikäli omistusoikeuteen puuttuvat rajoitukset eivät loukkaa omistajan oikeutta omaisuutensa normaaliin, kohtuulliseen ja järkevään käyttöön, voidaan rajoituksista hallitusmuodon 6 §:n estämättä säätää tavallisella lailla. Myös vähäisemmästä puuttumisesta perustuslaissa turvattuihin kansalaisen oikeuksiin ja vapauksiin voidaan säätää tavallisella lailla, kun taas ankarammat ja syvemmmälle käyvät puuttumiset tällaisiin kansalaisen oikeushyviin ovat mahdollisia vain perustuslain säätämisyjärjestyksessä. Kuitenkin mitä voimakkaammasta ja pakottavammasta yleisestä edusta on kysymys, sitä pitemmälle menevästä puuttumisesta kansalaisen oikeuksiin voidaan säätää tavallisella lailla. Mutta tavallisella lailla ei voida puuttua jo ennen lain voimaantuloa tehtyihin sopimuksiin.

Perustuslakivaliokunnan lausunnossa hallituksen esityksestä **koskiensuojelulaiksi** (HE 25/1986) todetaan, että lakiehdotuksen tarkoittama pysyvä kieltäminen myöntää rakentamislupaa uutta voimalaitosta varten nimeltä mainituissa vesistöissä merkitsee omaisuuden normaalina, kohtuullisena ja järkevänä pidettävän käyttötavan kokonaan kieltämistä. Lakiehdotuksen mukaan vesivoiman omistajalle ja käyttöoikeuden haltijalle suoritetaan vesivoiman hyväksikäytön estymisen johdosta valtion varoista korvaus, joksi on määrättävä vesivoiman luonnonmukaisen nimellistehon perusteella lasketun käyvän hinnan mukainen täysi korvaus. Koskiensuojelulakiin ehdotettu korvaussäännös noudattaa täyden korvauksen periaatetta ja on niin muodoin säädettävissä tavallisen lakina.

Perustuslakivaliokunnan lausunnossa hallituksen esityksestä **sähkömarkkinalaiksi** (HE 138/1994) todetaan, että lakiehdotuksen 10 §:n 1 momentin mukaan verkonhaltijan on korvausta vastaan myytävä sähkön siirtopalveluja niitä tarvitseville verkkonsa siirtokyvyn rajoissa. Tällainen siirtovelvollisuus merkitsee omaisuuden käyttörajoitusta. Lainsäädäntökäytännössä on pidetty mahdollisena varsin laajalti rajoittaa tavallisella lailla omaisuuden vapaata käyttämistä. Valiokunnan vakiintuneen käytännön mukaan tavallisessa lainsäädäntöjärjestyksessä voidaan säätää laki, joka ei loukkaa omistajan oikeutta omaisuutensa normaaliin, kohtuulliseen ja järkevään käyttöön. Ehdotuksen taustalla on se, että sähköverkot ovat niin sanottuja luonnollisia monopoleja, koska rinnakkaisten kilpailevien verkko-

jen rakentaminen ei yleensä ole taloudellisesti mahdollista. Tästä syystä verkonhaltijan tulisi tarjota siirtopalveluita niitä haluaville. Esityksen mukaan sähköverkkojen tulisi muodostaa neutraali markkinapaikka, jossa sähkön ostajat ja myyjät voivat kohdata; verkonhaltija ei osallistuisi sähkökauppaan ostajana tai myyjänä kuin erikoistapauksissa.

Ehdotetun siirtovelvoitteen ei valiokunnan käsityksen mukaan voi tällaisten olojen vallitessa katsoa loukkaavan omistajan oikeutta omaisuutensa normaaliin, kohtuulliseen ja järkevään käyttöön. Omaisuuden kohtuullisen käyttömahdollisuuden säilyttämiseksi verkonhaltijalle tulee turvata kohtuullinen korvaus siirtopalveluista. Näin tulkittuna lakiesitys voidaan 10 §:n kannalta käsitellä tavallisessa lainsäädäntöjärjestyksessä.

Lakiehdotuksen 8 §:n 2 momentin nojalla voi sähköverkkoluvan peruuttamisen jälkeen tulla päätettäväksi verkon siirtäminen toiselle. Säännöksessä kytketään korvauksen perusteet ja määrääminen lunastuslakiin (kiinteän omaisuuden ja erityisten oikeuksien lunastuksesta annettu laki, 603/1977). Valiokunnan mukaan hallitusmuodossa säädetty vaatimus täydestä lunastuskorvauksesta täyttyy, kun noudatetaan lunastuslain korvaussäännöksiä.

Perustuslakivaliokunnan lausunnossa hallituksen esityksestä **rakennuslain uudistamiseksi** (HE 101/1998) todetaan, että hallitusmuodon 12 §:n eri momenttien väliseen suhteeseen liittyy se, että tämä perustuslainkohta ei sanamuotonsa mukaan aseta korvausvaatimusta muihin kuin 2 momentin pakkolunastustilanteisiin. Pykälän 1 momentista ei sen sijaan johdu vaatimusta korvata omistajalle mitä tahansa käyttörajoitusta. Perustuslakivaliokunnan käytännössä on täyden korvauksen vaatimus kuitenkin eräitä kertoja ulotettu omaisuuden käyttörajoitustilanteisiin. Tällöin käyttörajoitusta on pidettävä niin merkittävänä, että se on tosiasiallisilta vaikutuksiltaan rinnastettu pakkolunastukseen (esim. edellä mainittu koskiensuojelulaki). Valiokunnan mukaan maankäyttö- ja rakennuslakiehdotuksessa voidaan osoittaa kolmen tyyppisiä säännöksiä, jotka ovat merkittäviä omaisuuden suojan kannalta: säännökset luovutusvelvollisuudesta ja lunastusoikeudesta sekä omaisuuden käyttörajoitusta merkitsevät säännökset. Kaavoihin ja rakennusjärjestyksiin liittyvät määräykset ovat merkittävilta osiltaan pikemminkin nykyaikaisessa yhteiskunnassa välttämätöntä omaisuuden käytön sääntelyä kuin sen varsinaista rajoittamista. Perustuslakivaliokunnan mukaan ehdotusten arvioinnissa ei voi sivuuttaa sitä, että kaavan ja rakennusjärjestyksen hyväksymispäätös on saatettavissa riippumattoman tuomioistuimen tutkittavaksi ja että sääntelyssä käytettävien joustavien normien sisältö vakiintuu viime kädessä oikeuskäytännössä, erityisesti korkeimman hallinto-oikeuden tulkintakäytännön perusteella.

Perustuslakivaliokunnan mukaan samoja säännösehdotuksia on arvioitava myös Euroopan ihmisoikeussopimuksen 1. lisäpöytäkirjan 1 artiklan kannalta. Sen 1 kappaleen mukaan jokaisella luonnollisella ja oikeushenkilöllä on oikeus nauttia

rauhassa omaisuudestaan, eikä keneltäkään saa riistää hänen omaisuuttaan paitsi julkisen edun nimissä ja laissa määrättyjen ehtojen sekä kansainvälisen oikeuden yleisten periaatteiden mukaisesti. Yksityisen omaisuuden korvaukseton ottaminen voi siten tulla kysymykseen vain erittäin poikkeuksellisesti.

Perustuslakivaliokunnan lausunnossa hallituksen esityksestä **maakaasumarkkinalaiksi** (HE 134/1999) todetaan, että maakaasumarkkinalakiehdotuksen eräät säännökset rajoittavat verkonhaltijan vapautta omaisuutensa käyttöön. Muun muassa säännöksiä liittämismuutoksen ja siirtovelvollisuudesta on arvioitava perustuslain 15 §:ssä turvatun omaisuuden suojan kannalta.

Lausunnon mukaan lainsäädäntökäytännössä on pidetty mahdollisena rajoittaa tavallisella lailla omaisuuden vapaata käyttämistä. Valiokunta on aikaisemmin arvioinut ehdotetun kaltaisia siirto- ja liittämismuutoksia kaapelilähetystoimintaa koskevan lain (PeVL 2/1986 vp), teletoimintaa koskevan lain (PeVL 1/1986 vp), sähkömarkkinalain (PeVL 47/1986 vp) ja telemarkkinalain (PeVL 47/1996 vp) osalta. Valiokunta on näissä yhteyksissä todennut kysymyksessä olevan erityinen, pelkästään määrätynlaiseen toimintaan käytettävä omaisuus ja siihen kohdistuvat velvoitteet. Valiokunta on pitänyt velvoitteita laadultaan omaisuuden tällaiseen erityisluonteeseen sopivina. Valiokunta on lisäksi kiinnittänyt huomiota lailla annettavien säännösten täsmällisyyteen sekä velvoitteiden kohtuullisuuteen omaisuuden kannalta. Kaasun siirto- ja jakeluverkkotoiminnassa vallitsee suurten investointien takia niin sanottu luonnollinen monopoli. Maakaasuverkon sääntely on tämän vuoksi tarpeen ja hyväksyttävää.

Lakiehdotuksen 2 luvun 2 §:n mukaan verkonhaltijan tulee pyynnöstä ja kohtuullista korvausta vastaan liittää verkkoonsa tekniset vaatimukset täyttävät maakaasun käyttö- ja varastointikohteet sekä nesteytetyn maakaasun käsittelylaitokset (liittämismuutos). Velvollisuuden sisältö ilmenee laista riittävän täsmällisesti. Velvollisuus koskee vain tarvittavat tekniset vaatimukset täyttäviä laitteistoja, ja verkonhaltijalla on oikeus periä verkkoon liittämismuutoksesta kohtuullinen korvaus.

Myös lakiehdotuksen 2 luvun 3 §:ssä tarkoitetun siirtovelvollisuuden sisältö ilmenee perustuslakivaliokunnan mielestä lakiehdotuksesta riittävän täsmällisesti. Velvollisuuden edellytyksenä on, että asiakas hankkii tietyn määrän maakaasua vuodessa ja että maakaasun mittaus on järjestetty laissa säädetyllä tavalla. Verkonhaltijalla on oikeus saada siirtopalvelustaan lain hinnoitteluperiaatteiden mukainen kohtuullinen korvaus.

Lakiehdotuksen mukaan maakaasuverkkotoiminnan harjoittaminen on luvanvaraista. Niiden osalta ehdotusta oli perustuslakivaliokunnan mukaan arvioitava perustuslaissa turvatun elinkeinovapauden kannalta. Perustuslain 18 §:n mukaan jokaisella on oikeus lain mukaan hankkia toimeentulonsa valitsemallaan työllä, ammatilla tai elinkeinolla. Perustuslakivaliokunta on lausuntonkäytännössään pitänyt elinkeinovapautta perustuslain 18 §:n 1 momentin mukaisena pääsääntönä, mutta

katsonut elinkeinotoiminnan luvanvaraistamisen olevan poikkeuksellisesti mahdollista. Luvanvaraisuudesta on kuitenkin aina säädettävä lailla, jonka on täytettävä perusoikeuden rajoitusta koskevat tarkkarajaisuuden ja täsmällisyyden vaatimukset. Rajoituksen olennaisen sisällön, kuten rajoittamisen laajuuden ja edellytysten tulee ilmetä laista. Maakaasuverkon luvanvaraistaminen on maakaasumarkkinoiden toimivuuden kannalta perusteltua. Tärkeää on, että verkon haltijalla on edellytykset harjoittaa verkkotoimintaa ja että sen toimintaa voidaan valvoa. Luvan myöntämisen edellytyksiä koskevat riittävän tarkkarajaiset säädökset sisältyvät lakiesityksen 6 luvun 2 §:ään, jonka mukaisesti luvan myöntämistä koskeva päätöksenteko perustuu oikeusharkintaan.

Perustuslakivaliokunnan lausunnossa **viestintämarkkinoita** koskevan lainsäädännön uudistamisesta (HE 112/2002) todetaan, että lakiehdotuksen sisältyvää toimilupasääntelyä tulee arvioida perustuslain 12 §:ssä turvautun sananvapauden ja myös 18 §:n 1 momentissa säädetyn elinkeinovapauden kannalta. (1 momentti: ”Jokaisella on oikeus lain mukaan hankkia toimeentulonsa valitsemallaan työllä, ammatilla tai elinkeinolla. Julkisen vallan on huolehdittava työvoiman suojelusta.”)

Lupaehdoista valiokunta toteaa, että niiden pitää olla lain 1 §:ssä määritellyn tavoitteen mukaisia. Ehdotettu lupasääntely vastaa elinkeinovapauden näkökulmasta sitä perustuslakivaliokunnan käytännössä hyväksyttyä kantaa, että luvanvaraisuus on säädettävissä tärkeiden ja vahvojen yhteiskunnallisten intressien johdosta. Toimiluvan haltijan on suoritettava hakemuksen yhteydessä 2000 euron suuruinen hakemusmaksu. Tällaisen suhteellisen suuren maksuvelvollisuuden säätäminen lupa-asian käsittelyn edellytykseksi on ongelmallista näissä yhteyksissä, joissa perusoikeuden käyttäminen on sidottu viranomaisen antamana lupaan. Parempi olisi sääntely, jossa maksuvelvollisuus kytketään vasta asian loppuun käsittelemiseen.

Viestintämarkkinalakiehdotus sisältää useita säännöksiä teleyritykseen kohdistuvista käyttöoikeuden luovuttamista merkitsevistä velvoitteista. Ne asetetaan yksittäistapauksissa Viestintäviraston hallintopäätöksillä, joihin liittyy muutoksenhakuoikeus. Teleyritykset jaetaan huomattavan markkinavoiman yrityksiin ja muihin teleyrityksiin.

Perustuslakivaliokunta on vakiintuneessa käytännössään pitänyt omaisuuden perustuslainsuojan estämättä mahdollisena, että teleyrityksille asetetaan sen kaltaisia velvollisuuksia kuin esityksessä ehdotetaan. Valiokunta on antanut painoa sille, että velvoitteiden kohdistuessa pörssiyhtiöihin tai muihin varallisuusmassaltaan huomattaviin oikeushenkilöihin lainsäätäjän liikkumavara on omaisuuden suojan näkökulmasta lähtökohtaisesti suurempi kuin silloin, kun sääntelyn vaikutukset muodostuvat hyvin välittömiksi oikeushenkilön taustalla olevien luonnollisten henkilöiden asemalle. Nyt arvioitavana olevat velvoitteet ovat valiokunnan mukaan kysymyksessä olevan omaisuuden erityisluonne huomioon

ottaen sopusoinnussa perustuslain kanssa, jos ne perustuvat lain täsmällisiin säännöksiin ja ovat omistajan kannalta kohtuullisia. Keskeistä on, että omistajan nykyinen ja kohtuullinen tuleva tarve rajoittaa velvollisuuksia. Valiokunta viittaa myös lakiehdotukseen sisältyvään suoraan mainintaan suhteellisuusperiaatteen noudattamisesta velvoitteita asetettaessa: ”Velvollisuuksien tulee olla oikeassa suhteessa tavoiteltavaan päämäärään” (18 §:n 1 momentti).

3 Suomen sähkömarkkinoiden mahdollisten kariutuneiden kustannusten arviointi

3.1 Yleistä

Sähkömarkkinoiden avaaminen Suomessa aiheutti keskustelua kariutuneiden kustannusten korvaamisesta. Kymmenen sähköyhtiötä haki myös korvausta kariutuneista kustannuksista valtiontukihakemuksella.

Kariutuneiden kustannusten mahdollisten korvaamisten arviointiin vaikuttavat kyseeseen tulevien oikeussäännösten antama liikkumavara, taloustieteellisesti arvioidut edut ja haitat sekä harjoitettava talouspolitiikka (Nieppola 2002).

- ensiksi on selvitettävä, onko ja kuinka paljon Suomen sähkömarkkinoiden avaamisesta aiheutunut sellaisia taloudellisia menetyksiä, jotka täyttävät periaatteessa kariutuneiden kustannusten korvaamisen lainmukaisuudelle asetettavat perusedellytykset
- miten mahdolliset kariutuneita kustannuksia koskevat korvausjärjestelmät voitaisiin muotoilla ja miten niiden mahdollinen korvaaminen vaikuttaisi sähkömarkkinoihin.
- onko ennen sähkömarkkinoiden avaamista kilpailulle tehtyjen sitoumusten (erityisesti koskien pitkiä tukkusähkö sopimuksia ja muita investointeja) jälkeen tapahtunut yllätyksellisiä ja muita tosiasiallisia sähkömarkkinoiden toimintaympäristöön vaikuttavia muutoksia, joista on aiheutunut sähköyhtiöille sellaisia taloudellisia menetyksiä, joita ne eivät kohtuudella voi ennakoida päätöksentekohetkellä?

Suomi on jo pitkään kuulunut Ruotsin, Norjan ja Tanskan ohella yhteispohjoismaisiin sähkömarkkinoihin. Yhteispohjoismaisen sähköpörssin sähköhinnasta on tullut referenssihintaa sähkömarkkinoille. Pohjoismaiset sähkömarkkinat integroituvat yhä enemmän Keski-Euroopan markkinoihin.

Muun muassa sähköpörssin kautta mahdollisella kariutuneita kustannuksia koskevalla tukijärjestelmällä on vaikutusta muiden Pohjoismaiden sähkömarkkinoihin. Näitä vaikutuksia on Nieppolan mukaan vaikea arvioida, mutta voi olla, että esimerkiksi Ruotsissa ei suhtauduttaisi kovinkaan suopeasti siihen, että suomalaisten energia-alan yritysten suhteellinen kilpailuasema paranisi heihin verrattuna.

Kariutuneiden kustannusten syntyyn vaikuttaa myös lainsäädännöllisten muutosten valmisteluajan pituus: mitä pitempi aika markkinoiden avaamiseen tähtäävien säädösten valmisteluun on kulunut, sitä enemmän yrityksillä on ollut aikaa val-

mistua muutoksiin ja sopeutua niihin esim. investointitoiminnassaan – ja sitä pienemmät ovat kariutuneet kustannukset.

Nieppolan näkemyksen mukaan kariutuneiden kustannusten mahdollinen korvaaminen on monimutkainen ja vaikea harkintakysymys. Hänen mielestään kariutuneiden kustannusten täydellinen korvaaminen olisi ongelmallista, koska markkinataloudessa liiketoimintaan kuuluvia taloudellisen riskinoton aiheuttamia mahdollisia taloudellisia menetyksiä valtion ei lähtökohtaisesti pidä korvata kokonaisuudessaan.

3.2 KTM:n päätös kariutuneiden kustannusten korvaamisesta

Kymmenen sähköyhtiötä haki kaupp- ja teollisuusministeriölle osoitetulla valtioneuvoston hakemuksella Suomen valtiolta korvauksia hakijayhtiöiden solmimista pitkistä sähkösopimuksista aiheutuneista kariutuneista kustannuksista. Hakijayhtiöille on valtioneuvoston hakemuksen mukaan syntynyt kariutuneita kustannuksia tukkusähköhankintasopimuksista. Maksuihin liittyneet indeksiehdot ovat korottaneet hakijayhtiöiden ostaman sähkön hintaa sopimusten solmimishetkestä, vaikka sähkön hintataso pohjoismaisilla tukkumarkkinoilla on samanaikaisesti laskenut sopimusten mukaista hintatasoa oleellisesti alemmalle tasolle. Hakijayhtiöt ovat tappioiden vähentämiseksi alentaneet loppuasiakashintoja, jottei asiakkaita menetettäisi ja kiinteitä kustannuksia saataisiin katettua. Hakijayhtiöt viittasivat muun muassa Euroopan komission julkaisemaan suuntaviivatiedonantoon (Luku 2.1.).

Kaupp- ja teollisuusministeriö hylkäsi hakijayhtiöiden tekemän valtioneuvoston hakemuksen 19.6.2002 (Dnro 3/801/2002).

Perusteluissa käsitellään erikseen kotimaista lainsäädäntöä ja EY-lainsäädäntöä.

Sähkömarkkinalaki (386/1995) tuli Suomessa voimaan 1.6.1995, mutta EY:n sähkön sisämarkkinadirektiivi vasta helmikuussa 1997. Lain tarkoituksena oli parantaa sähkömarkkinoiden toimivuutta ja turvata, että Suomen sähkön tuotanto-, siirto- ja jakelujärjestelmä on tehokas myös tulevaisuudessa. Lain säätämisen tarkoitus on ollut vapauttaa Suomen sähkömarkkinat ja mukauttaa niitä aluksi yhteispohjoismaisille ja sittemmin tulevaisuudessa luotaville eurooppalaisille sähkömarkkinoille. Toimijoiden sopeuttamiseksi muutokseen verkkoyhtiöitä koskeva siirtovelvollisuus asetettiin asteittain. Sähkömarkkinalakiin ei sen sijaan otettu säännöstä, jonka nojalla toimialan yhtiöille olisi mahdollista myöntää valtioneuvoston niiden toimintojen sopeuttamiseksi muuttuneisiin olosuhteisiin. Alan toimijoilla voi arvioida olleen sähkömarkkinalakia säädettäessä tiedossaan, että lain tarkoituksena on asteittain vapauttaa täysin Suomen sähkömarkkinat, vaikka kaikki alan toimijat eivät ehkä ymmärtäneetkään markkinoiden tosiasiallisen va-

pautumisen nopeutta. Hinta- ja määräriskin voi katsoa voi katsoa kuuluvan va-
pailla sähkömarkkinoilla toimivien yritysten liiketoimintariskeihin.

Päätöksessä viitataan päätöksen tekohetkellä valmisteilla olleeseen valtioneuvos-
ton asetukseen energiatuen myöntämisen yleisistä ehdoista (25.7.2002/625). Ase-
tuksen 2 §:n mukaan energiatukea voidaan myöntää sellaisiin investointi- ja
selvityshankkeisiin, jotka edistävät uusiutuvan energian tuotantoa tai käyttöä,
edistävät energiansäästöä tai energian tuotannon tai käytön tehostamista, vähen-
tävät energian tuotannon tai käytön ympäristöhaittoja tai muutoin edistävät ener-
giahuollon varmuutta ja monipuolisuutta.

Tukihakemuksesta (5 §) tulee käydä ilmi muun muassa arvio hankkeen energiata-
loudellisista vaikutuksista sekä hankkeen päästöistä, erityisesti kasvihuonekaasu-
jen päästöistä. KTM:n kielteisen päätöksen henki on, että po. yhtiöiden
valtioneuvoston asetuksen mukaista tuettavaa han-
ketta. Päätöksen mukaan kauppa- ja teollisuusministeriön hallinnonalalla ei ole
muitakaan määrärahoja, joiden nojalla yhtiöille voisi myöntää valtiontukea nii-
den hakemien kariutuneiden kustannusten korvaamiseksi.

Päätöksessä viitataan sähkön sisämarkkinadirektiivin 24 artiklaan, jossa sääde-
tään siirtymäkausijärjestelyistä. Kyseinen artikla mahdollisti hakemuksen teke-
misen siirtymäkausijärjestelyistä, mutta ei velvoittanut jäsenmaita hakemuksen
tekemiseen. Päätöksen tekeminen siirtymäaikajärjestelyistä jätettiin näin kunkin
jäsenvaltion itsenäiseen harkintaan. Siirtymäaikajärjestelyjä oli haettava komissi-
olta 19.2.1998 mennessä. Suomen lisäksi hakemusta eivät jättäneet Ruotsi ja Iso-
Britannia (Englannin ja Walesin osalta). Englannissa ja Walesissa sekä Suomessa
ja Ruotsissa sähkömarkkinat oli avattu kilpailulle jo ennen sähkön sisämarkkina-
direktiivin voimaantuloa kansallisella lainsäädännöllä, johon ei sisältynyt siirty-
mäkausijärjestelyjen tyyppistä elementtiä.

Useissa komission vuonna 1999 antamissa siirtymäkausijärjestelyitä koskeneissa
ratkaisuissa katsottiin, etteivät sähkön sisämarkkinadirektiivin 24 artiklan mukai-
set edellytykset täytyneet. Komissio katsoi tästä huolimatta, että osa sille siirty-
mäkausijärjestelyinä ilmoitetuista toimenpiteistä voitaisiin luokitella EY:n
perustamissopimuksen mukaiseksi valtiontueksi.

Mainittakoon, että uudessa sähkön sisämarkkinadirektiivissä 2003/54/EY, joka
tuli voimaan heinäkuussa 2003, on edellisen direktiivin 24 artiklaa vastaava ”26
artikla Poikkeukset”:

1. Jäsenvaltiot, jotka voivat osoittaa direktiivin voimaantulon jälkeen, että niiden pienten eril-
listen verkkojen toiminnassa on huomattavia vaikeuksia, voivat hakea olemassa olevan ka-
pasiiteetin kunnostamisen, parantamisen ja lisäämisen osalta IV, V, VI ja VII luvun sekä,
erittäin pienen erillisen verkon tapauksessa III luvun, asiaankuuluvista säännöistä poikkeuk-
sia, joita komissio voi niille myöntää. Komissio ilmoittaa ennen päätöstään jäsenvaltioille

näistä hakemuksista luottamuksellisuutta noudattaen. Päätös julkaistaan *Euroopan unionin virallisessa lehdessä*. Tätä artiklaa sovelletaan myös Luxemburgiin.

2. Jäsenvaltio, jolla on direktiivin voimaantulon jälkeen teknisistä syistä huomattavia vaikeuksia avata markkinoitaan 21 artiklan 1 kohdan b alakohdassa tarkoitettujen, muiden kuin kotitalousasiakkaiden tietyille rajoitetuille ryhmille, voi hakea tästä säännöstä poikkeusta, jonka komissio voi sille myöntää korkeintaan 18 kuukaudeksi 30 artiklan 1 kohdassa tarkoitettua päivämäärästä. Tällaisen poikkeuksen olemassaolo päättyy joka tapauksessa 21 artiklan 1 kohdan c alakohdassa tarkoitettuna määräaikana (= 1.7.2007).

Talousvaliokunnan mietinnössä 29/2002 hallituksen esitykseen (HE 218/2002) sähkömarkkinalain ja maakaasumarkkinalain muuttamisesta otetaan kantaa kariutuneisiin kustannuksiin. Mietinnössä todetaan, että pitkistä sopimuksista aiheutuneet ns. kariutuneet kustannukset ovat jääneet sähköyhtiöiden vastattavaksi. Tämä on muodostunut taloudellisesti raskaaksi monille jakeluyhtiöille. Valiokunta katsookin, että seuraavia sähkömarkkinalain muutoksia tehtäessä myös kariutuneista kustannuksista aiheutuneet ongelmat on otettava valmistelussa huomioon.

4 Kariutuneet kustannukset EY:n päästökauppasysteemissä

4.1 Luonnonsuojelu ja saastuttamisen ulkoisvaikutukset

Päästökauppa on uusi ohjauskeino, jonka käytöstä ei Euroopassa ole kokemuksia. Taloudellisissa malleissa päästökauppa samaistuu veroon. Siinä on kuitenkin elementtejä, jotka ovat uusia suomalaisessa ympäristölainsäädännössä (sekin on kyseenalaista, sopiiko päästökauppa edes otsikon 'ympäristölainsäädäntö' alle). Samoin tähänastiset perustuslain omaisuudensuojatapaukset poikkeavat päästökaupasta. Kariutuneiden kustannusten synnyn tunnusmerkkejä on säädösmuutosten äkillisyys, ennalta-aavistamattomuus ja voimakkuus, jota aiheuttaisivat investointien kannattamattomuutta ja siten pääomatappioita yrityksille. Näitä asioita on käsiteltävä, kun keskustellaan kariutuneista kustannuksista päästökaupassa.

Jo kauan on oikeusperiaatteena ollut, että omia jätteitä ei saa kipata toisen tontille ilman seuraamuksia. Samoin taloustieteessä on Pigoun teoksesta *The Economics of Welfare* (1920) alkaen tutkittu ulkoisvaikutuksia (eksternaliteetteja), jotka ovat yrityksen toiminnan sellaiset vaikutukset muihin talousyksikköihin, että markkinamekanismi ei niitä (hyötyjä tai haittoja) kohdistaa alkuperäiselle aiheuttajalle. Ympäristön taloudellisten ohjauskeinojen käyttöä on vanhastaan perusteltu sillä, että ympäristöä ei välttämättä arvosteta oikein muun taloudellisen toiminnan yhteydessä. Kasvihuonekaasupäästöjä on pidetty oppikirjatapauksena ulkoisvaikutuksista, koska niiden aiheuttama ilmakehän kasvihuonekaasupitoisuuden nousu on globaali, homogeeninen ja päästöjä aiheuttava yritys itse kohtaa vain häviävän pienen osan omien päästöjensä seurauksista; melkein kokonaan ne joutuvat muiden kannettaviksi. Tutkimukseen (IPCC jne.) perustuen uskotaan, että ilmastonmuutos on haitallinen ihmiskunnalle. Tämä on uutta tieteellistä tietoa, syntynyt 1980-luvulta alkaen. Syntyy siis tarve ilmastopolitiikalle. Ilmastopolitiikka on syntynyt vasta uuden tutkimustiedon syntymisen jälkeen ja sen seurauksena.

Luontoarvojen suojelu (aineistossa esimerkkinä koskiensuojelu) on olemukseltaan toisenlaista. Kosket eivät aiheuta haittavaikutuksia ulkopuolisille. Niiden suojelun tarve ilmentää yhteiskunnan muuttuneita arvostuksia, ei uusia tutkimustuloksia, kun taas ilmastonmuutos perustui lisätietoon ja lisätutkimukseen. Kosket ovat koko kansakunnan yhteistä luonto- ja maisemaomaisuutta siinä mielessä, että koko kansan on päästävä nauttimaan niistä – niin nykyään ajatellaan. Jos kosken suojelun kustannukset sälytettäisiin kokonaan kosken omistajan harteille, omistaja joutuisi uhrautumaan yhteiseksi hyväksi. Näin muun muassa senkin vuoksi, että kaikkia koskia ei suojella, vaan vain joitakin. Kyseessä olisi mieltävalta, läpinäkyvyys ja ennustettavuus kärsisivät, omistaja ei voisi luottaa oikeuksiansa pysyvyyteen.

4.2 Onko päästökauppa tullut äkillisesti ja ennalta-aavistamatta

Kariutuneiden kustannusten synnyn tunnusmerkkejä on säädösmuutosten äkillisyys, ennalta-aavistamattomuus ja voimakkuus, jota aiheuttaisivat investointien kannattamattomuutta ja siten pääomatappioita yrityksille.

Rion kokous pidettiin keväällä 1992. Ilmastonmuutosta koskeva YK:n puitesopimus hyväksyttiin New Yorkissa 9 päivänä toukokuuta 1992 ja avattiin allekirjoitettavaksi Rio de Janeiron ympäristö- ja kehityskonferenssissa. Sopimus tuli kansainvälisesti voimaan 21 päivänä maaliskuuta 1994.

Sopimus saatettiin Suomessa voimaan 1.8.1994 (Asetus ilmastonmuutosta koskevan Yhdistyneiden Kansakuntien puitesopimuksen voimaansaattamisesta, Suomen säädöskokoelman n:o 659/94).

Ilmastopimuksen 4 artiklan 2 kohdan mukaan sopimuspuolina olevat teollisuusmaat ja muut I liitteessä mainitut sopimuspuolet sitoutuvat hyväksymään kansallisia ohjelmia ja ryhtyvänsä niiden mukaisiin toimiin lieventääkseen ilmastonmuutosta rajoittamalla ihmisen toiminnan aiheuttamia kasvihuonekaasujen päästöjä sekä suojelemalla ja lisäämällä kasvihuonekaasujen nieluja ja varastoja.

Rion sopimus oli runsaasti julkisuudessa.

Joulukuussa 1997 allekirjoitettiin ilmastopimuksen niin sanottu Kioton pöytäkirja. Pöytäkirjan 3 artiklassa osapuolet sitoutuvat (liitteen I maiden osalta) kasvihuonekaasujen määrälliseen rajoittamiseen, joka EU:n osalta merkitsee korkeintaan 92 %:n tasoa vuoden 1990 tasosta laskettuna.

Suomen eduskunta hyväksyi Kioton pöytäkirjan 24.5.2003 (Suomen säädöskokoelma 28.5.2002, laki N:o 383). Samalla annettiin EU:n ja sen muiden jäsenvaltioiden kanssa ilmoitus yhteisön taakanjakosopimuksesta, jonka perusteella Suomen kasvihuonekaasujen päästöt ensimmäisellä velvoitekaudella saavat olla korkeintaan vuoden 1990 päästötason mukaiset.

Tämän lain voimaantulosta säädetään tasavallan presidentin asetuksella, kun Kioton pöytäkirja on tullut kansainvälisesti voimaan.

EU ja Suomi ratifioivat Kioton pöytäkirjan toukokuussa 2002, mutta se ei ole vielä helmikuussa 2004 tullut voimaan.

Komission vihreä kirja päästökaupasta (KOM(2000)87) julkaistiin 8.3.2000. Siinä jo hahmoteltiin EU:n sisäistä yritysten välistä päästökauppaa. Komission ehdotus päästökauppadirektiiviksi (KOM(2001)581) julkaistiin lokakuussa 2001.

Päästökauppadirektiivi julkaistiin Euroopan unionin virallisessa lehdessä 25.10.2003, jolloin se tuli voimaan. Neuvostossa ja parlamentissa se oli hyväksytty heinäkuussa 2003.

Päästökauppa alkaa vuoden 2005 alusta. Yrityksillä on siis ollut melkoisesti aikaa sopeutua ja varautua aikaan, jolloin suhteelliset hinnat muuttuvat ja hiilidioksidin päästäminen ilmaan on entistä epäedullisempaa.

Energia-alalla ja prosessiteollisuudessa investointeja käytetään pitkäänkin. Electrowatt-Ekonon tutkimuksen (Electrowatt-Ekono 2001) investointilaskelmien perusteena käytetään 20 vuoden pitoaikaa. Tutkimuksen mukaan typenoksidien vähentämiseksi tehdyt investoinnit sijoittuvat lähes poikkeuksetta vuonna 2000 täysin kuoletettuihin laitoksiin, eikä niitä sen vuoksi sisällytetty tarkasteluun. Toisaalta samassa tutkimuksessa vuoden 1997 jälkeen tehtyjä laudesähkölaitosten suuriakaan korvausinvestointeja ei ole huomioitu, koska investoija on ollut tietoinen laudesähkötötuotannon epävarmoista tuotantoedellytyksistä kasvihuonekaasupäästöjen vuoksi.

Viimeisimmät lauhdelaitosinvestoinnit ovat Meri-Pori, käyttöönottovuosi 1993 ja Kotkan Mussaloon vuonna 1994 valmistunut kaasaturpiinilaitos, jonka sähköstä osa lasketaan lauhdesähköksi. Mussaloon valmistui vuonna 1973 maakaasulaitos. Lisäksi on otettava huomioon Vaskiluodon voimalan modernisointi vuosina 1998 – 1999.⁵

4.3 Onko suhteellisuus- ja toissijaisuusperiaatteita loukattu?

Sekä päästökauppaa koskevassa laissa että itse alkujakopäätöksessä voidaan väittää loukatun suhteellisuusperiaatetta. Perustamissopimuksen 5 artiklan mukaan yhteisön toiminnassa ei saa ylittää sitä, mikä on tarpeen tämän sopimuksen tavoitteiden saavuttamiseksi.

Päästökauppadirektiiviä (Päästökauppadirektiivi, 2003) voitaisiin väittää perustamissopimuksen vastaiseksi esimerkiksi kieltämällä tieteellinen näyttö, johon ilmastopöytäkirja perustuu. Samoin, jos Kioton pöytäkirjaa ei ratifioida ennen 1.1.2005, voidaan väittää, että päästökauppadirektiiviltä puuttuu pohja. Nämä yhteisön tuomioistuimen ratkaistavaksi tulevat kanteet vaikuttavat teoreettisilta.

Niin sanotussa linkkidirektiivissä (Direktiiviehdotus 2003) määritetään, miten Kioton pöytäkirjan hankemekanismeilla tuotettuja päästövähennyksiä voidaan käyttää EU:n päästökauppajärjestelmässä. Direktiiviehdotuksen tekstissä (artikla 11(bis)) sen kohtalo yhdistetään suoraan Kioton pöytäkirjan voimaantumiseen. Sen sijaan päästökauppadirektiivin yhteys Kioton pöytäkirjaan ei ole yhtä selvä. Kio-

⁵ Timo Ritonummelle kiitokset

ton pöytäkirja mainitaan direktiivin esipuheessa ja liitteen III kohdassa 1, jossa sanotaan, että jaettavien päästöoikeuksien kokonaismäärän on vastattava jäsenvaltion päästörajoitusvelvoitetta, joka perustuu päätökseen 2002/358/EY (Päätös 2002, neuvoston päätös Kioton pöytäkirjan ratifioimisesta) ja Kioton pöytäkirjaan. On huomattava, että päästökauppadirektiivin ensimmäinenkään kausi (2005-2007) ei ole Kioton pöytäkirjan velvoitekausi ja että toisaalta yhteisöä sitoo joka tapauksessa YK:n ilmastoin puitesopimus. Osana EU:n ilmastomuutosohjelmaa päästökauppa voisi olla keino saavuttaa ilmastopöytäkirjan tavoitteita. Tällöin oletettavasti alkujakokin olisi lievempi. Päästökauppan on myös keino lisätä yritysten kustannustietoisuutta päästöjen vähentämisessä. Joka tapauksessa on selvää, että ilman direktiiviä ei ole päästökauppaakaan eikä siitä mahdollisesti aiheutuvia kariutuneita kustannuksia.

Päästökauppadirektiiviä tai Suomessa tehtyä varsinaista alkujakoa voitaisiin väittää kohtuuttomaksi, jos yksi sektori, päästökaupan kattamat alat, joutuvat kohtuuttomasti kantamaan taakan ilmastopolitiikasta muiden sektoreiden hyväksi ja puolesta. Direktiivin liitteen III kriteerit kansallisen jakosuunnitelman laatimiseksi pyrkivät kuitenkin tasapuolisuuteen ilmastopolitiikassa. Erityisesti liitteen III 1) ja 2) kohta pyrkivät tasapuolisuuteen koko ilmastopolitiikassa: ”päästöoikeuksien kokonaismäärän on vastattava jäsenvaltion päästövähennysvelvoitetta, ottaen huomioon kokonaispäästömäärä, jota nämä päästöoikeudet vastaavat, ja sen olisi oltava kansallisen ilmastomuutosohjelman mukainen” ja ”jaettavien päästöoikeuksien kokonaismäärän on vastattava päätöksen 93/389/ETY mukaisesti laadittavia arvioita toteutuneesta ja suunnitellusta edistymisestä jäsenvaltioiden osallistumisessa yhteisön velvoitteiden täyttämiseen.”

Direktiivin liitteen III kriteerit pyrkivät erityisesti oikeudenmukaisuuteen päästökaupan piirissä olevien laitosten ja toiminnanharjoittajien kesken.

Direktiivin liitteessä III luetellaan perusteet kansallisen jakosuunnitelman laatimiseksi:

- kokonaismäärän vastattava jäsenvaltion päästörajoitusvelvoitetta
- kokonaismäärän vastattava edistymistä jäsenvaltioiden osallistumisessa yhteisön velvoitteiden täyttämiseen
- vastattava toimintojen edellytyksiä, myös teknisiä edellytyksiä vähentää päästöjä
- vastattava yhteisön muita lainsäädännöllisiä ja poliittisia välineitä
- ei saa syrjiä eri yrityksiä tai aloja toisiinsa nähden
- tiedot, miten uudet osallistujat voivat alkaa osallistua
- varhaiset toimet otettava huomioon
- tietoa siitä, miten puhdas ja energiatehokas toiminta otetaan huomioon

- selostettava, kuinka yleisö voi esittää huomautuksia
- sisällytettävä luettelo laitoksista ja päästöoikeuksista
- voi sisältää tietoja siitä, millä tavalla Euroopan unionin ulkopuolisten maiden tai yksiköiden kilpailu otetaan huomioon.

Suomen osalta voi myös todeta, että kansallinen ilmastostrategia lähtee kustannustehokkaasta päästöjen vähentämisestä, mikä merkitsee myös tasapuolisuutta ja oikeudenmukaisuutta.

Perustamissopimuksen 5 artiklan mukaan yhteisö toimii tällä sopimuksella annettun toimivallan ja asetettujen tavoitteiden rajoissa. Artiklan mukaan aloilla, jotka eivät kuulu yhteisön yksinomaiseen toimivaltaan, yhteisö toissijaisuusperiaatteen mukaisesti toimii vain siinä tapauksessa ja siinä laajuudessa kuin jäsenvaltiot eivät voi riittävällä tavalla toteuttaa suunnitellun toiminnan tavoitteita, jotka suunnitellun toiminnan laajuuden tai vaikutusten takia voidaan tämän vuoksi toteuttaa paremmin yhteisön tasolla.

Hollon mukaan päästökaupan sanotaan joskus oleva toissijaisuusperiaatteen kanssa ristiriidassa, koska se ei anna riittävää merkitystä muille joustomekanismeille (Hollo, 2002).

Subsidiariteettiartikla ei ota kantaa siihen, mitkä asiat sopivat säädettäväksi yhteisön, mitkä jäsenvaltioiden tasolla. Periaatteen muotoilua on sanottu ”hybridiseksi kompromissiksi” keskittäjien ja jäsenvaltioiden suurempaa roolia ajavien välillä (Mäkelä, 1994). Hybridisyys tarkoittaa sitä, että erilaiset ristiriitaisetkin periaatteet ovat muotoilussa samanveroisina mukana, joten tulkinta on vaikeaa. Päästökauppadirektiivistä päättäessään neuvosto ja parlamentti ovat tavallaan ottaneet kantaa subsidiariteettiin.

Eurooppa-valmistelukunnan 18 päivänä heinäkuuta 2003 Eurooppa-neuvoston puheenjohtajalle luovuttamaan perustuslakiluonnokseen sisältyy pöytäkirja toissijaisuus- ja suhteellisuusperiaatteen soveltamisesta. Ensimmäisen kohdan mukaan kukin toimielin huolehtii jatkuvasti unionin perustuslain I-9 artiklassa määriteltyjen toissijaisuus- ja suhteellisuusperiaatteiden noudattamisesta. Toisen kohdan mukaan komissio suorittaa laajoja kuulemisia ennen säädösehdotusten tekemistä. Neljännen kohdan mukaan komissio perustelee ehdotuksensa toissijaisuus- ja suhteellisuusperiaatteiden soveltamisen kannalta. Viidennen kohdan mukaan jäsenvaltion kansallinen parlamentti tai kansallisen parlamentin kamari voi kuuden viikon kuluessa komission säädösehdotusten toimittamisesta antaa Euroopan parlamentin puhemiehelle sekä ministerineuvoston ja komission puheenjohtajille perustellun lausunnon syistä, joiden perusteella se arvioi, että kyseessä oleva ehdotus ei ole suhteellisuusperiaatteen mukainen.

4.4 Merkitseekö päästökauppa omaisuuden käytön pysyvää kieltoa? Päästökaupan taloudelliset vaikutukset

Suuruusluokista

Oheisessa taulukossa verrataan päästöoikeuden hintaa eri hintatasoilla muutamien yritysten liikevaihtoon ja tulokseen. Laskelman perustana on ajatus, että päästöoikeudet myytäisiin huutokaupalla, mikä ei ensimmäisellä eikä toisella päästökaupakaudella ole lainkaan realistinen oletus. Luvut kuvaavat koko konsernin päästöjä, joista todennäköisesti vain osa on päästökaupan piirissä. Luvut ovat siis siltä osin liian suuria. Toiseen suuntaan vaikuttaa se, että koko liikevaihtoon ja tulokseen verrattaessa eri tuoteryhmine erot tasoittuvat. Jos tuotteittaisia kustannustietoja olisi saatavissa, päästöoikeuden hinta voisi vaikuttaa dramaattisemmin kuin oheisessa vertailussa.

Muutamien yritysten hiilidioksidipäästöt ja päästöjen arvo liikevaihdosta ja tuloksesta eri päästöoikeuden hinnoilla vuonna 2001, prosenttia

Yritys	Päästöt kt v. 2001	Liikevaihto M€ v. 2001	Prosenttia suhteessa liikevaihtoon, kun päästöoikeuden hinta on €/tCO ₂			
			5	10	15	20
Fortum	10 000	10 410	0,5	1	1,5	2
PVO	4 900	570	4,3	8,6	12,9	17,2
Helsingin Energia	3 800	443	4,3	8,6	12,9	17,2
Stora Enso	5 687	13 500	0,2	0,4	0,6	0,8
UPM	2 726	9 918	0,1	0,2	0,3	0,5
Espoon Sähkö	867	196	2,2	4,4	6,6	8,8
Rautaruukki	5 900	2 906	1	2	3	4
Yritys	Päästöt kt v. 2001	Tulos ennen tilinpäätössiirtoja ja veroja, M€ v. 2001	Prosenttia suhteessa tulokseen, kun päästöoikeuden hinta on €/tCO ₂			
			5	10	15	20
Fortum	10 000	914	6	11	16	22
PVO	4 900	33 ⁶	74	148	223	297
Helsingin Energia	3 800	55,9	34	68	102	136
Stora Enso	5 687	1231	2	5	7	9
UPM	2 726	1333	1	2	3	4
Espoon Sähkö	867	21,9	20	40	59	79
Rautaruukki	5900	41	72	144	215	288

Lähde: Yritysten toiminta- ja ympäristökertomukset

⁶ Liikevoitto

Varoituksen sana on paikallaan. Päästöoikeuden arvo ei ole tuloksen aito alijoukko eivätkä yritykset maksa päästöoikeuksien arvoa tuloksesta, joka on laskettu ennen päästökauppaa. Päästökaupan ja sen perustana olevan kiintiöinnin tullessa käyttöön kaikki markkinoilla muuttuu: volyymit, arvot ja hinnat sekä niiden suhteet. Vaatimus päästöjä vastaavan päästöoikeusmäärän hankkimisesta nostaa kustannuksia ominaispäästöjen ja päästöoikeuksien markkinahinnan mukaisesti ja heijastuu sitä kautta lopputuotteiden hintaan ja tuotannon määräänkin. Yritykset ja eri markkinaosapuolet reagoivat päästökauppaan. Päästöoikeuksien arvoa voidaan kuitenkin verrata sekä tulokseen että tuotannon arvoon (liikevaihtoon). Tulokseen verrattaessa saadaan kuva yritysten sopeutumistarpeen laajuudesta. Liikevaihtoon verrattaessa päästöoikeuksien arvo kertoo hintapaineesta. Päästöoikeuden arvo on yrityksen laskentatoimessa (vaihtoehtois)kustannus siitä riippumatta, onko päästöoikeudet saatu ilmaiseksi vai ostettu esimerkiksi valtion suorittamassa huutokauppajaoissa (NERA 2002).⁷

Yritysten välillä on luonnollisesti suuria eroja niiden toimialasta, tuotevalikoimasta ja teknologiasta riippuen. Kun yritysten sisäisessä laskentatoimessa otetaan huomioon tuotantovaihtoehtoja mietittäessä ja investointiratkaisuja tehtäessä päästöoikeuksien hinta markkinoilla, vaikka ne olisi saatu alkujaossa ilmaiseksikin, osoittaa erityisesti vertailu tuloksen tasoon, että päästökaupalla voi olla huomattavia vaikutuksia yritysten toimintaan.

Päästökaupan tarkoitus on vähentää kustannuksia

Päästökauppadirektiivin ensimmäisen artiklan mukaan tällä direktiivillä perustetaan yhteisön kasvihuonekaasujen päästöoikeuksien kaupan järjestelmä kasvihuonekaasupäästöjen vähentämiseksi sekä kustannustehokkaasti että taloudellisesti.

Päästökauppa voidaan nähdä yritykseksi estää tilanne, jossa – kokonaan tai osittain – kiellettäisiin omaisuuden käyttö, jota päästöjen kiintiöinti ilman kiintiöiden vaihdannan mahdollisuutta merkitsee ainakin sellaisessa tapauksessa, että läheisiä korvaavia vaihtoehtoja ei kohtuullisin kustannuksin ole käytössä.

Koko päästökaupan perusidea on pienentää päästöjen vähentämisen kustannuksia ja lisätä toiminnanharjoittajien vaihtoehtoja pelkkään kiintiöintiin tai kotimaisiin toimiin verrattuna. Päästökaupan kustannusten säästö verrattuna pelkkään kiintiöintiin (USA:n kokemukset) tai kotimaisiin toimiin (EU:n päästökauppasysteemiä koskevat laskelmat) on yleensä eri tutkimuksissa suuruusluokkaa 20 – 50 %. EY:n kauppajärjestelmään liittyminen on vapaaehtoista – jos pystyy välttämään fossiilisista lähteistä aiheutuvat hiilidioksidin päästöt.

⁷ NERA (2002) on erinomainen pedagoginen esitys päästökaupasta saatavasta hyödystä (pelkkään kiintiöintiin verrattuna) ja siitä, miten tuotannon rajakustannukset ovat riippumattomia siitä, suoritetaanko alkujako ilmaisjakona vai huutokaupalla maksullisesti.

Electrowatt-Ekonon tutkimuksessa kariutuneiden kustannusten määräksi on saatu 117 M€ lauhdevoiman osalta ja 13 M€ kivihiili-CHP:n osalta, yhteensä 130 M€. Oletuksena on kuitenkin, että lauhdesähkötuotanto turpeella ja hiilellä sekä maa-kaasualueella sähkön ja lämmön yhteistuotanto hiilellä päättyisivät vuoden 2007 lopussa (Electrowatt-Ekono, 2001, vertaa Kansallinen ilmastostrategia, valtioneuvoston selonteko eduskunnalle 27.3.2001, luku 5.3. Sähkön hankintaa koskevat toimet, s. 56).

Edellä luvussa 4.2. jo todettiin, että laudelaitosinvestoinneista on Suomessa yleisesti ottaen kulunut jo suhteellisen pitkä aika. Suuruusluokkien osoittamiseksi todettakoon vielä, että edellä mainitun Electrowatt-Ekonon tutkimuksen mukaan kivihiiliyhteistuotantolaitosten suunnitelman mukaisten poistojen mukaiset jäännösarvot olisivat 1.1.2008 25 vuoden pitoajalla tasapoistoin 14 M€, kun investointimeno oli 185 M€.

Kaukolämmön tuottajien asema varsinkin sähkön ja lämmön yhteistuotannossa laajoilla kerrostaloalueilla on varsin vankka, läheisiä hinnaltaan edullisia kilpailijoita kaukolämmölle ei juuri ole. Huoli on ollut toisensuuntainen: käytetäänkö korkeaa kaukolämmön hintaa sähköntuotannon ristiinsubventointiin yrityksissä. Asiasta on ollut tapauksia Kilpailuviraston tutkittavana ja kilpailuneuvostossa, jossa puuttumiskynnys on suhteellisen korkealla. Tuntuu siis siltä, että kaukolämmön tuottajien asema ei välttämättä heikkene dramaattisesti päästökaupan takia, kun lisäksi otetaan huomioon, että yleensä kaikki lämmittäminen fossiililla polttoaineilla ilmastopolitiikan takia kallistuu – erityisesti jos ilmastopolitiikka toteutetaan johdonmukaisesti, mutta muutenkin (jos polttoaineen hinta tai kustannukset nousevat, nousee myös sen substituutin hinta).

Kaukolämpö ja sähkö ovat eri asemassa mahdollisuuden suhteen nostaa tuotteen hintaa. Kaukolämmön hinta on viranomaisvalvonnassa. Kaukolämmön hinta ei määräydy integroituneilla kaukolämpömarkkinoilla. Hintaan vaikuttavina kustannustekijöinä hyväksytään vain konkreettiset toteutuneet kustannustekijät, joilla on vaikutusta kassavirtaan. Ilmaisen alkujaon päästöoikeuksien markkinahintaa ei voi käyttää kustannusperusteena; jos päästöoikeuksia joudutaan lisäksi ostamaan markkinoilta, näiden osalta kyllä. Integroituneilla sähkömarkkinoilla sen sijaan kukin tuottaja voi käyttää kustannustekijänä laskentatoimessaan ja hinnoittelussaan vaihtoehtoisen kustannuksen hintaa (esimerkiksi ilmaiseksi saadusta päästöoikeudesta markkinoilla mahdollisesti saatavaa hintaa) – jos pystyy siihen kilpailijoiden kustannustilanne ja hinnoittelustrategia huomioon ottaen. Käytännössä hinta määräytyy markkinoiden marginaalituottajan kustannustason perusteella. Siihen päästöoikeuden hinta vaikuttaa täysimääräisesti. Kaukolämmön osalta hintaan kohdistuvan valvonnan voi myös nähdä takeena siitä, että sijoituksen kohtuullinen tuotto on turvattu. Tämä puolestaan on omiaan vähentämään kariutuneita kustannuksia.

Päästökauppa voi aiheuttaa ongelmia kaukolämmön tai sähkön ja lämmön yhteistuotannon edistämisen kannalta. Nämä ovat kuitenkin politiikan tavoite- tai keinostiriitoja, ei niinkään yritysten keskinäiseen kilpailuasemaan liittyviä ongelmia. Kaukolämpöyrittäjä (mukaan luettuna CHP-yrittäjä) voi esimerkiksi reagoida muuttuneeseen tilanteeseen rakentamalla enemmän alle 20 MW_{pa} laitoksia ja erillään kaukolämpöverkosta, jos kaukolämpöverkon laitokset tulevat kaikki päästökaupan piiriin (mikä voisi tapahtua jälkimmäisessä vaihtoehdossa mahdollisesti siinä tapauksessa että verkon yhteisteho ylittää 20 MW_{pa}).

Päästökauppa voi tietenkin kohdella eri yrityksiä tai eri tuotantolaitoksia eri tavalla. Electrowatt-Ekonon tutkimuksessa pohjoismaisista sähkömarkkinoista päästökaupan kannalta tutkitaan sähkömarkkinoiden muutoksia päästökaupan takia Pohjoismaiden tasolla, joiden sähkömarkkinat ovat integroituneet (Electrowatt-Ekono, 2003).

Sähkömarkkinoiden rajakustannus⁸ ja hinta seuraavat suoraviivaisesti päästöoikeuden hintaa, koska suurimman osan aikaa hiililaude (tai hiililauhteella tuotettu tuontisähkö, etupäässä EU:n päästökaupan alueelta) on rajatuottajan asemassa pohjoismaisilla sähkömarkkinoilla.

Korkeammalla päästöoikeuden hinnalla sähkön nettotuonti Suomeen on suurempi ja päästöoikeuksien ostaminen Suomeen on vähäisempää. Kohonneesta sähkön hinnasta hyötyvät ne, jotka pystyvät tuottamaan sähköä marginaalituottajan kustannuksia pienemmillä kustannuksilla. Electrowatt-Ekonon mukaan päästöoikeuksien huutokaupassa hinnalla 20 €/tCO₂ energiantuottajien maksut päästöoikeuksista olisivat Suomessa 547 M€. Tämän vastapainoksi on asetettava se, että saman yritysryhmän myyntitulot sähkön myynnistä vastaavalla päästöoikeuden hinnalla lisääntyisivät 1400 M€, koska päästöoikeuden hinta nostaa sähkön hintaa markkinoilla. Mukana on luonnollisesti sekä voittajia että häviäjiä.

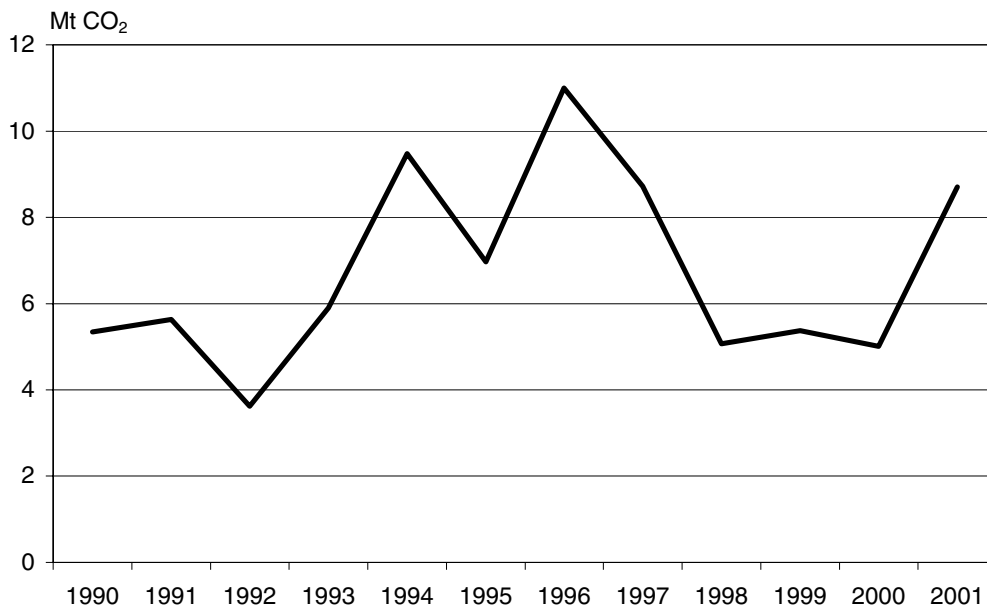
Suomessa lauhdevoiman käyttöaste vaihtelee erittäin suuresti.⁹ Vuonna 1992 laudelaiteiden hiilidioksidipäästöt olivat alle 4 miljoonaa tonnia ja vuonna 1996 yli 11 miljoonaa tonnia. Lauhdevoiman käyttöaste on korkea silloin, kun sähkön hintakin on korkea. Tällaisessa tilanteessa päästöoikeuden hintakin olisi korkea, jos se riippuisi vain Pohjoismaiden olosuhteista (kuiva vesivuosi ja kylmä sää). Tappioiden – ja kariutuneiden kustannusten – syntyä estää se, että tällöin edellisen Electrowatt-Ekonon laskuesimerkin mukaan sähkön myyntitulojen lisäys on taloudellisesti merkittävämpi asia kuin päästöoikeuksien hinnan nousu. Tämä ilmiö on luonnollinen, koska päästöoikeuden hinnan aiheuttama sähkön hinnan nousu lisää kaikkien tuottajien (kaikkien niiden tuottajien, joiden kannattaa olla markkinoilla) sähkön myyntituloja, mutta ilmaisen alkujonon oloissa päästöoikeu-

⁸ Vastaa muuttuvia kustannuksia per kWh tms. Voima- ja lämpökattilalaitosten osalta puhutaan lähinnä polttoainekustannuksista per tuoteyksikkö.

⁹ Juha Turkille kiitokset kuviosta

den hinnasta aiheutuu lisäkustannuksia vain osalle tuottajia. Päästöoikeuden hinta Euroopassa määräytyy luonnollisesti pääosin muualla kuin Pohjoismaissa, säiden lisäksi ennen kaikkea taloudellisen toimeliaisuuden, suhdanteiden, mukaan. Korkeasuhdanteen aikana myös suomalaisten yritysten kannattavuus on hyvä. Päästöoikeuden hinta toimiikin suhdannepuskurina, koska se on matalasuhdanteessa alhainen. Samalla se tasoittaa vaihteluita yritysten taloudellisessa tilanteessa.

Kuvio. Lauhdesähkön CO₂-päästöt, Mt CO₂



Kariutuneiden kustannusten kannalta käyttöasteen suurella vaihtelulla on merkitystä, koska laudetuottajat ovat normaalin markkinatilanteen vaihtelun puitteissaakin joutuneet tyytymään yhtä alhaiseen tai alhaisempaan käyttöasteeseen kuin mitä niiden kannalta ”huonoinkaan” alkujako voi antaa – jos ne tyytyisivät vain alkujakon mukaiseen päästömäärään eivätkä ostaisi päästöoikeuksia markkinoilta.

Taloudellisissa malleissa päästöoikeuden hinta vastaa veroa. Erityisen selvää intuitiivisesti tämä on päästöoikeuksien huutokaupan tapauksessa, kun valtio suorittaa alkujakon huutokaupalla. Direktiivin 10 artiklan mukaan vuodesta 2005 alkavalla jaksolla jäsenvaltion on jaettava ainakin 95 % luvista ilmaiseksi, vuodesta 2008 alkavalla jaksolla ainakin 90 %.

Alussa todettiin, että verolakeja on säädetty ilman omaisuuden suojaan perustuvia toimenpiteitä. Ympäristölainsäädännössä on taloudellista toimintaa paljonkin rajoitettu päästörajoilla, joita voidaan tulkita suhteellisiksi kiintiöiksi. Tällaisten

rajoitusten ei ole todettu vaativan perustuslain mukaista omaisuuden suojaa (Perustuslakivaliokunta, 1999).

Päästökauppa poikkeaa kuitenkin verotuksesta. Samoin se poikkeaa normaalista ympäristönsuojelusta, koska kasvihuoneilmiö on täysin globaali, siinä ei ole kysymys paikallisesta ympäristön pilaamisesta.

Näyttäisi siis siltä, että päästökaupan aiheuttamat taloudelliset menetykset yrityksille ovat hyvin yritysکوhtainen asia, mitään yleissääntöä ei voi antaa. Huonon hyötysuhteen, korkeiden kustannusten ja suurten hiilidioksidipäästöjen yritykset pärjäävät päästökaupan oloissa huonommin kuin muut. Edellisiä on integroitu-neilla pohjoismaisilla sähkömarkkinoilla enemmän Tanskassa kuin Suomessa.

Päästökauppa aiheuttaa rakennemuutoksia. Electrowatt-Ekonon tutkimuksen mukaan esimerkiksi pohjoismaisten sähkömarkkinoiden oloissa tapahtuu siirtymää hiilestä maakaasuun ja turpeesta puuhun. Mutta ilmastopolitiikka, joka ei aiheuta rakennemuutoksia, on ilmastopolitiikkaa vain sanoissa, ei teoissa.

Hallitusohjelman mukaan EU:n päästökauppadirektiivi pannaan toimeen tammi-kuussa 2003 hyväksytyin valtioneuvoston periaatepäätöksen mukaisesti. Päästö-oikeuksien alkujako toteutetaan ilmaisena ja siinä otetaan erityisesti huomioon maailmanlaajuisessa kilpailussa toimivien suomalaisten vientiyritysten toiminta- ja investointiedellytykset. Päästökauppaa ja energiaverotusta tarkastellaan hallitusohjelman mukaan yhdessä siten, etteivät ne kokonaisuutena kohtuuttomasti kohota energian hintaa.

Päästökaupan vaikutukset toiminnanharjoittajalle riippuvatkin paitsi päästöoikeuden hinnasta markkinoilla myös mahdollisista muutoksista veroihin ja valti-ontukiin päästökaupan käyttöönoton yhteydessä tai päästökaupan kuluessa. Päästökaupan ja verotuksen suhde on parhaillaan selvitettävänä.

4.5 Valtiontuki

Perustamissopimuksen 87 artiklan mukaan jäsenvaltion myöntämä taikka valtion varoista muodossa tai toisessa myönnetty tuki, joka vääristää tai uhkaa vääristää kilpailua suosimalla jotakin yritystä tai tuotannonalaa, ei sovellu yhteismarkki-noille, siltä osin kuin se vaikuttaa jäsenvaltioiden väliseen kauppaan.

Edellä jo todettiin, että direktiivin 10 artiklan mukaan vuodesta 2005 alkavalla jaksolla jäsenvaltion on jaettava ainakin 95 % luvista ilmaiseksi, vuodesta 2008 alkavalla jaksolla ainakin 90 %.

Vastauksissa Englannin ja Tanskan päästökauppanotifikaatioihin (12.4.2001 ja 28.11.2001) komissio pitää ilmaista alkujakoa valtiontukena, mutta järjestelmät hyväksyttiin artiklan 87 (3) b tai c-alakohtien mukaan (Euroopan yhteistä etua

koskeva tärkeä hanke ja tuki tietyn taloudellisen toiminnan edistämiseen). Alkuvuonna 2003 komissiosta saadun tiedon mukaan

päästökaupan alkujakojärjestelmät määrittävät automaattisesti valtioneuvoston tukijärjestelmiksi; perusta tukien hyväksymiselle (siis jos komissio hyväksyy kansallisen alkujakosuunnitelman) on 'ympäristöaspekti' (siis 87 artiklan kohdan 3 b- tai c- alakohta). Valtioneuvoston päätöksissä komissiolla on yksinomainen päätösvalta. Valtiontuella vaaditaan ennakkohyväksyntä.

Kaikki rajoitukset, myös päästökaupan pohjana oleva kiintiöinti, rajoittavat yrityksen toimintaa ja vähentävät sen voittoja. Päästöoikeuksien vaihdantaoikeus vain lieventää kiintiöinnin aiheuttamia taloudellisia menetyksiä. Lähtökohtaisesti siis komission kanta, että ilmainen alkujako on valtioneuvoston tukia, tuntuu absurdilta, eikä lainkaan perustu taloudelliseen analyysiin. Edellä mainituissa vastauksissakin asian perustelut ovat lähinnä uskottelua. Komission kantaan on voinut alun perin vaikuttaa ympäristöjärjestöjen ja muun yleisön keskustelu päästökaupan moraalista. Esimerkiksi Norjassa ympäristöpiireissä on vastustettu ajatusta, että jollekin myönnettäisiin lupa saastuttaa (KTM 2001, s.59).

Tässä on kaksinkertainen ajatusvirhe. Ensinnäkin hiilidioksidi ei ole saaste ja toiseksi hiilidioksidipäästöjä aiheuttava toiminta on tähänkin asti ollut laillista, demokraattisessa valtiossa hyväksytyä toimintaa, johon kohdistuu monenlaista luvitusta, viranomaisvalvontaa ja seurantaa.

Kariutuneiden kustannusten korvaamisen kannalta komission kanta joka tapauksessa aiheuttaa ongelman. Jos ilmainen alkujako on valtioneuvoston tukia, ei kai siitä voi aiheutua kariutuneita kustannuksia, joita pitäisi korvata?

Periaatteessa kuitenkin kauppasysteemi, alkujako, olisi helppo suunnitella niin, että se tuottaa viennille (tai tuonnin kanssa kilpailevalle tuotannolle) tukipalkkioita. Tämä tapahtuisi jakamalla koko kauppaa käyvälle sektorille pieni kiintiö, jolloin päästöoikeuden hinta markkinoilla nousisi korkealle. Vientisektorille jaettaisiin kuitenkin kiintiöt yli vientiyritysten varsinaisen toiminnan tarpeen. Tällöin niille tulisi myytävää. Päästöoikeuksien myynnistä saatavat tulot olisivat viennin tukipalkkio. (Kansallinen päästökauppa, Kioton mekanismit -toimikunnan osamietintö)

Jos koko vähentämisen taakka keskitetään yhdelle suppealle sektorille, voidaan ajatella muiden sektoreiden, joiden ei tarvitsisi lainkaan ponnistella päästöjen vähentämiseksi, saavan valtioneuvoston tukia.

Voisiko jäsenmaa sitten tehdä sellaisen vinon alkujakon, että esimerkiksi vientituotantosektori¹⁰ vapautettaisiin kokonaan päästöjen vähentämisen taakasta ja

¹⁰ Hyödyke- ja työmarkkinoilla vallitsevien riippuvuuksien vuoksi vientisektorin määrittelykin (erotukseksi vain sisämarkkinoiden piiristä tulevan kilpailun kohteena olevalle sektorille) voi olla hankalaa.

koko taakka kohdistettaisiin esimerkiksi lauhdesähkölle? Vastineeksi päästökauppalaissa mainittaisiin kariutuneiden kustannusten korvaaminen sektorille, joka saa erityisen tiukan kiintiön.

Direktiivin III liitteen kohta 11 toteaa, että kansallinen alkujakosuunnitelma voi sisältää tiedot siitä, millä tavalla EU:n ulkopuolisten maiden tai yksiköiden kilpailu otetaan huomioon. Vientisektorin jonkinasteinen hellävaraisempi kohtelu voisi siis ko. kohdan valossa olla mahdollista. Mutta kyse on kaupasta kolmansien maiden kanssa, ei EU:n sisäisestä kaupasta. Myös lukuun 3. viitaten voi sanoa, että elleivät muutkin jäsenmaat korvaa päästökaupan kariutuneita kustannuksia, niiden korvaamisella Suomessa ei ole menestymisen mahdollisuuksia yhteisössä.¹¹

Tammikuussa 2004 julkaistuissa alkujakoa koskevissa suuntaviivoissa (Commission, 2004) komissio pyrkii rajoittamaan liitteen III kohdan 11 soveltamista. Suuntaviivoissa todetaan, että kolmansista maista tulevan kilpailun huomioonottaminen ei saa vaikuttaa päästökauppasektorin alkujakon kokonaismäärään, jota käsitellään liitteen III kohdissa 1 – 5. Kannanotto on epälooginen, koska direktiivissä, sen enempää kuin suuntaviivoissakaan ei kielletä esimerkiksi kokonaismäärän rakentamista alhaalta ylöspäin eli laitosten alkujakomäärien summana. Samoin liitteen III kohdan 3 mukaan päästöoikeuksien kokonaismäärän on vastattava päästökaupan kattamien toimintojen taloudellisia edellytyksiä vähentää päästöjä. Tässä voidaan ajatella paitsi substituutiomahdollisuuksia panospuolella, yhtä hyvin substituutiomahdollisuuksia hyödykemarkkinoilla. Hyvät substituutiomahdollisuudet jälkimmäisillä lisäävät annetun alkujakon aiheuttamia taloudellisia menetyksiä.

Päästökauppaan on sisäänrakennettu 87 artiklan huomioonottaminen. Direktiivin 11 artiklan 'Päästöoikeuksien jakaminen ja myöntäminen' 3 kohdan mukaan artiklan 1 tai 2 kohdan mukaisesti tehdyissä päätöksissä on noudatettava Euroopan yhteisön perustamissopimuksen ja erityisesti sen 87 ja 88 artiklan vaatimuksia. Jakopäätöksiä tehdessään jäsenvaltioiden on otettava huomioon se, että päästöoikeuksia on oltava uusien osallistujien saatavilla. Varmemman vakuudeksi direktiivin liitteen III kohdan 5 mukaan Euroopan yhteisön perustamissopimuksen ja etenkin sen 87 ja 88 artiklan vaatimusten mukaisesti suunnitelma ei saa syrjiä eri

Esimerkiksi vaikka sähköllä ei käytäisikään paljon ulkomaankauppaa ja siirtoyhteydet olisivat rajoitetut, kuitenkin sähkön tuotannosta erittäin merkittävä osa menee vientiteollisuuden käyttöön. Käytännössä kolmansista maista tulevalle kilpailulle avoimella sektorilla tarkoitettaneen teollisuutta, mukaan lukien sähkön tuotanto, tai ainakin osia niistä. Edellähän Nieppolan kanta on, että kariutuneiden kustannusten korvaaminen sähkömarkkinoilla vaikuttaa selkeästi jäsenvaltioiden väliseen kauppaan. Kolmansien maiden taholta kilpailun kohteena olemiseen otetaan kantaa muun muassa yhteisön polkumyyntimenettelyssä, Neuvoston asetukset 519/94 ja 3285/94 (Mäkelä, 1994).

¹¹ Vaikka liitteen III kohtaa 11 käytettäisiinkin yhteisössä hyväksi tasapuolisesti eri jäsenmaissa niin, että sen käyttö ei joutuisi vaikeuksiin yhteisöoikeuden kannalta, voi 9 kohdan massiivinen käyttö herättää prosessin WTO:ssa vaikkapa USA:n taholta.

yrittäjiä tai aloja toisiinsa nähden siten, että suosittaisiin aiheettomasti tiettyjä yrityksiä tai toimintoja.

EY:n kasvihuonekaasujen monitorointikomitean alaisen päästökauppatyöryhmän WG 3:n kokouksessa 10.-11.7.2003 komission edustaja lupasi kirjallista materiaalia mm. seuraavista seikoista:

- toimintatukien vaikutukset
- ekologiset verot; vapautukset ja leikkurit, voiko pakollista toimea katsoa aikaisemmaksi toimeksi?
- aikaisemmat toimet - valtion tuki
- huutokaupan vaikutukset
- jos valtion tuella on ollut useampia perusteita, vaikuttaako se asiaan?
- ryhmittymä – kartelli -kysymyksessä kehoitettiin olemaan yhteydessä oman maan kilpailuviranomaisiin.

4.6 Muutoksenhaku vai korvausvaatimus

Kansallisen päästökauppalain, jossa alkujaon periaatteet todetaan, voidaan väittää olevan yhteisöoikeuden, ennen kaikkea tietenkin päästökauppadirektiivin, mutta myös esimerkiksi valtiontukisäännösten, vastainen.¹²

Päästökauppadirektiivin artiklan 9 mukaan kansallisessa jakosuunnitelmassa esitetään päästöoikeuksien kokonaismäärä sekä se, miten jäsenvaltion on tarkoitus nämä päästöoikeudet jakaa (allocate). Ensimmäisen kauden jakosuunnitelmasta on ilmoitettava (notifioitava) muille jäsenvaltioille ja komissiolle 31.3.2004 mennessä, seuraavia kausia koskeva suunnitelma 18 kk ennen kauden alkua. Komissio voi kolmen kuukauden kuluessa hylätä suunnitelman tai osan siitä sillä perusteella, että se ei ole liitteen III mukainen.

Valtioneuvoston periaatepäätöksessä 30.1.2003 mukaan kansallisen alkujakosuunnitelman hyväksyy valtioneuvosto. Koska liitteen III kohdan 10 mukaan suunnitelmaan on sisällytettävä luettelo direktiivin kattamista laitoksista ja päästöoikeuksista, jotka niille kullekin aiotaan myöntää, se voi olla päätös, josta voi valittaa. Kansallisen jakosuunnitelman yksityiskohtaiset kriteerit voidaan kuitenkin ehkä kirjoittaa myös normiksi eli tässä tapauksessa valtioneuvoston asetuk-

¹² Tämän ja seuraavan luvun muutoksenhakuasiat jne. ovat valmisteltavana, joten tässä ne ovat vain skemaattisesti ja pedagogisina esimerkkeinä ottamatta niihin mitään kantaa sisällöllisesti. Kuitenkin arvioitiin kariutuneiden kustannusten mahdollisesta korvaamisesta vaikuttaa muiden oikeussuojakeinojen olemassaolo.

seksi.¹³ Tällöinkin voidaan herättää kysymys sen yhteisöoikeuden mukaisuudesta.

Valtioneuvoston päätöksestä, jolla konkreettinen lopullinen alkujako kunkin laitoksen toiminnanharjoittajalle suoritetaan, voi valittaa Korkeimpaan hallinto-oikeuteen (hallintolainkäyttölaki 586/96 7§). Mainitun pykälän mukaan valituksen saa tehdä sillä perusteella, että päätös on lainvastainen.

Vahingonkorvauslain (1974/412) 3 luvun 5 §:n mukaan kannetta valtioneuvoston, ministeriön, valtioneuvoston kanslian, tuomioistuimen tai tuomarin päätöksestä aiheutuneen vahingon korvaamisesta ei saa nostaa, ellei päätöstä ole muutettu tai kumottu taika ellei virheen tehnyttä ole todettu syylliseksi virkariikokseen tai velvoitettu korvaamaan vahinkoa. Milloin hallintoviranomaisen päätökseen on haettu muutosta valtioneuvostolta, korkeimmalta hallinto-oikeudelta tai virkaylioikeudelta, päätöksestä aiheutuneen vahingon korvaamisesta ei saa nostaa kannetta siltä osin kuin päätös on jätetty pysyväksi.

Vahingonkorvauslain mukaisen vahingon korvaamisen edellytys on virhe, laininlyönti tai huolimattomuus, joka päästökauppain mukaisen alkujaon tapauksessa voi olla vaikea osoittaa. Joka tapauksessa ajatuksena on, että asianomainen on velvollinen ensin hakemaan muutosta hallinto-oikeudessa, ennen kuin vahingonkorvauslain mukaiseen menettelyyn mennään. Ennakkotapausta maksetusta korvauksesta tämäntyypisten syiden johdosta ei liene.¹⁴

¹³ Säädöksillä tarkoitetaan lakeja ja asetuksia sekä oikeusohjeita sisältäviä valtioneuvoston ja ministeriön päätöksiä, kunnallisia järjestyssääntöjä ja muita oikeusohjeita sisältäviä säännöstöjä (Lainlaatijan opas s. 25).

¹⁴ Antti Leinosen, Oikeusministeriö, puhelinhaastattelu 20.8.2003

5 Yritysten tasapuoliset toimintaedellytykset

Päästökauppa voidaan tietoisesti suunnitella vinoksi, niin että päästöjen vähentämistäakka selvästi keskittyisi jollekin laitostyyppiryhmälle (liitteen I activities, toiminnot, tuotannonalat, tai niiden tarkemmin jaotellulle alaluokalle), ja tälle ryhmälle korvattaisiin kariutuneita kustannuksia. Tämän menettelyn ongelmallisuutta yhteisöoikeuden kannalta on käsitelty edellä.

Kansallisen päästökauppain ja kansallisen alkujakosuunnitelman hyväksymisen jälkeen (jos siis niihin ei pyritä saamaan muutosta) jäljelle jää oikeussuojakeinoina korvauksen hakeminen kariutuneista kustannuksista tai muutoksenhaku itse alkujakoon. Yhteiskunnan kannalta pienemmät taloudelliset menetykset päästöjen vähentämisestä koituvat siinä vaihtoehdossa, että itse alkujakoa muutetaan paremmaksi. Silloinhan myös itse kauppajärjestelmä toimii tarkoituksensa mukaisesti parhaiten kustannuksia säästävästi. Korvauksen maksaminen on yhteiskuntataloudellisesti kalliimpaa, muun muassa koska korvaukset on täytynyt jostakin ensin kerätä veroina.

Verojärjestelmän kustannukset syntyvät kuluttajahintojen nousun aiheuttamasta reaali-palkkojen laskusta, joka johtaa työn tarjonnan alenemiseen, toisaalta vähentyneen työn tarjonnan vaikutuksesta verokertymään.

Filosofisesti voi sanoa, että kysymys kariutuneiden kustannusten olemassaolosta kiteytyy kysymykseksi direktiivin alkujakokriteerien (artikla 11, liite III) ja perustamissopimuksen artiklojen 87 ja 88 noudattamisesta. Kariutuneita kustannuksia voi olla vain, jos niitä on rikottu. Tämän sanominen ei tietenkään poista itse ongelmaa.

6 Kariutuneet kustannukset päästökaupassa ja pähkinäkuoressa

Yhteisöoikeuden kannalta kariutuneiden kustannusten korvaaminen on ongelmallista. Sähkömarkkinoilla kariutuneiden kustannusten korvausmahdollisuus avautui sähkömarkkinadirektiivin 96/92/EY artiklan 24 perusteella. Suomen sähkömarkkinalaissa ei kariutuneita kustannuksia ole mainittu. Vastaavaa säännöstä ei ole päästökauppadirektiivissä.

Korvausmahdollisuuden esittäminen päästökauppalaisissa ja alkujakon tietoinen suunnittelu sellaiseksi, että kariutuneita kustannuksia tarvitsisi korvata ja todella korvattaisiin, saattaisi olla punainen vaate komissiolle ja muille jäsenvaltioille. Kansallinen alkujakohan notifioidaan myös muille jäsenvaltioille.

Päästökauppa on tarkoitettu lieventämään päästöjen rajoittamisen aiheuttamia taloudellisia menetyksiä. Korkea päästöoikeuden hinta liittyy korkeaan sähkön hintaan markkinoilla, joten siitä ei yleisesti ottaen tule tappioita sähköntuottajille. Lisäksi korkea päästöoikeuden hinta Euroopassa liittyy korkeasuhdanteeseen, jolloin myös suomalaisten yritysten kannattavuus on hyvä. Päästöoikeuden hinta toimiikin suhdannepuskurina, koska se on matalasuhdanteessa alhainen. Samalla se tasoittaa vaihteluita yritysten taloudellisessa tilanteessa.

Oikeussuojakeinojen kannalta parasta olisi sellainen alkujako, joka kohtelisi toiminnanharjoittajia oikeudenmukaisesti. Parempi keino pyrkiä tähän – jos alkujako on ollut jonkun mielestä epäonnistunut - on kariutuneiden kustannusten korvaamisen sijasta normaali valitustie Korkeimpaan hallinto-oikeuteen.

Kirjallisuus

Commission (2004): Communication from the commission on guidance to assist Member States in the implementation of the criteria listed in Annex III to Directive 2003/87/EC establishing a scheme for greenhouse emission allowance trading within the Community and amending Council Directive 96/61/EC, and on the circumstances under which force majeure is demonstrated, Brussels, 7 January 2004, COM(2003)830 final.

Direktiiviehdotus (2003): Ehdotus: Euroopan Parlamentin ja Neuvoston direktiivi kasvihuonekaasujen päästöoikeuksien kaupan järjestelmän toteuttamisesta yhteisössä annetun direktiivin 2003/.../EY muuttamisesta Kioton pöytäkirjan hankemekanismin osalta, Bryssel 23.7.2003, KOM(2003) 403 lopullinen.

Electrowatt-Ekono (2001): Sähkön hankinnan rakenteen muutoksen vaikutus sähkön hintaan sekä julkisen vallan toimenpiteiden vaikutus kariutuneiden kustannusten määrään, Electrowatt-Ekono 26.1.2001.

Electrowatt-Ekono (2003): Emissions Trading and the Nordic Electricity Market, Electrowatt-Ekono 28.1.2003.

Erkki J. Hollo (2002): Kohti päästökauppaa, Ympäristöjuridiikka 2/2002.

Komissio (2001): Komission tiedonanto kariutuneisiin kustannuksiin liittyvistä valtiontukien analyysimenetelmistä, komission hyväksymä 26.7.2001, ei KOM-numeroa.

KTM (2001): Kansallinen päästökauppa, Kioton mekanismit -toimikunnan osamietintö, Kauppa- ja teollisuusministeriön työryhmä- ja toimikuntaraportteja 1/2001.

Mäkelä, Pekka (1994): Markkinat ja ympäristö, EU:n ympäristöpolitiikan tarkastelua, VATT-Tutkimuksia 19, Helsinki 1994.

NERA (2002): Evaluation of alternative initial allocation mechanisms in a European Union greenhouse gas emissions allowance trading scheme, National Economic Research Associates, March 2002.

Nieppola, Tommi (2002): Sähkömarkkinoiden hukkakustannukset, Tutkimus sähkömarkkinoiden avaamisesta johtuvien taloudellisten menetysten korvausmahdollisuudesta, Helsingin yliopiston oikeustieteellisen tiedekunnan julkaisuja, Helsinki 2002.

Perustuslakivaliokunta (1999): Perustuslakivaliokunnan lausunto 11/1999 vp, Hallituksen esitys ympäristönsuojelu- ja vesilainsäädännön uudistamiseksi.

Päätös (2002): Neuvoston päätös, tehty 25 huhtikuuta 2002, ilmastonmuutosta koskevan Yhdistyneiden Kansakuntien puitesopimuksen Kioton pöytäkirjan hyväksymisestä Euroopan yhteisön puolesta sekä sen velvoitteiden täyttämistä yhteisesti, 2002/358/EY.

Päästökauppadirektiivi (2003): Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2003/87/EY, annettu 13 lokakuuta 2003, kasvihuonekaasujen päästöoikeuksien

kaupan järjestelmän toteuttamisesta yhteisössä ja neuvoston direktiivin 96/61/EY muuttamisesta, Euroopan unionin virallinen lehti L 275/32, 25.10.2003.

Saraviita Ilkka (2000): Perustuslaki 2000, Kauppakaari, Helsinki 2000.

Seitzinger, Michael V. (2001): Stranded Costs, Electric Utility Restructuring Briefing Book, January 9, 2001.

Silvennoinen, Kyllikki (2003): MOS/KTM Muistio 16.6.2003: Päästöoikeudet ja valtiontuki.

Suuntaviivat (1999): Yhteisön suuntaviivat valtiontuesta vaikeuksissa olevien yritysten pelastamiseksi ja rakenneuudistustueksi sovelletaan myös energia-alaan, annettu 8.7.1999, EYVL C 288, 9.10.1999.

Suuntaviivat (2002): Yhteisön suuntaviivat valtiontuesta ympäristönsuojelulle, EYVL C 37, 3.2.2002.

Sähkömarkkinadirektiivi (1996): Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 96/92/EY, annettu 19 päivänä joulukuuta 1996, sähkön sisämarkkinoita koskevista yhteisistä säännöistä.

**VATT-KESKUSTELUALOITTEITA / DISCUSSION PAPERS ISSN 0788-5016
- SARJASSA ILMESTYNEITÄ**

271. Kari Seppo – Kröger Outi – With Hanna: Saksan verouudistus 2001. Helsinki 2002.
272. Kari Seppo: Norjan ja Suomen tuloverojärjestelmän vertailua. Helsinki 2002.
273. Sinko Pekka: Labour Tax Reforms and Labour Demand in Finland 1997-2001. Helsinki 2002.
274. Pekkala Sari – Kangasharju Aki: Adjustment to Regional Labour Market Shocks. Helsinki 2002.
275. Poutvaara Panu: Gerontocracy Revisited: Unilateral Transfer to the Young May Benefit the Middle-aged. Helsinki 2002.
276. Uusitalo Roope: Tulospalkkaus ja tuottavuus. Helsinki 2002.
277. Kemppi Heikki – Lehtilä Antti: Hiilidioksidiveron taloudelliset vaikutukset. Helsinki 2002.
278. Rauhanen Timo: Liikevaihtoraja arvonnlisäverotuksessa – Pienyrityksen kasvun este? Helsinki 2002.
279. Berghäll Elina – Kilponen Juha – Santavirta Torsten: Näkökulmia suomalaiseen tiede-, teknologia- ja innovaatiopolitiikkaan – KNOGG-työpajaseminaarin yhteenveto. Helsinki 2002.
280. Laine Veli: Evaluating Tax and Benefit Reforms in 1996 – 2001. Helsinki 2002.
281. Pekkala Sari – Tervo Hannu: Unemployment and Migration: Does Moving Help? Helsinki 2002.
282. Honkatukia Juha – Joutsenvirta Esa – Kemppi Heikki – Perrels Adriaan: EU:n laajuisen päästökaupan toteuttamisvaihtoehdot ja vaikutukset Suomen kannalta. Helsinki 2002.
283. Kotakorpi Kaisa: Access Pricing and Competition in Telecommunications. Helsinki 2002.
284. Hämäläinen Kari – Böckerman Petri: Regional Labour Market Dynamics, Housing and Migration. Helsinki 2002.
285. Sinko Pekka: Labour Taxation, Tax Progression and Job Matching – Comparing Alternative Models of Wage Setting. Helsinki 2002.
286. Tuomala Juha: Työttömyyden alueellisen rakenteen kehitys 1990-luvulla. Helsinki 2002.
287. Berghäll Elina: Virosta ja Ahvenanmaan itsehallintoalueelta Suomeen kohdistuvat verokilpailupaineet. Helsinki 2002.
288. Korkeamäki Ossi – Kyyrä Tomi: The Gender Wage Gap and Sex Segregation in Finland. Helsinki 2002.
289. Kilponen Juha – Santavirta Torsten: Taloudellinen kasvu, innovaatiot ja kilpailu – katsaus kirjallisuuteen ja politiikkasuosituksiin. Helsinki 2002.

290. Siivonen Erkki – Huikuri Satu (Edited): Workshop on Studies for Northern Dimension Kalastajatorppa 30 – 31 May, 2002. Helsinki 2002.
291. Pohjola Johanna – Kerkelä Leena – Mäkipää Raisa: Who Gains from Credited Forest Carbon Sinks: Finland and Other Annex I Countries in Comparison. Helsinki 2002.
292. Montén Seppo – Tuomala Juha: Alueellinen työttömyys ja pitkäaikaistyöttömyys 1990-luvulla. Helsinki 2003.
293. Lyytikäinen Teemu: Pienituloisuuden dynamiikka Suomessa. Helsinki 2003.
294. Aulin-Ahmavaara Pirkko – Jalava Jukka: Pääomapanos ja sen tuottavuus Suomessa vuosina 1975-2001. Helsinki 2003.
295. Vaittinen Risto: Maatalouskaupan vapauttaminen – kansainväliset vaikutukset ja merkitys EU:lle. Helsinki 2003.
296. Haataja Anita: Suomalaiset mikrosimulointimallit päätöksenteon valmistelussa ja tutkimuksessa. Helsinki 2003.
297. Kangasharju Aki – Korpinen Liisa – Parkkinen Pekka: Suomessa asuvat ulkomaalaiset: Esiselvitys. Helsinki 2003.
298. Hietala Harri – Lyytikäinen Teemu: Työn, pääoman ja kulutuksen verorasituksen mittaaminen. Helsinki 2003.
299. Räisänen Heikki: Rekrytointiongelmat ja työvoimapotentialiaali lääkäreiden, lastentarhanopettajien, farmaseuttien ja proviisorien ammattiteissa. Helsinki 2003.
300. Kröger Outi: Pääoma- ja yritystulojen verotus – uusi suunta? Helsinki 2003.
301. Kari Seppo – Liljeblom Eva – Ylä-Liedenpohja Jouko: Snedvridande beskattning av utländska investeringar: Reell och finansiell aktivitet inducerad av skattearbitrage. Helsinki 2003.
302. Pekkala Sari: Is Little Brother Nothing but Trouble?: Educational Attainment, Returns to Schooling and Sibling Structure. Helsinki 2003.
303. Vaittinen Risto: Liberalisation of Agricultural Trade – Global Implications and what it Means for the EU. Helsinki 2003.
304. Kangasharju Aki – Venetoklis Takis: Do Wage-subsidies Increase Employment in Firms? Helsinki 2003.
305. Räisänen Heikki: How to Cope with Labour Market Policy Tools in Economic Downturn: Finnish Evidence. Helsinki 2003.
306. Ruotoistenmäki Riikka – Siivonen Erkki: Tiehankkeiden rahoitusvajeen ratkaisu? Helsinki 2003.
307. Hjerppe Reino: Social Capital and Economic Growth Revisited. Helsinki 2003.
308. Honkatukia Juha – Kangasharju Aki – Vaittinen Risto: Suuren aluepolitiikan ja hajasijoittamisen vaikutuksia Keski-Suomessa. Helsinki 2003.
309. Luukkonen Antti: Palkkadiskriminaatio Suomen teollisuussektorin toimihenkilöillä vuonna 2000. Helsinki 2003.
310. Pekkala Sari: What Draws People to Urban Growth Centers: Jobs vs. Pay? Helsinki 2003.

311. Rantala Juha – Romppanen Antti: Ikääntyvät työmarkkinoilla. Helsinki 2003.
312. Hämäläinen Kari: Education and Unemployment: State Dependence in Unemployment Among Young People in the 1990s'. Helsinki 2003.
313. Berghäll Elina – Kiander Jaakko: The Finnish Model of STI Policy: Experiences and Guidelines. KNOGG Thematic Network WP4 Country Report – Finland. Helsinki 2003.
314. Kilponen Juha – Sinko Pekka: Does Centralised Wage Setting Lead into Higher Taxation? Helsinki 2003.
315. Järviö Maija-Liisa: Julkisesti tuettu hammashuolto vuosina 1994-2000. Helsinki 2003.
316. Ollikainen Virve: The Determinants of Unemployment Duration by Gender in Finland. Helsinki 2003.
317. Kari Seppo – Lyytikäinen Teemu: Efektiivinen veroaste eri sijoitusmuodoissa. Helsinki 2003.
318. Peltola Mikko – Soininen Jarno: Lasku- ja kasvualojen työmarkkinat 1990-luvulla. Helsinki 2003.
319. Sinko Pekka: Subsidizing vs. Experience Rating of Unemployment Insurance in Unionized Labor Markets. Helsinki 2003.
320. Korkeamäki Ossi – Kyyrä Tomi: Explaining Gender Wage Differentials: Findings from a Random Effects Model. Helsinki 2003.
321. Luukkonen Antti: Sukupuolten palkkaero yksityisissä palveluammateissa. Helsinki 2003.
322. Hjerppe Reino: Uncovering the Dimensions of the Common Good – Problems of Measurement of the Size of the Public Sector. Helsinki 2003.
323. Perrels Adriaan – Ahlqvist Kirsti – Heiskanen Eva – Lahti Pekka: Kestävän kulutuksen potentiaalia etsimässä – esitutkimus –. Helsinki 2004.
324. Tukiainen Janne: Access to Computer, Internet and Mobile Phone at Home in Finland, Ireland, Netherlands and Sweden. Helsinki 2004.
325. Rätty Tarmo – Luoma Kalevi – Aronen Pasi: Palvelusetelit kuntien sosiaalipalveluissa. Helsinki 2004.
326. Parkkinen Pekka: Hoiva- ja hoitopalvelumenot tulevaisuudessa. Helsinki 2004.
327. Korkeamäki Ossi – Kyyrä Tomi – Luukkonen Antti: Miesten ja naisten palkkaerot yksityisellä sektorilla. Helsinki 2004.