



Yksilö energiapolitiikan keskiössä – aurinkoenergian sääntelystä Suomessa

*Kim Talus,^a Sirja-Leena Penttinen,^a Pami Aalto,^b
Pirkko Harsia,^c Hannele Holttinen,^d Pertti
Järventausta^e*

a = Oikeustieteiden laitos, Itä-Suomen yliopisto

b = Johtamiskorkeakoulu, Tampereen yliopisto

c = Tampereen ammattikorkeakoulu

d = Teknologian tutkimuskeskus VTT

e = Tampereen teknillinen yliopisto

ISBN: 978-952-03-0149-1

1. Ongelma: EU:n energiaunionia luodaan – miten tukea sähkön pientuotantoa Suomessa?

Energiaunioni on Euroopan unionin uusi laajamittainen hanke. Sen keskiössä ovat EU:n kansalaiset. Tavoitteena on sitouttaa kansalaiset energijärjestelmän muutokseen ja osallistumaan markkinoiden toimintaan. Jotta tämä ja muut energiaunionin tavoitteet voidaan saavuttaa, tulee kansallisia energiemarkkinoita ja niiden logiikkaa muuttaa merkittävästi.

Energiantuotannon osalta tämä tarkoittaa muun muassa uusiutuvien energialähteiden kasvun tukemista ja tuotannon ohjaamista edelleen kohti hajautetumpaa mallia. Lisäksi sähkön käytön ja siihen liittyvä rakentamisen ohjaus tulee yhteensovittaa muuttuvan tuotantorakenteen kanssa. Tämä edellyttää nykyisten kansallisten sääntelypuitteiden laajempaa muuttamista.

Suomen nykyinen uusiutuvan energian tukijärjestelmä on rakennettu suurehkoja hankkeita silmällä pitäen. Näiden hankkeiden tukia hallinnoidaan energiaviraston toimesta keskitetysti ”yhden luukun” kautta.

Aurinkoenergia ei kuulu järjestelmän piiriin lainkaan. Aurinkoenergia on tyypillisesti pienimuotoisempaa ja tällä hetkellä

aurinkoenergiainvestoinnit ovat usein yksityisten tekemiä investointeja. Niille ei ole mahdollista saada Suomessa tuotantotukea. Pienempiä hankkeita varten Suomessa on kuitenkin mahdollista hakea investointitukea – mutta ei kuitenkaan kotitalouksien tekemille investoinneille.

Yksityisten kotitalouksien tekemät investoinnit aurinkoenergiaan ovat kuitenkin käytännössä verotuen piirissä niin kauan kuin tuotanto ja kulutus tapahtuvat samalla kiinteistöllä, ilman että sähköä luovutetaan sähköverkkoon. Tällöin tuotantoon ja kulutukseen ei kohdistu valmisteveroa, huoltovarmuusmaksua eikä arvonnäisäveroa. Omakotikiinteistöllä oleva aurinkopaneeli toimii tyypillisesti juuri näin. Mikäli omaan käyttöön tuotettu sähkö kuitenkin siirretään sähköverkon kautta, ei pien- ja mikrotootantoon liittyviä vero- ja muita etuja voida käyttää hyväksi. Tämä tilanne on käsillä esimerkiksi silloin, kun kerrostaloasukas asentaa aurinkopaneelin muulle kuin asuin-kiinteistölleen ja siirtää sähkön omaan käyttöönsä sähköverkon välityksellä. Tällöin kerrostaloasukas voi tietenkin hyödyntää kotitalousvähennyksen, mutta tukena se ei kuitenkaan ole merkittävä. Asetelma syrjii merkittävästi isoa osaa suomalaisista ja estää sekä aurinkoenergiajärjestelmien että muiden pienmuotoisten uusiutuvan energian tuotantomuotojen laajamittaisen käyttöönoton. Kansalaiset kohtaavat ongelmia myös muissa rakennuskohtaisissa ratkaisuissa. Energiatohokkuusvaatimukset ovat ristiriitaisia omavaraiskäytön ja energialaskennan osalta. Niin kulutuksen kuin tuotannonkin laskenta tehdään vuositasolla.

Mikäli yksityisten kotitalouksien roolia energiemarkkinoilla halutaan korostaa, on tämä mahdollista muuttamalla nykyistä sääntelykehikkoa. Tässä analyysissä käsittelemme kahta mahdollista muutosta, jotka tukisivat kotitalouksien nykyistä aktiivisempaa roolia energiemarkkinoilla. Lisäksi on huomioitava, kuinka nykyinen energiapohjainen jakelusähkötariffi antaa etua niille, jotka tuottavat sähköä omaan käyttöön muiden verkonkäyttäjien maksamana. Tästä syystä asiantuntijapiireissä keskustellaan tariffien muuttamisesta enemmän tehopohjaisiksi.

2. Keskitetyn sähkön pientuotannon mallin käyttöönotto

Yksi vaihtoehto tukea yksityisten osallistumista energiamarkkinoiden toimintaan on niin sanottu keskitetty sähkön pientuotannon malli. Tässä mallissa ne suomalaiset, jotka asuvat kaupunkiympäristössä ja kerrostalossa ja joilla ei ole mahdollisuutta asentaa pihapiiriinsä aurinkopaneeleja tai muita uusiutuvaa energiaa tuottavia järjestelmiä, voivat tehdä sen keskitetysti ostamalla osuuden tuotantolaitoksesta, joka sijaitsee muualla kuin kyseisen henkilön tai yrityksen pihapiirissä.

Kysymys on Suomen mittakaavassa merkittävä, koska kymmenessä suurimmassa kaupungissamme asuu yli kaksi miljoonaa ihmistä, joista suurimman osan asumismuoto on muu kuin omakotitalo.

3. Keskitetyn sähkön pientuotannon edut

- Keskitetty sähkön pientuotanto edistää uusiutuvalla energialla tuotetun sähkön määrän kasvua mahdollistamalla sähkön mikrotuotannon kaikille sähkönkäyttäjille ilman asumismuotoon liittyvää syrjintää;
- keskitetty sähkön pientuotantomalli mahdollistaa sen, että kuka tahansa voi hankkia osuuden uusiutuvalla energialla sähköä tuottavasta voimalasta, omasta kiinteistöstä, sen kunnosta ja/tai sijaintipaikasta riippumatta;
- alueellisesti keskitetyllä sähkön pientuotannolla varmistetaan voimalan optimaalinen sijainti, ja mahdollistetaan voimalan kunnossapidon ja käytön tehokkuus.

Mallia voidaan tukea kahdella tavalla: varsinaisten vero- tai muiden tukien myöntäminen sekä huomioimalla etätuotanto osana lähes nollaenergiarakentamista. Näitä käsitellään seuraavaksi.

4. Sähkön etätuotannon tukeminen

Sähkön, tai laajemmin energian, etätuotantoa voidaan tukea verotuksen kautta. Verotukien, joko tuotannon verottomuuden tai investointien verovähennyskelpoisuuden kautta, vahvuutena on niiden helppous kotitalouksien kannalta.

Järjestelmä voidaan luoda siten, että raskaita hakemusmenettelyitä ei ole tarpeen käydä läpi. Valtion kannalta tämä tarkoittaa tietenkin hallinnollisen työn lisäämistä. On myös huomattava, että tiettyyn tuotantomuotoon – kuten aurinkoenergiaan tai muihin uusiutuvan energian tuotantomuotoihin – rajattua tuotantotukea voidaan usein pitää valtiontukena. Tällöin tukeen sovelletaan EU:n valtiontukisääntelyä ja jäsenvaltion on tehtävä valtiontuki-ilmoitus Euroopan komissiolle, joka arvioi suunnitellun valtiontuen soveltuvuuden EU:n sisämarkkinoille. Lähtökohtaisesti ei ole kuitenkaan syytä olettaa, etteikö tukea hyväksyittäisi.

Myös muu kuin verotukseen perustuva tuki on mahdollinen. Esimerkiksi Tanskassa on voimassa suoraan tukeen perustuva järjestelmä, joka on laadittu yksityisten kotitalouksien yhteisinvestointeja silmällä pitäen. Komissio on 24.10.2014 hyväksynyt Tanskassa voimassa olevan aurinkovoimaan kohdistuvan tuotantotukijärjestelmän, jossa tukea voi saada seuraavaan tarkoitukseen:

Eligibility is limited to joint PV installations, set up by a number of consumers who make a joint investment for an installation that delivers electricity for several households and for the grid. The assumption is made that a joint solar PV installation does not exceed 6 kW per household.

Kyseessä ei ole verohelpotuksen muodossa myönnetty tuki, vaan sähkönhinnan lisäksi maksettava lisämaksu, niin kutsuttu premio. Tästä huolimatta valtiontuen hyväksymisen edellytykset täyttyivät tässä tapauksessa. Näin voidaan olettaa, ettei ole periaatteellista estettä sille, että yksittäisten loppukuluttajien yhteistyöhön perustuvalla mallille voitaisiin myöntää valtiontukea joko verotuksen tai suorien tukien kautta – ennen kaikkea ottaen huomioon Energiaunionin keskiössä olevat energiapolitiikan linjaukset.

5. Energian etätuotannon huomioiminen ”lähes nollaenergiarakennuksissa”

Keskitettyyn uusiutuvan energian tuotantoon liittyy myös kysymys niin kutsutuista ”lähes

nollaenergiarakennuksista”. Vuonna 2010 voimaantulleen rakennusten energiatehokkuusdirektiivin mukaan jäsenvaltioiden on vuoden 2020 loppuun mennessä varmistettava, että kaikki uudet rakennukset ovat lähes nollaenergiarakennuksia. Lähes nollaenergiarakennuksia on erittäin korkea energiatehokkuus. Niiden tarvitsema lähes olematon tai erittäin vähäinen energian määrä olisi hyvin laajalti katettava uusiutuvista lähteistä peräisin olevalla energialla – mukaan lukien paikan päällä tai rakennuksen lähellä tuotettava uusiutuvista lähteistä peräisin oleva energia. Direktiivi jättää paljon harkintavaltaa EU:n jäsenvaltioille kansallisen täytäntöönpanon suhteen. Keskeistä on ennen kaikkea se, kuinka lähellä – tai kaukana – direktiivin mukainen ’lähellä’ tuotettu uusiutuva omavaraisenergia on. Suomen kansallisen lainsäädännön mukaan uusiutuva omavaraisenergia on kiinteistöön kuuluvalla laitteistolla paikallisista uusiutuvista energialähteistä tuotettua uusiutuvaa energiaa. Suomen kansallinen lainsäädäntö ei siis huomioi muuta, kuin ’paikan päällä’ tuotetun omavaraisenergian.

Lisäksi on syytä huomioida, että uusiutuvan energian direktiivin mukaan jäsenvaltioiden on rakennusmääräyksissään otettava käyttöön toimenpiteitä, joilla lisätään kaikentyypisen uusiutuvista lähteistä peräisin olevan energian osuutta rakennusalalla. Näitä toimenpiteitä vahvistettaessa tai alueellisissa tukijärjestelmissään jäsenvaltiot voivat ottaa huomioon kansalliset toimenpiteet, jotka liittyvät energiatehokkuuden huomattavaan parantamiseen, sähkön- ja lämmönyhteistuotantoon sekä passiivi-, matalaenergia- ja nollaenergiataloihin. Direktiivi myös mahdollistaa sen, että edellä mainittu velvoite täytetään noudattamalla nollaenergiataloja koskevia normeja. Voidaan myös edellyttää, että kolmannet osapuolet käyttävät julkisten rakennusten tai osittain julkisten ja osittain yksityisten rakennusten kattoja sellaisia laitteita varten, jotka tuottavat energiaa uusiutuvista lähteistä. EU-tason sääntely ei siis rajoita – vaan sen sijaan mahdollistaa ja kannustaa – myös pientuotannon huomioimiseen laajemminkin kuin vain yksittäisen kiinteistön alueella. Rajaamalla tuotantopaikan sijaintia asetetaan paikallinen pientuotanto myös

eriarvoiseen asemaan suhteessa kauko- tai aluelämpöön, jota saatetaan tuottaa jopa fossiilisilla polttoaineilla.

Huomioimalla EU-sääntelyn tarjoama mahdollisuus laskea mukaan myös kiinteistön ulkopuolella tuotettu uusiutuva omavaraisenergia, helpotetaan kansallisella tasolla sekä lähes nollaenergiarakentamista että tuetaan yksityisten kotitalouksien uusiutuvan energian investointeja.

EL-TRAN– konsortio tutkii, mitä resurssitehokas sähköjärjestelmä tarkoittaa, miten se toteutetaan, millaisia politiikka-ongelmia sen toteutuksessa kohtaamme ja kuinka lopulta ratkomme niitä. Hanketta koordinoi Tampereen yliopisto, ja siinä ovat mukana Itä-Suomen yliopisto, Tampereen teknillinen yliopisto, Turun yliopisto, VTT ja Tampereen ammattikorkeakoulu.

Aiemmat EL-TRAN -analyysit

- | | |
|--------|---|
| 1/2016 | Miten toteutetaan resurssitehokkaampi ja ilmastoneutraali sähköenergiajärjestelmä? |
| 2/2016 | Miten sähkön siirtohintoja voidaan korottaa? Kansainvälisen investointioikeuden näkökulma |
-