KORKEIMMAN HALLINTO-OIKEUDEN PÄÄTÖS

Antopäivä
20.11.2007
Taltionumero
2968
Diaarinumero
315/2/07

Asia Sähköjohdon rakentamislupaa koskeva valitus

Valittaja United Power Oy, Kotka

Päätös, josta valitetaan

Kauppa- ja teollisuusministeriön päätös 19.12.2006 dnro 2/801/2004

Asian aikaisempi käsittely

United Power Oy on 31.5.2004 hakenut kauppa- ja teollisuusministeriöltä sähkömarkkinalain 18 §:n mukaista rakentamislupaa sähkönsiirtoon tarkoitetulle Venäjän ja Suomen väliselle 1 000 megawatin (2 x 500 megawatin) tehoiselle tasavirtakaapelille.

United Power Oy on 3.5.2006 toissijaisesti hakenut lupaa kahden 500 megawatin tasavirtakaapelin rakentamiselle.

Kauppa- ja teollisuusministeriön ratkaisu

Kauppa- ja teollisuusministeriö on valituksenalaisella päätöksellään, katsoen, että sillä ei ole toimivaltaa valvoa järjestelmävastaavan kantaverkonhaltijan toimien lainmukaisuutta ja siis jättäen tutkimatta United Power Oy:n väitteet Fingrid Oyj:n toiminnasta, hylännyt United Power Oy:n hakemuksen. Sovellettuina säännöksinä ministeriö on viitannut sähkömarkkinalain (386/1995) 18 ja 19 §:ään, sähkömarkkina-asetuksen (518/1995) 5 §:ään ja hallintolain (434/2003) 22 §:ään.

Päätöksen perusteluina ministeriö on lausunut muun ohella seuraavaa:

Fingrid Oyj:n toiminnasta on hakijan mukaan aiheutunut sille viivästystä ja erilaista haittaa. Tässä asiassa on kuitenkin kysymys maan rajan

ylittävän sähköjohdon rakentamisluvasta eikä päätöksessä oteta kantaa näihin väitteisiin. Kauppa- ja teollisuusministeriöllä ei ole toimivaltaa valvoa järjestelmävastaavan kantaverkonhaltijan toimien lainmukaisuutta, vaan se kuuluu sähkömarkkinalain 38 §:n nojalla Energiamarkkinaviraston tehtäviin.

Sähköjohdon rakentamisluvan myöntämisen yleisenä edellytyksenä on, että johdon rakentaminen on sähkön siirron turvaamiseksi tarpeellista. Ministeriö katsoo, että tässä tapauksessa uuden rajajohdon tarpeellisuus sähkön siirron turvaamiseksi on näytetty olevan enintään 700 megawatin tehoisen hankkeen osalta. Tarpeellisuutta ei sen sijaan ole osoitettu siltä osin kuin sähköä ei käytettäisi Suomessa. Tässä tapauksessa ei kuitenkaan ole arvioitu hankkeen tarpeellisuutta sähkönsiirron turvaamisen kannalta sellaisessa tilanteessa, jossa rakentamislupahakemus koskisi hakijan itsensä toteuttamaa, yksinomaan kauttakuljetukseen tarkoitettua johdonrakennushanketta Suomen alueen kautta.

Sähköjohdon rakentamisluvan myöntämisen tulee olla myös tarkoituksenmukaista sähkömarkkinoiden kehityksen kannalta. Tässä suhteessa hankkeella on sekä negatiivisia että positiivisia vaikutuksia.

Johtohankkeen vaikutukset voimajärjestelmään ja sähköverkkoon eivät puolla rakentamisluvan myöntämistä. Ministeriö toteaa, että Suomen voimajärjestelmää ja kantaverkkoa ei ole nykyisellään mitoitettu ottamaan vastaan hakemuksen kohteena olevan hankkeen suuruista liittymistehoa ja sen kautta kantaverkkoon syötettävää sähkömäärää Luoteis-Venäjän voimajärjestelmästä. Teholtaan 1 000 megawatin johdon toteuttaminen Luoteis-Venäjän voimajärjestelmästä edellyttäisi erittäin suuria investointeja joko Suomen ja Ruotsin sähköverkkoihin tai Luoteis-Venäjän voimajärjestelmään, jotta Suomen voimajärjestelmän toimintavarmuus säilyisi pohjoismaiden kantaverkoissa noudatettavalla käyttövarmuustasolla. Ministeriö katsoo, että sähkömarkkinoiden kehityksen kannalta ei ole tarkoituksenmukaista liittää Suomen voimajärjestelmään rajajohtoa, jonka liittämisen seurauksena Suomen voimajärjestelmän mitoittava vika määräytyisi sellaisen toisen voimajärjestelmän perusteella, jonka käyttövarmuustaso on ilman hankkeen mukaista 1 000 megawatin lisävientiäkin heikkenemässä tuotantovajeen ja lisääntyvien siirtojen seurauksena. Ministeriö katsoo myös, ettei ole sähkömarkkinoiden kehityksen kannalta tarkoituksenmukaista liittää Suomen voimajärjestelmään rajajohtoa, joka ei täytä voimajärjestelmään liittämisen edellytyksiä.

Johtohankkeen vaikutukset sähkön toimitusvarmuuteen ja energiahuollon varmuuden turvaamiseen eivät puolla rakentamisluvan myöntämistä. Ministeriö toteaa, että hankkeen myötä sähköntuotantotehon riippuvuus tuonnista ja erityisesti Venäjän tuonnista kasvaisi oleellisesti. Hankkeen toteuttaminen syrjäyttäisi Suomessa nykyistä sähkön ja lämmön yhteistuotantoa ja sähkön lauhdutustuotantoa sekä lykkäisi investointeja uuteen kotimaiseen sähköntuotantokapasiteettiin. Ministeriö toteaa, että Suomen energiapolitiikan tavoitteena on säilyttää monipuolinen, hajautettu ja tasapainoinen energiajärjestelmä. Energiahuollon varmuutta silmälläpitäen oman sähköntuotantokapasiteetin tulisi olla riittävä sellaisissakin tilanteissa, että tuonti naapurimaista ei olisi mahdollista poikkeuksellisten sää- tai muiden olosuhteiden vuoksi. Luoteis-Venäjän voimajärjestelmä on sähköntuotannon kannalta alijäämäinen ja tämän alijäämän arvioidaan noin kaksinkertaistuvan hankkeen johdosta. Luoteis-Venäjän voimajärjestelmän tehovajeen johdosta Venäjän kantaverkkoyhtiö on joutunut rajoittamaan sähkön vientiä Suomeen viime talven pakkasjakson aikana. Suomi on oman tuotantokapasiteettinsa riittämättömyyden vuoksi joutunut säätämään lain, jolla pyritään varmistamaan sähköntuotannon eräiden tehoreservien käytettävyys erityisjärjestelynä. Viranomaiset ja Fingrid ovat varautuneet rajoituksiin myös tulevan talven aikana. Näistä syistä ministeriö katsoo, että luvan myöntäminen hankkeeseen olisi ristiriidassa sähkön toimitusvarmuuteen ja energiahuollon varmuuden turvaamiseen tähtäävien Suomen energiapolitiikan keskeisten tavoitteiden kanssa eikä rakentaminen ole sen vuoksi tarkoituksenmukaista sähkömarkkinoiden kehityksen kannalta.

Johtohankkeen vaikutukset sähkön tarjontaan ja hintaan puoltaisivat luvan myöntämistä hankkeelle. Ministeriö toteaa, että hankkeen mahdollistama lisäkapasiteetti lisäisi sähkön tarjontaa Suomessa ja pohjoismaisilla sähkömarkkinoilla. Hanke mahdollistaisi myös uuden merkittävän sähkönmyyjän tulon sähkömarkkinoille, mikä lisäisi kilpailua sekä Suomen että Pohjoismaiden tukkusähkömarkkinoilla. Lisääntyvä tarjonta laskisi sähkön markkinahintaa, mutta vaikutuksessa tulisi huomioida myös investoinnit, jotka hankkeen johdosta jouduttaisiin tekemään Suomen voimajärjestelmään ja kantaverkkoon. Ministeriö arvioi, että hankkeen aiheuttama kustannushyöty suomalaisille sähkönkäyttäjille olisi käytännössä enintään noin 70–90 miljoonaa euroa vuodessa edellyttäen, että hankkeen seurauksena Suomen voimajärjestelmän käyttövarmuustaso ei laskisi ja pohjoismaisten sähkömarkkinoiden toimivuus ei heikkenisi Suomen ja Ruotsin välisen siirtokapasiteetin pullonkaulojen lisääntymisen seurauksena.

Hakemuksen hyväksymistä puoltavaksi tekijäksi voidaan katsoa kustannusmielessä myös se, että hankkeella olisi myönteinen vaikutus Suomen kasvihuonekaasupäästötaseeseen. Hakija on katsonut, että Suomen vuotuiset kasvihuonekaasupäästöt vähenisivät hankkeen ansiosta noin 2 miljoonaa hiilidioksiditonnia. Tästä aiheutuisi hakijan mukaan noin 20 miljoonan euron vuotuiset säästöt päästökauppasektorille.

Sähköjohdon rakentamisluvan myöntämisen tulee olla tarkoituksenmukaista myös sähkömarkkinoiden vastavuoroisuuden kannalta. Ministeriö katsoo, että Suomen ja Venäjän sähkömarkkinoiden vastavuoroisuuden toteutuminen on käytännön tasolla vielä siinä määrin keskeneräistä, että rakentamisluvan myöntäminen tämän kokoluokan suuruiselle hankkeelle ei ole tarkoituksenmukaista. Ministeriö toteaa myös, että sähkömarkkinoiden vastavuoroisuuden kannalta ei ole tarkoituksenmukaista myöntää rakentamislupaa johtohankkeelle, jonka tarkoituksena olisi tuoda Suomeen sähköä, joka suurelta osin olisi tuotettu RBMK-reaktoreilla varustetussa voimalaitoksessa.

Ministeriö katsoo kokonaisarvionaan, että hakemuksen hylkäämistä puoltavat perusteet ovat painoarvoltaan ja merkitykseltään selkeästi suuremmat kuin luvan myöntämistä puoltavat kustannussäästöt. Ministeriö katsoo johtopäätöksenään, että kokonaisuutena arvioiden rajajohdon rakentamisluvan myöntäminen hankkeelle ei ole sähkömarkkinoiden kehityksen ja vastavuoroisuuden kannalta tarkoituksenmukaista.

Käsittely korkeimmassa hallinto-oikeudessa

United Power Oy on valituksessaan ensisijaisesti vaatinut, että korkein hallinto-oikeus kumoaa ministeriön päätöksen kokonaisuudessaan ja palauttaa asian ministeriölle uudelleen käsiteltäväksi. Samalla tulee määrätä ministeriö käsittelemään asia erittäin kiireellisenä.

Toissijaisesti United Power Oy on vaatinut, että korkein hallinto-oikeus kumoaa ministeriön päätöksen siltä osin, kuin se koskee yhtiön toissijaista hakemusta 500 + 500 MW:n sähkökaapelista, ja palauttaa asian ministeriölle uudelleen käsiteltäväksi. Samalla tulee määrätä ministeriö käsittelemään asia erittäin kiireellisenä.

Lisäksi ministeriö tulee velvoittaa korvaamaan yhtiön oikeudenkäyntikulut laillisine korkoineen.

Yhtiö on perustellut valitustaan seuraavasti:

Merkittävimmät kilpailun esteet Suomen ja myös Pohjoismaiden sähkömarkkinoilla liittyvät markkinoiden keskittymisasteeseen, siirtoyhteyksien kapeikkoihin ja korkeisiin alalle pääsyn esteisiin. Useissa riippumattomissa asiantuntija-arvioissa on esitetty, että yksi keskeinen keino saada lisää kilpailua sähkömarkkinoille on tuonnin esteiden vähentäminen ja lisäyhteyksien rakentaminen. Lisätuonnin mahdollisuus lisää kilpailua ja alentaa sähkön hintaa kotimaassa. Samoin sähkön tuotannon riittävyys talven pakkaspäivinä paranee. Mitä enemmän erilaisia tuontivaihtoehtoja on, sitä pienemmäksi muuttuu riski yhdestä tuotantokanavasta ja sen toimivuudesta.

Suurimmat häviäjät tuonnin lisääntyessä ovat kansallisesti merkittävimmät sähköntuottajat Fortum Oyj ja Pohjolan Voima Oyj, jotka käyttävät valtaa Suomen kantaverkkoyhtiössä Fingrid Oyj:ssä. Fingridillä on monopoliasema sähkön siirrossa kantaverkossa. Fingridin äänivallasta edellä mainituilla sähköntuottajilla on lähes 67 prosenttia. Yhtiön hallituksen puheenjohtajana toimii Fortumin ja varapuheenjohtajana Pohjolan Voiman edustaja. Fingridin puolueettomuus on asiassa siten kyseenalaista. Fingrid on pystynyt estämään hankkeen viivyttelemällä asiaan liittyviä teknisiä selvityksiä ja liioittelemalla sähkön tuonnin lisäämiseen liittyviä uhkatekijöitä. Ministeriö vastaavasti on luottanut Fingridin toimintaan ja sen toimittamiin laskelmiin, jotka ministeriön käsityksen mukaan on tehty "virkavastuulla".

Kun yhtiö, ministeriö ja Fingrid eivät lähinnä Fingridin vastustuksen ja yhteistyöhaluttomuuden vuoksi löytäneet ratkaisua alunperin haetulle 1 000 MW:n sähkökaapelille, United Power teki toissijaisen hakemuksen kahden 500 MW:n sähkökaapelin rakentamisesta. Näille kaapeleille olisi voitu määritellä erilliset maihintulo- ja liityntäkohdat eri osista Suomea. Näin olisi voitu välttää Fingridin väittämä ongelma siitä, ettei Kaakkois-Suomen kantaverkossa olisi riittävästi kapasiteettia siirtää sinne syötetty lisäsähkö muualle Suomeen. Toinen ero toissijaisessa hakemuksessa suhteessa alkuperäiseen liittyi sähkökaapelin rakentamisen ajalliseen ulottuvuuteen. Toissijaisen hakemuksen mukaiset kaapelit voitaisiin rakentaa 1 - 3 vuoden välein.

Ministeriö ei halunnut ottaa tätä yhdessä sovitun toissijaisen vaatimuksen tekemistä lainkaan huomioon asian valmistelussa. Ministeriö ei pyytänyt Energiamarkkinavirastoa tarkastelemaan toissijaisessa hakemuksessa esitettyjä vaihtoehtoja eikä Fingrid suostunut tekemään

uusia laskelmia toissijaisen hakemuksen perusteella. United Powerin toissijaisen hakemuksen lainmukainen käsittely olisi käytännössä tarkoittanut, että nyt tehdyn päätöksen keskeiset perustelut olisivat menettäneet tosiasiassa merkityksensä.

Ensinnäkin Venäjän sähkötuotantoon ja kantaverkkoon liittyvät epävarmuustekijät olisivat poistuneet, kun toisen 500 MW:n sähkökaapelin käyttöönottoa olisi lykätty esimerkiksi kolmella vuodella. Toiseksi yhden 500 MW:n sähkökaapelin rakentaminen ensin olisi muuttanut täysin laskelmat siitä, mikä olisi ollut välttämätön tarve mitoittavan vian osalta tai mikä olisi väitetty investointitarve Suomen kantaverkkoon tai Ruotsin ja Suomen väliseen sähkökaapeliin. Kolmanneksi 500 MW:n toteuttaminen ensin olisi muuttanut arviota omavaraisuuden kehityksestä ja siitä spekulatiivisesta ministeriön päätöksen lähtökohdasta, että kaapelihanke merkittävästi vähentäisi sähköntuotannon kannattavuutta Suomessa tai kotimaisia investointeja yhteistuotantoon.

Euroopan yhteisön tuomioistuimen oikeuskäytännössä on vahvistettu periaate siitä, että kaikki viranomaistutkimukseen liittyvät relevantit seikat on tutkittava tapauksen yhteydessä (EYT:n tuomio 21.11.1992, Technische Universität München vastaan Hauptzollamt München-Mitte, asia C-269/90).

Euroopan parlamentin ja neuvoston päätöksen 1229/2003/EY (26.6.2003) mukaan yhteisö edistää Euroopan laajuisten energiaverkkojen yhteenliittämistä esimerkiksi syventämällä suhteita kolmansien maiden kanssa. Asetuksen liitteessä III on määritelty ne energiaverkkohankkeet, jotka toteuttavat tätä tavoitetta. Yksi mainittu hanke koskee nyt käsiteltävää Etelä-Suomen ja Venäjän välistä yhteyttä. Ministeriöllä on siten ollut erityinen selvitysvelvoite huolehtia siitä, että United Powerin toissijainen hakemus tulee käsitellyksi.

Myös sähkömarkkinalain 18 §:n ja hallintolain 31 §:n mukaisesti ministeriöllä on ollut erityinen selvitysvelvoite tutkia yhtiön toissijainen vaatimus 500 + 500 MW:n kaapelin rakentamisluvasta.

Ministeriön olisi tullut hallintolain 45 §:n mukaisesti perustella päätöksensä myös toissijaisen hakemuksen osalta kaikkien sähkömarkkinalain 18 §:ssä lausuttujen kriteereiden osalta.

Sähkömarkkinalain 18 §:n mukaisesti luvan myöntämisen edellytyksenä on, että sähköjohdon rakentaminen on sähkön siirron turvaamiseksi tarpeen. Ministeriö on päätöksessään todennut, että tarpeellisuus-kriteeri

täyttyy ainakin 700 MW:n osalta. Muut lain vaatimat kriteerit ovat sähkömarkkinoiden kehitys ja vastavuoroisuus. Lisäksi laissa on maininta siitä, että luvalle voidaan asettaa tarvittaessa ehtoja. Lain mukaisiin kriteereihin ei kuulu ministeriön keskeisenä esille nostama energiatuotannon omavaraisuus.

Energiamarkkinavirasto on lausunut, että sähkökaapelihanke "on tarkoituksenmukainen sähkömarkkinoiden kehityksen kannalta, koska se lisää markkinoilla olevien toimijoiden määrää ja markkinoille tulevan sähkön tarjontaa." Ministeriö ei ole kuitenkaan noudattanut Energiamarkkinaviraston kantaa.

Vaikka sähkökaapelin rakentamisluvan myöntäminen on ensisijaisesti tarveharkintaa, ministeriö ei ole oikeutettu jättämään kokonaan tutkimatta laissa mainittuja soveltamisedellytyksiä tai perustelematta niitä koskevaa arviotaan. Ministeriötä sitovat hallintolain 6 §:n mukaiset syrjimättömyyden, objektiviteetin ja suhteellisuuden periaatteet. Asia on hallintolain 23 §:n 1 momentin perusteella käsiteltävä ilman aiheetonta viivytystä. Edes tarveharkinta ei voi perustua edellytyksiin, jotka eivät liity lain tavoitteisiin tai perustuvat virheellisille tosiseikoille. Viranomainen on sidottu niihin arviointikriteereihin, jotka laissa on mainittu, eikä se voi määritellä muita kriteereitä lupahakemuksen edellytykseksi.

Ministeriö on kohdellut United Poweria eriarvoisesti verrattuna niin sanottuun Estlink-merikaapelihakemukseen (350 MW). Lisäksi sähköverkon mitoittava vika määriteltiin tapauksessa virheellisesti yksinomaan ensisijaisen hakemuksen perusteella eikä sitä lainkaan selvitetty toissijaisen hakemuksen kannalta.

United Powerin hakemusta käsiteltiin eri kriteerein kuin Estlink-sähkökaapelihakemusta, vaikka molempiin sovellettiin samaa sähkömarkkinalain 18 §:ää. Estlinkin osalta ei tutkittu lainkaan sähköntuotannon omavaraisuutta, mutta United Powerin osalta se oli yksi keskeinen kriteeri hylätä hakemus. Estlinkin tilanne ei myöskään lähtökohdiltaan poikennut United Powerin hakemuksesta vastavuoroisuus-kriteerin osalta. Viron kantaverkko oli tuolloin osa Luoteis-Venäjän verkkoa. Viro ei ollut EU:n jäsen, ja sähkö tuotettiin vanhoilla, saastuttavilla palavan kiven laitoksilla. Virossa on myös alituotantoa sähköstä ja sitä joudutaan tuomaan muun muassa Venäjältä. Ministeriön mukaan sähkön tuonti Virosta ei myöskään syrjäytä kotimaista sähkön ja lämmön yhteistuotantoa tai lykkää kansallisia investointeja. Sen sijaan sähkön tuonti Venäjältä aiheuttaisi näitä negatiivisia seurauksia. Lisäksi Estlinkin

hakemus käsiteltiin ministeriössä seitsemässä kuukaudessa, kun United Powerin käsittelyaika venyi yli 30 kuukaudeksi.

Ministeriön arvio siitä, että sähkökaapelin mitoittava vika olisi 2 000 MW, on perustunut siihen virheelliseen lähtökohtaan, että kaikkea Venäjältä tulevaa sähköä käsiteltäisiin yhtenä kokonaisuutena. Todellisuudessa jo nykyinen 1 400 MW:n siirtoyhteys koostuu kahdesta erillisestä yhteydestä, joista 400 MW on yhdistetty Pietarin luoteisvoimalaitokseen ja 1 000 MW on liitetty Viipurissa olevan linkin kautta. Suunniteltu uusi 1 000 MW:n yhteys kytkettäisiin eri alueeseen Luoteis-Venäjän kantaverkossa. Venäjän molempien tuontiyhteyksien äkillinen yhtäaikainen putoaminen verkosta on vähintään yhtä epätodennäköistä kuin samansuuruisen tuotannon häviäminen Suomesta ja Ruotsista. Lisäksi 15.12.2006 on tullut voimaan laki sähköntuotannon eräiden tehoreservien käytettävyyden varmistamisesta (1082/2006), jonka avulla pystytään tehokkaasti turvaamaan talvikausina varakapasiteettia siinä tilanteessa, että pakkaspäivinä sähköntuotanto mahdollisesti vähenisi. Kun tämän lisäksi otetaan huomioon lisätuonnin mahdollisuudet Ruotsista ja Virosta, ei Venäjän tuonnin merkittäväkään rajoittuminen ole kriittistä sähköntuotannon turvaamisen kannalta.

Ministeriö menee muutenkin viranomaisroolinsa ja tarveharkinnan ulkopuolelle, kun se perustelee kielteistä päätöstään Luoteis-Venäjän sähköntuotannon alijäämäisyydellä. Mahdolliset aiottua vähäisemmät toimitusmäärät ovat hanketta toteuttavien osapuolten liiketaloudellisia riskejä, eivätkä kuulu viranomaisten arvioitavaksi lupaedellytyksinä. Ministeriö ei myöskään ole asiallisesti ottanut huomioon sille Venäjän sähköjärjestelmästä esitettyä aineistoa, vaikka kaikki olennainen on toimitettu ministeriölle suomenkielisessä tiivistelmässä.

Fingrid on määräävässä markkina-asemassa sähkön siirrossa kantaverkossa. Fingrid on sähkökaapelia koskevan hakemuksen käsittelyssä syyllistynyt määräävän markkina-aseman väärinkäyttöön. Fingrid on systemaattisesti kieltäytynyt selvittämästä eri vaihtoehtoja United Powerin hakemuksen mukaisen sähkökaapelin kytkemiselle kantaverkkoon. Fingrid ei ole myöskään sallinut United Powerin käyttämän ulkopuolisen asiantuntijan osallistumista valmistelukokouksiin tai tutustumista Fingridin laatimiin teknisiin mallisimulaatioihin. Lisäksi Fingrid kieltäytyi kokonaan tutkimasta United Powerin toissijaista hakemusta 500 + 500 MW:n sähkökaapelin kytkemiselle. Kun otetaan huomioon, että ministeriö viittasi päätöksessään Fingridin toimineen virkavastuulla,

minkä vuoksi sen toimintaan ja arvioihin oli perusteltua syytä luottaa, Fingrid pystyi käytännössä yksin estämään kaapelihankkeen.

Fingrid on julkinen yhtiö, jonka toimintaa koskevat yleisten kilpailusääntöjen lisäksi muun muassa syrjimättömyysperiaate. Valtion on Rooman sopimuksen 86 artiklan nojalla pidettävä huolta siitä, että Fingrid noudattaa sille määriteltyä syrjimättömyysperiaatetta eikä väärinkäytä määräävää asemaansa julkista valtaa käyttäessään. Ministeriön tulee myös sähkömarkkinalain 38 §:n mukaisesti huolehtia siitä, että Fingrid toimii lainmukaisesti sähkökaapelihakemusta käsiteltäessä. Ministeriö ei voi välttää sille asetettua vastuuta sillä, että se siirtää kyseisen velvoitteen Energiamarkkinavirastolle. Ministeriö on toiminut artiklan 86, sähkömarkkinalain 18 §:n ja hallintolain 31 §:n selvitysvelvoitteiden vastaisesti jättäessään kokonaan ottamatta huomioon Fingridin toimintaa koskevat United Powerin vaatimukset.

Selvitykset korkeimmassa hallinto-oikeudessa

Kauppa- ja teollisuusministeriö on valituksen johdosta antamassaan lausunnossa vaatinut, että niin valittajan ensisijainen kuin toissijainenkin vaatimus hylätään perusteettomana. Kiireellistä käsittelyä koskeva vaatimus kohdistuu hallintotoimen suorittamistapaan, ja se tulee hylätä lakiin perustumattomana. Myös oikeudenkäyntikuluvaatimus tulee hylätä perusteettomana.

Sähkön rajajohtojen rakentamista koskevan sääntelyn taustan kannalta on huomattava, että mikään Suomea tai Euroopan yhteisöä sitova kansainvälinen sopimusvelvoite ei takaa Venäjällä tuotetulle sähkölle oikeutta pääsyyn Suomen tai Euroopan yhteisön markkinoille. Energiapolitiikkaa on perinteisesti pidetty valtion suvereniteettiin kuuluvana alana. Valtion energiansaannin turvaaminen on strategisesti merkittävä tekijä, johon liittyvän päätöksenteon valtiot pyrkivät turvaamaan itsellään. Tämän periaatteen ilmentymänä voidaan pitää esimerkiksi sitä, että nykyiseen EY:n perustamissopimukseen ei sisälly erityistä energiaa koskevaa osastoa sekä sitä, että EU:n perustuslakiehdotukseen sisältyvässä energia-artiklaehdotuksessa (III-256 artikla) ei unionille ehdoteta toimivaltaa vaikuttaa jäsenvaltion eri energialähteiden välillä tekemiin valintoihin eikä jäsenvaltion energiahuollon yleiseen rakenteeseen.

Toisaalta on huomioitava, että vuonna 1997 voimaan tulleen EY:n ja Venäjän välisen kumppanuus- ja yhteistyösopimuksen tavarakauppaa koskevien säännösten mukaan toisesta sopimuspuolesta tuoduille

tuotteille myönnetään kansallinen kohtelu muun muassa sisäisen myynnin, kuljetuksen, jakelun ja käytön osalta.

Rajajohtojen lupamenettely on säädetty nimenomaisesti sitä tarkoitusta varten, että lupakäsittelyn yhteydessä voidaan arvioida kyseisen hankkeen vaikutukset maan sähkömarkkinoiden kehitykseen. Sen jälkeen, kun sähkö on tuotu Suomeen, siihen sovelletaan pääosin sisämarkkinasääntöjä. Tämän vuoksi energiapoliittinen harkinta on tehtävä rajajohdon rakentamisen yhteydessä.

Sähkön rajajohtojen rakentamislupajärjestelmä on ohjausväline, jolla Suomi yleisen edun turvaamiseksi toteuttaa sille valtiona kuuluvaa oikeutta vastata energiapolitiikastaan ja energiansaantinsa varmuudesta. Sähkömarkkinalain 18 §:n sanamuodon mukaisesti lupa-asian ratkaisu on rajajohtojen kyseessä ollessa luonteeltaan tarkoituksenmukaisuusharkintaa. Toisin kuin lupa-asioissa tyypillisesti, rajajohdon rakentamisluvan tapauksessa hakijalla ei ole lähtökohtaisesti oikeutta luvan saamiseen tietyt lakisääteiset edellytykset täytettyään.

Valitus on mahdollista tehdä ainoastaan sillä perusteella, että ministeriön päätös on lainvastainen.

Valittajan näkemys, että toissijaiset vaatimukset on jätetty käsittelemättä ja niitä koskeva ratkaisu perustelematta, on virheellinen. Ministeriö on tutkinut myös hakemukseen liittyneet toissijaiset vaatimukset hallintolain edellyttämällä tavalla, vaatimukset on hylätty päätöksessä ja hylkäämisen perustelut on esitetty päätöksessä.

Ensisijaisessa ja toissijaisissa vaatimuksissa on ollut perimmältään kysymys samasta asiasta: tekniseltä toteutukseltaan kahden 500 megawatin (= 1 000 megawatin) tehoisen sähkökaapelin rakentamisesta Luoteis-Venäjän sähköverkosta Suomen kantaverkkoon siten, että kaikissa tapauksissa liittämispiste Venäjän puolella olisi Luoteis-Venäjän sähköverkossa Kernovossa ja Suomen puolella maan eteläosassa sijaitsevassa kantaverkon osassa. Toissijaisten vaihtoehtojen vaikutukset ovat olennaisilta osin samanlaiset kuin ensisijaisen vaatimuksenkin vaikutukset. Eroja on ollut ainoastaan Suomen puolella tarvittavien, hakijan vastuulle kuuluvien johto-osuuksien kustannuksissa.

Valittajan toissijaisessa vaatimuksessaan esittämä toisen kaapelin rakentamisen lykkääminen 1 - 3 vuodella ei muuta asian arviointia toiseksi kuin ministeriö on tehnyt. Ratkaisun perusteluista on todettavissa, että

päätös perustuu kriteereihin, joiden taustalla olevat olosuhteet ja niiden arviointi eivät muuttuisi, vaikka toisen 500 megawatin kaapelin rakentamista lykättäisiin 1 - 3 vuodella. Ainoa ratkaisukriteeri, jonka arviointiin toisen johdon rakentamisen lykkäämisellä käytännössä voisi nähdä olevan merkitystä, on Suomen voimajärjestelmän käyttövarmuustasoon kohdistuvat vaikutukset. Tältä osin ministeriö on päätöksessään todennut seuraavaa: "Ministeriö katsoo, että sähkömarkkinoiden kehityksen kannalta ei ole tarkoituksenmukaista liittää Suomen voimajärjestelmään rajajohtoa, jonka liittämisen seurauksena Suomen voimajärjestelmän mitoittava vika määräytyisi sellaisen toisen voimajärjestelmän perusteella, jonka käyttövarmuustaso on ilman hankkeen mukaista 1 000 megawatin lisävientiäkin heikkenemässä tuotantovajeen ja lisääntyvien siirtojen seurauksena."

Valittaja on valituksessaan katsonut, että ministeriö olisi voinut hyväksyä toissijaisen hakemuksen ehdollisena siten, että toisen 500 megawatin kaapelin rakentaminen olisi jäänyt riippumaan päätöksessä asetettujen ehtojen täyttymisestä. Edellä rakentamisluvan luonteesta lausuttuun viitaten ministeriöllä ei tämän lupa-asian käsittelyssä ole ollut velvollisuutta etsiä sellaisia edellytyksiä, joilla lupa olisi voitu myöntää.

Ministeriö on pyytänyt United Powerin toissijaisista vaatimuksista lausunnon järjestelmävastuuseen määrätyltä kantaverkonhaltijalta Fingridiltä 16.6.2006. United Powerin toissijaiset vaatimukset sekä Fingridin niihin 26.7.2006 antama lausunto ovat olleet muille viranomaisille ja intressiryhmille järjestetyn lausuntokierroksen materiaalissa. Tässä yhteydessä toissijaisiin vaatimuksiin on ottanut kantaa myös Energiamarkkinavirasto. United Powerille on varattu 3.11.2006 mahdollisuus antaa vastaselityksensä Fingridin ja muiden lausunnonantajien sen toissijaisista vaatimuksista esittämiin lausuntoihin. Ministeriön teettämät ja hankkimat muut selvitykset – Energiamarkkinaviraston 28.8.2006 antama lausunto mukaan lukien – ovat täysin relevantteja myös toissijaisten vaatimusten käsittelyn näkökulmasta. Edellä kuvatulla menettelyllä ministeriö on hankkinut asian ratkaisemiseksi tarpeelliset tiedot myös hakijan toissijaisista vaatimuksista.

Fingrid on antanut ministeriön pyytämän lausunnon sille kuuluvaa lakisääteistä julkista hallintotehtävää hoitaessaan. Ministeriön käsittelyssä olleen asian ratkaisemiseksi sille ei ole kuulunut erikseen tutkia, onko Fingridin lakisääteistä tehtävää suorittaessaan antamat lausunnot oikein laadittuja. Fingridin ministeriölle 26.7.2006 toimittama lausunto

toissijaisista vaatimuksista on sisällöltään varsin niukka, mutta se sisältää riittävät tiedot Fingridin näkemyksestä, jotta United Powerin toissijaiset vaatimukset on voitu ratkaista ministeriössä. Lausunto on myös nähtävä osana kokonaisuutta, johon kuuluvat myös Fingridin aiemmin ministeriölle toimittamat lausunnot.

United Powerin hakemuksen selvitystoimenpiteiden määrä ja myös niihin käytetyt resurssit ovat olleet merkittävästi suuremmat aiemmin vireillä olleisiin rajajohtolupahakemuksiin verrattuna. Tämän lisäksi on selvitystoimenpiteenä hyödynnetty myös Energiamarkkinaviraston tekemää, aikaisempiin prosesseihin nähden lisätyöksi nähtävää lausuntoa, jossa virasto on arvioinut Fingridin ministeriölle antamat verkkolaskelmat.

Fingridin aseman ja päätöksenteon osalta ministeriö toteaa, että Fingridin perustamisen yhteydessä yhtiön omistajien määräysvaltaa on osakassopimuksella rajoitettu siten, että yhtiön hallituksen päätökset edellyttävät kolmen neljäsosan enemmistön kannatusta ollakseen päteviä. Tämä merkitsee sitä, että hallituksen seitsemästä jäsenestä vähintään kuuden tulee kannattaa päätöstä, jotta päätös olisi pätevä. Koska Suomen valtiolla on yhtiön hallituksessa kaksi jäsentä, on sillä käytännössä veto-oikeus kaikkiin yhtiön hallituksen päätöksiin. Fortum ja PVO eivät näin ollen voi Fingridin kautta päättää sähkömarkkinoihin vaikuttavista asioista vastoin valtion tahtoa.

Rajajohtolupa-asiat ratkaistaan yksittäistapauksina. Hankkeiden luonne ja olosuhteet sekä oikeudelliset puitteet vaihtelevat. Valituksen kohteena olevan hankkeen ja 25.2.2002 luvan saaneen Estlink-hankkeen välillä on merkittäviä eroja, jotka ovat vaikuttaneet lupahakemusten käsittelyyn.

Sähkömarkkinalain 18 § on muuttunut päätösten antamisen välillä. Muutoksen yhteydessä on täsmennetty vastavuoroisuuskriteeriä.

Myös hankkeisiin vaikuttavassa kansainvälisessä sopimustilanteessa on ollut eroja. Virolla on Estlink-päätöksen tekoajankohtana ollut EU:n kanssa yhteistyö- ja vapaakauppasopimus. Sopimuksessa on ollut nimenomaisia energiayhteistyötä koskevia määräyksiä. Viro on sitoutunut yhteistyöhön muun muassa energiamarkkinoiden laajamittaiseksi vapauttamiseksi, mukaan lukien sähkön siirron helpottaminen. Viro on tuolloin ollut EU:n hakijamaa, jonka jäsenyysneuvottelut ovat olleet pitkällä.

United Powerin hanke on ollut kooltaan lähes kolminkertainen Estlink-hankkeeseen verrattuna. Näin ollen hankkeiden vaikutuksissa sähkömarkkinoihin on ollut oleellinen ero toisiinsa verrattuna.

Ministeriö on johdonrakennushankkeen tarkoituksenmukaisuutta tarkastellessaan arvioinut sen vaikutuksia sähköntoimitusvarmuuteen ja energiahuollon varmuuteen. Sähkömarkkinalain 18 §:n mukaan maan rajan ylittävän johdon rakentamisen edellytyksenä on, että sen rakentaminen on tarkoituksenmukaista sähkömarkkinoiden kehityksen kannalta. Sähkömarkkinalain 2 §:n mukaan sähkömarkkinoilla tarkoitetaan sähkön tuotantoa, tuontia, vientiä, siirtoa ja myyntiä. Sähkömarkkinalain tavoitteet määrittelevän 1 §:n mukaan lain tavoitteena on paitsi sähkön kohtuullisen hinnan, myös riittävän hyvälaatuisen sähkön saannin eli riittävän hyvän toimitusvarmuuden turvaaminen. Sähkömarkkinalakia koskevan hallituksen esityksen (HE 138/1994 vp) mukaan sähköjohdon rakentamisluvan myöntäminen on ensisijaisesti tarveharkintaa sähköjärjestelmän tarpeiden näkökulmasta.

Sähkömarkkinalain säännökset ja tavoitteet huomioon ottaen on yksiselitteisen selvää, että sähkön toimitusvarmuus sekä itsenäisesti että osana koko energiahuoltoa on sellainen ratkaisukriteeri, jota sähkömarkkinalain 18 §:n mukaista lupa-asiaa päätettäessä tulee arvioida. Vaikutuksia sähkömarkkinoiden kehitykseen tulee tarkastella nimenomaan kokonaisuutena eikä jonkin yksittäisen osa-alueen näkökulmasta kuten valittaja on tehnyt. Myös Estlink-päätöksessä on sovellettu toimitusvarmuuskriteeriä. Estlinkin tapauksessa myönteinen lupapäätös on pienentänyt sähköntuontiin liittyviä riskejä, kun taas United Powerin tapauksessa myönteinen lupapäätös olisi lisännyt riskejä. Tältä osin toimitusvarmuuskriteeriä ei ole sovellettu eri tavalla United Powerin hakemukseen.

Venäjän tuontiyhteyksillä mahdollisesti esiintyvien toimitusvajausten vaikutuksia ei voida teknisesti kohdistaa United Powerin asiakkaille, koska sähköjärjestelmä toimii yhtenä kokonaisuutena. Kuvaannollisesti kantaverkko on kuin suuri saavi, johon toiset syöttävät sähköä ja josta toiset liruttavat sähköä pois. Saavissa pinnan on pysyttävä koko ajan samalla korkeudella, koska sähköä ei voi varastoida. Tämä vertaus auttaa hahmottamaan sitä, minkä vuoksi toimitusvarmuusriskit ja niiden aktualisoituessa mahdolliset sähkönkäytön rajoitukset kohdistuisivat laajasti suomalaisiin sähkönkäyttäjiin riippumatta siitä, kenen kanssa nämä ovat sähköntoimituksesta sopineet. Valitettavasti niin sanottu lyhyeksi myynti ei ole yksittäisten asiakkaiden riski vaan koko sähköjärjestelmää koskeva ongelma, jossa seuraukset kohdistuvat myös muihin

sähkönkäyttäjiin. Valittajan liikeriskin luonnetta koskeva väite perustuu virheelliseen käsitykseen sähköjärjestelmän teknisistä ominaisuuksista sekä niistä lainsäädäntö- ja sopimuspuitteista, joille sähkömarkkinalain vastuut on rakennettu.

Viron ja Baltian sähköverkot ovat synkronisesti yhdessä Venäjän sähköverkon kanssa, mutta ne eivät enää 2000-luvulla ole toimineet yhtenä voimajärjestelmänä, sillä Virolla ja muilla Baltian mailla on omat kantaverkkoyhtiöt, joka vastaavat verkkojen operoinnista. Baltian mailla on myös yhteinen järjestelmäoperaattori, joka vastaa järjestelmävastaavan tehtävistä. Baltian verkoista on Neuvostoliiton peruja ja Ignalinan ydinvoimaloiden vuoksi vahvat verkkoyhteydet Valko-Venäjän ja Ukrainan verkkoihin. Baltian sähköverkot pystyvätkin toimimaan itsenäisesti vaikka sähkönsiirto Luoteis-Venäjän voimajärjestelmästä keskeytyisi.

Väite Viron sähkön alituotannosta ei pidä paikkaansa. Estlink-päätöksen ajankohtana sekä Viro että Baltian maat kokonaisuutena ovat olleet sähkön ylituotantoaluetta ja sähkön nettoviejiä.

Estlink-päätöksessä on painotettu sähkön lisätuonnista kotimaiselle sähköntuotannolle ja yhteistuotannolle aiheutuvia vaikutuksia osittain eri tavalla kuin United Power -päätöksessä. Tälle on kuitenkin ollut objektiiviset perusteet. Suomen sähkötuotantokapasiteetin tarpeen kannalta olosuhteet ovat muuttuneet merkittävällä tavalla päätösten antamisen välillä. Estlink-päätöstä tehtäessä kotimainen tuotantokapasiteetti oli arvioitu yli 1 800 megawattia liian suureksi. Estlink-päätöstä tehtäessä ei ole tarvinnut kiinnittää samalla tavalla huomiota uuden kotimaisen sähköntuotantokapasiteetin syntymisedellytyksiin ja tarpeeseen toimitusvarmuuden näkökulmasta kuin United Power -päätöksen yhteydessä, koska maassa on Estlink-päätöksen tekoajankohtana uskottu olevan ylikapasiteettia sähköntuotannossa. Toinen merkittävä ero olosuhteissa Estlink-päätöksen ja United Power -päätöksen välillä on ollut sähköntuotantokapasiteetin tilanne merikaapelin toisessa päässä. Estlinkin tapauksessa Viron verkossa on ollut selkeä ylikapasiteetti sähköntuotannossa. United Powerin tapauksessa aineistosta puolestaan on selkeästi todettavissa Luoteis-Venäjän sähköverkon riittämätön tuotantokapasiteetti nopeasti kasvavaan kulutukseen verrattuna.

Mitoittavaa vikaa koskeva ratkaisukriteeri perustuu Fingridin ja Energiamarkkinaviraston ministeriölle antamiin lausuntoihin. Näkemyksen on antanut se julkista hallintotehtävää hoitava taho, joka vastaa Suomessa sähköverkon käyttövarmuustason määrittämisestä. Tämän jälkeen sen on

vahvistanut kyseessä olevaa tahoa Suomessa valvova riippumaton viranomainen. Fingridin ja Energiamarkkinaviraston lausunnoissa ei ole osoitettu olevan mitään virhettä eikä ministeriön päätös tältäkään osin perustu virheellisiin tietoihin.

Ministeriö on ottanut valittajan toimittaman suomenkielisen materiaalin huomioon asian käsittelyssä. Sen sijaan venäjänkielistä materiaalia ministeriö ei ole ollut kielilain nojalla velvollinen käyttämään tässä yhteydessä eikä siihen materiaalin laajuuden vuoksi edes ole ollut mahdollisuutta. Sen vuoksi hakijalle on tarjottu 1.12.2006 mahdollisuus täydentää materiaalia esittämällä siitä käännös ministeriölle. Hakija ei kuitenkaan ole tätä mahdollisuutta halunnut käyttää hyväkseen.

On yksiselitteisen selvää, että Fingridin toimintaa järjestelmävastaavana, jossa ominaisuudessa se on antanut lausunnot ministeriölle, valvoo yhtiön järjestelmävastuuseen määrännyt Energiamarkkinavirasto. Valvontatoimivalta perustuu sähkömarkkinalain 38 §:n 2 momenttiin. Fingridin toiminta valittajan hakemuksen käsittelyssä liittyy järjestelmävastuun hoitamiseen, ei rajajohtojen rakentamiseen. Ministeriön tehtävänä rajajohtojen rakentamisen valvonnassa on huolehtia lupaviranomaisen tehtävistä sekä valvoa, että rakentaminen tapahtuu lupaehtojen mukaisesti. Ministeriön valvontatehtävään ei sen sijaan kuulu valvoa lupa-asian lausunnonantajien toimintaa.

United Power Oy on antanut vastaselityksen.

Korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisu

1) Korkein hallinto-oikeus hylkää valituksen.

2) Korkein hallinto-oikeus hylkää vaatimuksen oikeudenkäyntikulujen korvaamisesta.

Perustelut

1) Pääasia

Sovellettavat säännökset

Sähkömarkkinalain (386/1995) 1 §:n mukaan lain tarkoituksena on varmistaa edellytykset tehokkaasti toimiville sähkömarkkinoille siten, että kohtuuhintaisen ja riittävän hyvälaatuisen sähkön saanti voidaan turvata.

Lain 18 §:n 1 momentin mukaan maan rajan ylittävän, nimellisjännitteeltään vähintään 110 kilovoltin johdon rakentamiseen on pyydettävä ministeriön lupa. Pykälän 3 momentin (444/2003) mukaan luvan myöntämisen edellytyksenä on, että sähköjohdon rakentaminen on sähkön siirron turvaamiseksi tarpeellista. Maan rajan ylittävän johdon rakentamisen edellytyksenä on lisäksi, että sen rakentaminen on muutoinkin sähkömarkkinoiden kehityksen ja vastavuoroisuuden kannalta tarkoituksenmukaista. Lupaan voidaan liittää luvan edellytysten kannalta tarpeellisiksi katsottavia ehtoja.

Sähkömarkkinalain muutosta (444/2003) koskevassa hallituksen esityksessä (218/2002 vp) on kohdassa esityksen tavoitteet ja keskeiset ehdotukset todettu kolmansista maista tapahtuvasta sähkön tuonnista (kohta 3.5.):

"Esityksen tavoitteena on mahdollistaa sähkömarkkinalain mukaisessa rajajohtojen rakentamislupamenettelyssä sekä rajatariffien määrityksessä sen huomioon ottaminen, että kolmannen maan kanssa käytävässä sähkökaupassa vallitsevat samanlaiset Euroopan yhteisön sähkön sisämarkkinadirektiiviin perustuvat kilpailuedellytykset kuin Suomessa. Samanlaisten kilpailuedellytysten piirteinä voidaan pitää sitä, että myös sähkön viejämaan sähkömarkkinat on avattu kilpailulle ja että viejämaan soveltamat sähköntuotantomenetelmät eivät lisää ympäristöön kohdistuvaa uhkaa. Sähkömarkkinalain mukaisia rajajohtojen rakentamisedellytyksiä täsmennettäisiin siten, että maan rajan ylittävän, vähintään 110 kilovoltin sähköjohdon rakentamisluvan myöntämisen edellytyksenä olisi, että sähköjohdon rakentaminen on sähkön siirron turvaamiseksi tarpeellista ja että johdon rakentaminen on muutoinkin sähkömarkkinoiden kehityksen ja vastavuoroisuuden kannalta tarkoituksenmukaista."

Mainitussa hallituksen esityksessä on lain 18 §:ää koskevissa yksityiskohtaisissa perusteluissa muun ohella todettu:

"Pykälän kolmanteen momenttiin lisättäisiin maan rajan ylittävän uuden, nimellisjännitteeltään vähintään 110 kilovoltin johdon rakentamisen edellytykseksi se, että johdon rakentaminen on muutoinkin sähkömarkkinoiden vastavuoroisuuden kannalta tarkoituksenmukaista. Muut ulkomaanyhteyksiä koskevien sähköjohtojen lupaedellytykset eli edellytys siitä, että sähköjohdon rakentaminen on sähkön siirron turvaamiseksi tarpeellista sekä edellytys sähköjohdon rakentamisen tarkoituksenmukaisuudesta sähkömarkkinoiden kehityksen kannalta säilyisivät ennallaan."

Hallintolain (434/2003) 6 §:ssä on säädetty hallinnon oikeusperiaatteista. Pykälän mukaan viranomaisen on kohdeltava hallinnossa asioivia tasapuolisesti sekä käytettävä toimivaltaansa yksinomaan lain mukaan hyväksyttäviin tarkoituksiin. Viranomaisen toimien on oltava puolueettomia ja oikeassa suhteessa tavoiteltuun päämäärään nähden. Niiden on suojattava oikeusjärjestyksen perusteella oikeutettuja odotuksia. Lain 31 §:ssä on säädetty selvittämisvelvollisuudesta. Viranomaisen selvittämisvelvollisuutta koskevan mainitun pykälän 1 momentin mukaan viranomaisen on huolehdittava asian riittävästä ja asianmukaisesta selvittämisestä hankkimalla asian ratkaisemiseksi tarpeelliset tiedot sekä selvitykset. Lain 45 §:ssä on säädetty päätöksen perustelemisesta. Pykälän mukaan päätös on perusteltava. Perusteluissa on ilmoitettava, mitkä seikat ja selvitykset ovat vaikuttaneet ratkaisuun sekä mainittava sovelletut säännökset.

Hallintolainkäyttölain (586/1996) 7 §:n 1 momentin mukaan valtioneuvoston ja ministeriön päätöksestä saa valittaa korkeimpaan hallinto-oikeuteen. Valituksen saa tehdä sillä perusteella, että päätös on lainvastainen.

Korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisun lähtökohdat

Korkeimman hallinto-oikeuden on tässä asiassa ratkaistava, onko kauppa- ja teollisuusministeriön päätös hylätä yhtiön maan rajan ylittävän johdon rakentamista koskeva hakemus ja jättää tutkimatta hakemukseen liittyvät yhtiön väitteet Fingrid Oyj:n toiminnasta hallintolainkäyttölain 7 §:n 1 momentissa tarkoitetulla tavalla lainvastainen.

Kun korkein hallinto-oikeus yhtiön valituksen johdosta arvioi, onko kauppa- ja teollisuusministeriön päätös lainvastainen, on kiinnitettävä huomiota päätöksen sisällölliseen lainmukaisuuteen sekä siihen, perustuuko päätös riittävään selvitykseen ja onko se hallintolain 45 § huomioon ottaen riittävästi perusteltu. Sen sijaan hallintolainkäyttölain 7 §:n 1 momentissa tarkoitettua lainvastaisuutta arvioitaessa ei vaikutusta ole sillä, onko ministeriö käsitellyt asian hallintolain 23 §:ssä edellytetyllä tavalla viivytyksettömästi.

Väitteiden tutkimatta jättäminen

Ministeriö on päätöksessään jättänyt tutkimatta yhtiön väitteet Fingrid Oyj:n toiminnasta, koska asiassa on kysymys maan rajan ylittävän sähköjohdon rakentamisluvasta ja koska ministeriöllä ei ole toimivaltaa

valvoa järjestelmävastaavan kantaverkonhaltijan toimien lainmukaisuutta, vaan se kuuluu sähkömarkkinalain 38 §:n nojalla Energiamarkkinaviraston tehtäviin. Ministeriön on mainitsemillaan perusteilla tullut jättää esitetyt väitteet tutkimatta. Ministeriön päätös ei ole tältä osin lainvastainen.

Asian selvittäminen

Kauppa- ja teollisuusministeriö on United Power Oy:n hakemuksen johdosta pyytänyt lausunnon useilta eri tahoilta, joihin on kuulunut muun ohella viranomaisia, sähkön tuottajia sekä sähkön kuluttajia. Ministeriö on käynyt kirjeenvaihtoa hakijan sekä järjestelmävastuussa olevan kantaverkonhaltijan Fingrid Oyj:n kanssa sekä järjestänyt näiden tahojen kesken kaksi neuvottelua. Ministeriö on lisäksi pyytänyt Fingrid Oyj:ltä erillisen lausunnon United Power Oy:n toissijaisesta, 500 + 500 MW:n sähköjohtohakemuksesta. Ministeriö on pyytänyt Energiamarkkinavirastoa tarkistamaan Fingrid Oyj:n esittämät hanketta koskevat laskelmat ja arviot. Ministeriö on myös tilannut Valtion tekniseltä tutkimuskeskukselta selvityksen hakemuksen mukaisen hankkeen vaikutuksista Suomen ja Pohjoismaiden markkinoihin. Korkein hallinto-oikeus katsoo, että ministeriön päätös, jolla yhtiön hakemus on hylätty, perustuu riittäviin selvityksiin. Ministeriön päätöksestä ja asiakirjoista muutoin ilmenee, että ministeriö on käsitellyt myös yhtiön toissijaisen hakemuksen.

Hakemuksen hylkäämisen perustelut

Ministeriö on päätöksessään katsonut, että uuden rajajohdon tarpeellisuus sähkön siirron turvaamiseksi on näytetty olevan enintään 700 megawatin tehoisen hankkeen osalta, mutta että tarpeellisuutta ei sen sijaan ole osoitettu siltä osin kuin sähköä ei käytettäisi Suomessa. Tässä tapauksessa ei päätöksen mukaan kuitenkaan ole arvioitu hankkeen tarpeellisuutta sähkönsiirron turvaamisen kannalta sellaisessa tilanteessa, jossa rakentamislupahakemus koskisi hakijan itsensä toteuttamaa, yksinomaan kauttakuljetukseen tarkoitettua johdonrakennushanketta Suomen alueen kautta.

Ministeriö on päätöksessään todennut, että sähköjohdon rakentamisluvan myöntämisen tulee olla myös tarkoituksenmukaista sähkömarkkinoiden kehityksen kannalta ja että tässä suhteessa hankkeella on sekä negatiivisia että positiivisia vaikutuksia. Ministeriö on päätöksessään esitetyillä perusteilla katsonut, että johtohankkeen vaikutukset voimajärjestelmään ja sähköverkkoon sekä johtohankkeen vaikutukset sähkön toimitusvarmuuteen ja energiahuollon varmuuden turvaamiseen eivät puolla

rakentamisluvan myöntämistä. Johtohankkeen vaikutukset sähkön tarjontaan ja hintaan puoltaisivat luvan myöntämistä hankkeelle. Ministeriö on todennut päätöksessään, että hakemuksen hyväksymistä puoltavaksi tekijäksi voidaan katsoa kustannusmielessä myös se, että hankkeella olisi myönteinen vaikutus Suomen kasvihuonekaasupäästötaseeseen.

Johtohankkeen vaikutuksista voimajärjestelmään ja sähköverkkoon ministeriö on päätöksensä perusteluissa muun ohella lausunut, että teholtaan 1 000 megawatin johdon toteuttaminen Luoteis-Venäjän voimajärjestelmästä edellyttäisi erittäin suuria investointeja joko Suomen ja Ruotsin sähköverkkoihin tai Luoteis-Venäjän voimajärjestelmään, jotta Suomen voimajärjestelmän toimintavarmuus säilyisi Pohjoismaiden kantaverkoissa noudatettavalla käyttövarmuustasolla. Ministeriö on katsonut, että sähkömarkkinoiden kehityksen kannalta ei ole tarkoituksenmukaista liittää Suomen voimajärjestelmään rajajohtoa, jonka liittämisen seurauksena Suomen voimajärjestelmän mitoittava vika määräytyisi sellaisen toisen voimajärjestelmän perusteella, jonka käyttövarmuustaso on ilman hankkeen mukaista 1 000 megawatin lisävientiäkin heikkenemässä tuotantovajeen ja lisääntyvien siirtojen seurauksena. Ministeriö on katsonut myös, ettei ole sähkömarkkinoiden kehityksen kannalta tarkoituksenmukaista liittää Suomen voimajärjestelmään rajajohtoa, joka ei täytä voimajärjestelmään liittämisen edellytyksiä.

Johtohankkeen vaikutuksista sähkön toimitusvarmuuteen ja energiahuollon varmuuden turvaamiseen ministeriö on todennut, että hankkeen myötä sähköntuotantotehon riippuvuus tuonnista ja erityisesti Venäjän tuonnista kasvaisi oleellisesti. Hankkeen toteuttaminen syrjäyttäisi Suomessa nykyistä sähkön ja lämmön yhteistuotantoa ja sähkön lauhdutustuotantoa sekä lykkäisi investointeja uuteen kotimaiseen sähköntuotantokapasiteettiin. Ministeriö on katsonut, että energiahuollon varmuutta silmälläpitäen oman sähköntuotantokapasiteetin tulisi olla riittävä sellaisissakin tilanteissa, että tuonti naapurimaista ei olisi mahdollista poikkeuksellisten sää- tai muiden olosuhteiden vuoksi. Luoteis-Venäjän voimajärjestelmä on sähköntuotannon kannalta alijäämäinen ja tämän alijäämän arvioidaan noin kaksinkertaistuvan hankkeen johdosta. Luoteis-Venäjän voimajärjestelmän tehovajeen johdosta Venäjän kantaverkkoyhtiö on joutunut rajoittamaan sähkön vientiä Suomeen viime talven pakkasjakson aikana. Suomi on oman tuotantokapasiteettinsa riittämättömyyden vuoksi joutunut säätämään lain, jolla pyritään varmistamaan sähköntuotannon eräiden tehoreservien käytettävyys erityisjärjestelynä. Viranomaiset ja Fingrid Oyj ovat varautuneet

rajoituksiin myös tulevan talven aikana. Näistä syistä ministeriö on katsonut, että luvan myöntäminen hankkeeseen olisi ristiriidassa sähkön toimitusvarmuuteen ja energiahuollon varmuuden turvaamiseen tähtäävien Suomen energiapolitiikan keskeisten tavoitteiden kanssa eikä rakentaminen ole sen vuoksi tarkoituksenmukaista sähkömarkkinoiden kehityksen kannalta.

Sähkömarkkinoiden vastavuoroisuuden osalta ministeriö on katsonut, että Suomen ja Venäjän sähkömarkkinoiden vastavuoroisuuden toteutuminen on käytännön tasolla vielä siinä määrin keskeneräistä, että rakentamisluvan myöntäminen tämän kokoluokan suuruiselle hankkeelle ei ole tarkoituksenmukaista. Ministeriö on todennut myös, että sähkömarkkinoiden vastavuoroisuuden kannalta ei ole tarkoituksenmukaista myöntää rakentamislupaa johtohankkeelle, jonka tarkoituksena olisi tuoda Suomeen sähköä, joka suurelta osin olisi tuotettu RBMK-reaktoreilla varustetussa voimalaitoksessa.

Ministeriö on katsonut, että hakemuksen hylkäämistä puoltavat perusteet ovat painoarvoltaan ja merkitykseltään selkeästi suuremmat kuin luvan myöntämistä puoltavat kustannussäästöt ja että kokonaisuutena arvioiden rajajohdon rakentamisluvan myöntäminen hankkeelle ei ole sähkömarkkinoiden kehityksen ja vastavuoroisuuden kannalta tarkoituksenmukaista.

Ministeriön päätöksen lainmukaisuus

Sähkömarkkinalain 18 §:n mukaan maan rajan ylittävän johdon rakentamisen edellytyksenä on, että johdon rakentaminen on sähkön siirron turvaamiseksi tarpeellista ja että se on muutoinkin sähkömarkkinoiden kehityksen ja vastavuoroisuuden kannalta tarkoituksenmukaista. Kun otetaan huomioon, että sähkömarkkinalain 1 §:n mukaan lain tarkoituksena on turvata kohtuuhintaisen ja riittävän hyvälaatuisen sähkön saanti, toimitusvarmuus on seikka, joka sisältyy sähkömarkkinalain 18 §:n mukaisten edellytysten harkintaan. Ministeriö on sähkömarkkinalain 18 §:n edellyttämällä tavalla käsitellyt päätöksessään sähköjohdon rakentamisen tarpeellisuutta sähkön siirron turvaamiseksi sekä erikseen sähköjohdon rakentamisen tarkoituksenmukaisuutta sähkömarkkinoiden kehityksen kannalta ja vastavuoroisuuden kannalta. Lisäksi ministeriö on erikseen arvioinut hanketta puoltavia ja hankkeen kannalta kielteisiä näkökohtia. Ministeriö on arvioinut hakemusta sekä hakijan ensisijaisen että toissijaisen hakemuksen osalta ottaen huomioon sähkömarkkinalain 18 §:ssä mainitut seikat ja myös perustellut ratkaisunsa lainmukaisella

tavalla. Asiassa ei ole ilmennyt, että ministeriö olisi kohdellut yhtiötä hakijana syrjivästi tai muutoin menetellyt hallintolain 6 §:ssä säädettyjen hallinnon oikeusperiaatteiden vastaisesti. Korkein hallinto-oikeus katsoo, että kauppa- ja teollisuusministeriö on voinut päätöksessään esittämillään perusteluilla hylätä United Power Oy:n hakemuksen eikä ministeriön päätös näin ollen ole lainvastainen.

2) Oikeudenkäyntikulut

Koska United Power Oy:n valitus hylätään, on yhtiön oikeudenkäyntikulujen korvaamista koskeva vaatimus, kun otetaan huomioon hallintolainkäyttölain 74 §, myös hylättävä.

Tätä kaikki asianomaiset noudattakoot.

Korkein hallinto-oikeus:

Ahti Rihto Niilo Jääskinen

Irma Telivuo (t) Anne E. Niemi

Sakari Vanhala

Asian esittelijä,
hallintosihteeri Sami Heikkinen

LIITE Päätös, josta valitetaan

JAKELU	Päätös	United Power Oy, oikeudenkäyntimaksu 204 euroa
	Jäljennös	Kauppa- ja teollisuusministeriö
	Asiakirjat	Korkein hallinto-oikeus