



Työ- ja elinkeinoministeriö
Energiaosasto

Viite

Lausuntopyyntö, TEM/1212/08.04.01/2015

Asia

**Fennovoima Oy:n ydinvoimalaitoshanketta koskeva rakentamislupahakemus;
ulkoasiainministeriön lausunto**

Työ- ja elinkeinoministeriö on pyytänyt ulkoasiainministeriöltä lausuntoa Fennovoima Oy:n Hanhikivi 1 –ydinvoimalaitoksen rakennuslupahakemuksesta.

Ulkoasiainministeriön aikaisemmat Fennovoima Oy:n ydinvoimalahankkeeseen liittyvät lausunnot

Ulkoasiainministeriö antoi hankkeesta lausunnon vuonna 2010 ennen valtioneuvoston 6.5.2010 tekemää periaatepäätöstä hankkeen yhteiskunnan kokonaisedun mukaisuudesta ja uudestaan vuonna 2014 ennen valtioneuvoston täydentävää periaatepäätöstä 18.9.2014, jonka eduskunta päätti 5.12.2014 pitää voimassa.

Ensimmäisessä lausunnossaan vuonna 2010 ulkoasiainministeriö totesi, että ”uuden ydinvoimalaitosyksikön rakentaminen lisäisi Suomen energiaturvallisuutta vähentäen tuontiriippuvuutta. Suomen energiaintensiivisen vientiteollisuuden kannalta on tärkeitä, että sillä on kohtuu- ja vakaahintaista sähköenergiaa tuotantonsa jatkamiseksi ja uusinvestointien toteuttamiseksi Suomessa. Korvatessaan vanhentuvaa, kivihiihtä ja öljyä käyttävää voimalaitoskantaa, ydinvoima tukee Suomen kansallisia ja EU:n puitteissa asetettuja tavoitteita alentaa hiilidioksidipäästöjä. Edelleen ulkoasiainministeriö totesi, että Suomessa käytössä olevien neljän ydinvoimalaitosyksikön korkea käyttöaste ja turvallinen käyttö ovat myötävaikuttaneet myönteisesti Suomi-kuvaan korkean teknologian maana.”

Vuoden 2014 lausunnossaan ulkoasiainministeriö totesi, ”ettei se näe omalla hallinnonalallaan, että periaatepäätöksen myöntämisen jälkeen tapahtuneet muutokset vaikuttaisivat arvioon hankkeen yhteiskunnan kokonaisedun mukaisuudesta. Hankkeen on noudatettava voimassa olevaa EU-lainsäädäntöä. EU on tehnyt Ukrainan tapahtumien johdosta päätöksiä maahantulokielloista ja varojen jäädyttämisestä sekä päätöksiä Krimillä sijaitsevia yrityksiä koskien. Nämä päätökset eivät rajoita Fennovoima-hanketta.”

Ulkoasiainministeriö toteaa Fennovoima Oy:n rakennuslupahakemuksen johdosta seuraavaa:

- 1) Vuoden 2010 jälkeen, jolloin ulkoasiainministeriö lausunnossaan korosti suomalaisten ydinvoimaloiden vaikutusta myönteiseen Suomi-kuvaan korkean teknologian maana, on tapahtunut paljon ydinvoiman julkisuuskuvaan kannalta kielteisiä asioita. Japanin Fukushimaa vuonna 2011 tapahtunut ydinonnettomuus herätti globaalisti suurta huolestuneisuutta ydin-

voimaloiden turvallisuudesta ja vahingoitti ydinvoiman mainetta energiamuotona. Kauaskantoisimmat johtopäätökset teki Saksa, joka päätti sulkea kaikki ydinvoimalat vuoteen 2022 mennessä. Fennovoima Oy:n ydinvoimalahanke vaikuttaa joko myönteisesti tai kielteisesti Suomi-kuvaan riippuen siitä, miten eri maissa ja tahoilla ydinvoimaan suhtaudutaan.

Pyhäjoelle suunniteltu ydinvoimala on herättänyt voimakasta vastustusta ympäristönäkökohtien vuoksi erityisesti Keski- ja Pohjois-Ruotsissa. Ympäristöaktivistit ja paikallinen media ovat reagoineet voimakkaasti ydinvoimalan rakentamiseen kapean Pohjanlahden rannalle noin 150 kilometrin etäisyydelle Ruotsista.

Fennovoima Oy:n ydinvoimalahankkeesta aiheutuu Suomelle kielteistä julkisuuskuvaa monissa EU-jäsenmaissa ja muuallakin sen vuoksi, että sen suurimpana yksittäisenä osakkaana ja samalla laitostoimittajana on venäläinen valtiollinen Rosatom konserni, joka vastaa paitsi ydinenergiasta myös ydinaseista Venäjällä. Suomen sitoutuminen venäläiseen ydinvoimaan tapahtuu samanaikaisesti, kun EU pyrkii vähentämään energiariippuvuuttaan Venäjästä, ja kun EU-Venäjä -suhteet ovat edelleen vaikeassa tilanteessa Venäjän suorittaman laittoman Krimin liittämisen ja Ukrainan tapahtumien seurauksena.

Venäjällä Fennovoima Oy:n ydinvoimalahanke vaikuttaa myönteisesti Suomi-kuvaan.

- 2) Ydinenergialain 19 § 9 mukaan rakennusluvan edellytyksenä on, että hakijalla on riittävät taloudelliset mahdollisuudet hankkeen toteuttamiseen ja toiminnan harjoittamiseen.

Fennovoima Oy:n hakemuksessa on selostus ydinvoimalaitoshankkeen taloudellisista toimintaedellytyksistä ja liiketaloudellisesta kannattavuudesta sekä hankkeen kustannusarviosta ja rahoitussuunnitelmasta. Fennovoima Oy:n osakkaat ovat sopineet, että Fennovoima Oy:n laitostoimittajan, RAOS Project Oy:n, ja vähemmistöosakkaan, RAOS Voima Oy:n, emoyhtiö JSC Rusatom Overseas vastaa rakentamisvaiheessa nostettavan pitkäaikaisen lainarahoituksen järjestämisestä. Fennovoima OY:n hakemuksessa todetaan, että Venäjän talouteen liittyvät epävarmuudet saattavat kuitenkin vaikuttaa Venäjältä tulevan rahoituksen saatavuuteen ja ehtoihin. Hakemuksessa todetaan edelleen, että Fennovoima Oy on varautunut sopimusjärjestelyin näihin riskeihin. Rakennuslupahakemuksessa ei sopimusjärjestelyjä täsmennetä.

Ulkoasiainministeriö kiinnittää huomiota riskeihin, jotka liittyvät ydinenergialain 19 § 9 edellytysten täyttymiseen.

Venäjän talouteen liittyy tällä hetkellä suuria epävarmuustekijöitä. Venäjän talouden elpyminen ei ole näköpiirissä, mikäli öljyn maailmanmarkkinahinnat pysyvät alhaisena. Venäjän valtion tulo- ja menoarvio kuluvalle vuodelle on tehty 50 USD/barreli oletuksella. Venäjä on jo joutunut leikkaamaan menojaan ja turvautumaan reservirahastoihinsa. Venäjän yleiseen taloudelliseen kehitykseen liittyvät riskit voivat vaikeuttaa lainarahoituksen saamista. Venäläisiin pankkeihin kohdistuu EU:n ja USA:n pakotteita, mikä myös osaltaan voi vaikeuttaa rahoituksen saamista ja rahoituksen ehtoja.

Rahoituksen saamista voi vaikeuttaa myös ydinvoiman heikentynyt kannattavuus verrattuna muihin energiamuotoihin. Hanhikivi 1- hankkeen kokonaisinvestointikustannus on rakennuslupahakemuksen mukaan arviolta noin 6,5-7 miljardia euroa. Voimaosakeyhtiö SF:ltä veloitetavan omakustannushinnan on arvioitu olevan noin 50 euroa/megawattitunti. Sähkön markkinahinta on tällä hetkellä Nord Pool sähkömarkkinoilla tätä huomattavasti alhaisempi. Sähkön markkinahinnan kehitystä on mahdotonta varmuudella arvioida suuntaan tai toiseen, mikä tekee varsinkin suurista energiainvestoinneista hyvin riskialttiita.

Rakennuslupahakemuksessa esitetyt selvitykset ydinvoiman ja muiden sähköntuotantovaihtoehtojen kustannuksista ovat vanhentuneita. Viimeisimpien kansainvälisten aurinko- ja tuuli-voimalainvestointien tuotantokustannukset ovat ilman tukia alle 50 euroa/megawattitunti. Uusiutuvan energian tuotantokustannukset ovat voimakkaassa laskutrendissä ja energiamurroksen vallitseva suuntaus on pois megaprojekteista pienempimuotoiseen, hajautetumpaan ja paikallisempaan energiantuotantoon. Uusiutuvien energiamuotojen nopeasti paraneva hinta-

kilpailukyky voi edelleen heikentää ydinvoimalan taloudellista kannattavuutta suhteessa muihin sähköntuotantovaihtoehtoihin, mikä voi myös myöhemmässä vaiheessa vaikeuttaa Fennovoima Oy:n rahoitusjärjestelyjä.

Ydinenergialain 19 § 9 edellyttämät taloudelliset mahdollisuudet hankkeen toteuttamiseen ja toiminnan harjoittamiseen on arvioitavissa tarkemmin vasta lähempänä rakennusluvan käsitteilyä valtioneuvostossa vuoden 2018 puolella. Arvio taloudellisista edellytyksistä on tehtävä uudestaan ydinenergialain 20 § 4 mukaan ydinlaitoksen käyttämisluvahakemusta käsiteltäessä.

- 3) EU:n neuvoston päätöksellä 2014/512/YUTP ja neuvoston asetuksella (EU) N:o 833/2014 myöhemmine muutoksineen on otettu käyttöön rajoittavia toimenpiteitä Ukrainan tilannetta epävakauttavien Venäjä toimien johdosta. Nämä sektorikohtaiset talouspakotteet sisältävät rahoitukseen, puolustustarviketeollisuuteen, kaksikäyttötuotteiden vientiin sekä öljyn etsintää ja –tuotantoa koskeviin tuotteisiin kohdistuvia rajoituksia. Rajoitukset ovat voimassa 31.7.2016 asti. Sektorikohtaisten talouspakotteiden voimassaolo on sidottu maaliskuun 2015 Eurooppa-neuvoston päätöksellä Minskin sopimuksen täyteen toimeenpanoon ja niiden jatkamiseen otetaan kantaa kesäkuussa.

Rahoitukseen liittyvissä pakotemääräyksissä ydinenergia-alalla toimivat yritykset ja yhteisöt on jätetty soveltamisalan ulkopuolelle. Kaksikäyttötuotteiden vientikieltoon sisältyy poikkeus, jonka mukaan kieltoa ei sovelleta sellaisten kaksikäyttötuotteiden ja –teknologian vientiin, joka on tarkoitettu EU:ssa olemassa olevien siviilikäyttöön tarkoitettujen ydinvoimavarojen huoltoon ja turvallisuuteen muuhun kuin sotilaalliseen tarkoitukseen tai muita kuin sotilaallisia loppukäyttäjiä varten.

Ydinvoimalan rakennusvaiheen laitostoimitusten ja niihin liittyvien suunnittelu-, rakennus- ym. palveluiden lisäksi on kiinnitettävä huomiota mahdollisuuksiin saada ydinvoimalan jatkossa tarvitsemat varaosat, komponentit ja ydinpolttoainetoimitukset vaihtoehtoisilta toimittajilta. Fennovoima Oy on sitoutunut kymmeneksi vuodeksi venäläiseen polttoainetoimittajaan.

Hankkeen mahdollisten lainarahoitusten osalta on otettava huomioon Venäjää vastaan kohdistetut rahoituspakotteet. EU:n määräykset kieltävät nimettyjen venäläisten rahoituslaitosten keski- ja pitkänaikavälin rahoittamisen sekä uusien lainojen tai luottojen myöntämisen. Määräysten ulkopuolelle on rajattu sellaiset lainat, joiden nimenomaisena tarkoituksena on rahoittaa EU:n ja Venäjän välistä kauppaa.

Yhdysvaltojen rahoituspakotteilla ei ole suoria oikeudellisia vaikutuksia, mutta ne velvoittavat sellaisissa liiketoimissa, joissa on liityntä Yhdysvaltoihin, kuten dollaripohjaiset maksut, amerikkalainen yhteistyökumppani tai asiakassuhde.

Fennovoima Oy:n hankkeessa on pakotteiden jatkuessa varauduttava eurooppalaisten ml. suomalaisten rahoituslaitosten taholta maksuliikennettä koskeviin mahdollisiin haasteisiin.

- 4) Ydinenergia-alan yhteistyöllä on vuosikymmenten perinteet Suomen ja Venäjän välillä. Yhteistyö on toiminut hyvin. Tuore Suomen ja Venäjän välinen vuonna 2015 voimaan astunut sopimus yhteistyöstä ydinenergian rauhanomaisen käytön alalla luo puitteet suomalaisten ja venäläisten toimijoiden väliselle hankeyhteistyölle ydinenergia-alalla. Hankkeita voidaan toteuttaa mm. ydinenergia-alan tutkimuksessa, ydinenergiantuotannossa, polttoainetoimituksissa sekä ydinturvallisuuden alalla. Sopimuksen keskeinen määräys on, että maiden välillä siirrettäviä ydinaineita, laitteita tai tietoaaineistoja ei käytetä ydinaseiden tai muiden ydinräjähteiden kehittämiseen tai valmistamiseen eikä mihinkään sotilaalliseen tarkoitukseen. Lisäksi sopimuksessa on ydinvastuuta koskeva määräys, joka koskee hankeyhteistyössä syntyvien ydinvahinkojen korvaamista Suomen ja Venäjän välillä. Sopimuksen määräyksiä sovelletaan myös Fennovoima Oy:n ja Venäjän valtion ydinenergiakonserni Rosatomin väliseen ydinvoimalaitoksen toimitukseen.

Sopimuksen täytäntöönpanosta Suomen puolella vastaa Työ- ja elinkeinoministeriö ja Venäjän federaation puolelta valtion ydinenergiakonserni Rosatom, jonka omistamat yritykset ovat kumppaneina Fennovoima Oy:ssä sekä omistajana ja laitetoimittajana.

- 5) Fennovoima Oy:n ydinvoimalahanke on yksityinen kaupallinen projekti, jonka investoijat arvioivat hankkeen kannattavuuden ja kantavat hankkeeseen liittyvät riskit. Suomen puolelta omistajina on täysin yksityisessä omistuksessa olevien yritysten lisäksi kuitenkin huomattavalla osuudella yhtiöitä, joissa Suomen valtio on merkittävä omistaja, ja kuntien omistamia yrityksiä. Suomessa osan taloudellisista riskeistä tosiasiallisesti kantavat kuntien veronmaksajat kuntien yritysten omistajina. Venäläinen osakasyhtiö ja laitetoimittaja ovat täysin Venäjän valtion kontrollissa.

Vaikka siis Fennovoima Oy on yksityinen yritys, osakkaista suurimman osan takana on tavalla tai toisella julkinen sektori, mikä voi hämärtää hankkeen yksityistä luonnetta. Fennovoima Oy:n yksityinen hanke ja valtioiden roolit olisi pystyttävä pitämään selkeästi erillään kunnioittaen Suomessa Säteilyturvakeskuksen ja muiden toimivaltaisten viranomaisten itsenäistä toimivaltaa, ja myös välttämään, että julkinen sektori joutuu tilanteeseen, jossa se joutuisi viimekädessä kantamaan taloudellista vastuuta ydinvoimalan toiminnasta.

- 6) Fennovoima Oy:n hanke on ja tulee jatkuessaan pysymään hankkeen taloudellisen, ja Venäjälle sen poliittisen merkittävyyden vuoksi Suomen ja Venäjän välisellä poliittisella agendalla. Jos hanke etenee ongelmitta, hankkeella on myönteinen vaikutus Suomen ja Venäjän välisiin suhteisiin.

Hankkeen rahoitukseen, pääurakoitsijan kompetenssiin, hankkeen toteutuksen viivästymiseen, kokonaiskustannuksiin, kannattavuuteen, Venäjän sisäisen tilanteeseen ja Venäjän kansainvälisiin suhteisiin liittyy kuitenkin riskejä, jotka voivat hankkeen kautta laajemmin heijastua ongelmina myös Suomen ja Venäjän välisiin suhteisiin.

Suomen ja Venäjän välisissä suhteissa on perinteisesti vältetty energian käyttö poliittisena välineenä, mikä on varmistettava myös tulevaisuudessa. Venäjän ja Suomen suhteisiin liittyviä poliittisia riskejä vähentää ehto, jonka mukaan Fennovoima Oy:n omistuksesta vähintään 60 prosenttia on oltava toimijoilla, joiden asuin- tai kotipaikka on EU- tai EFTA -alueella. Rakennuslupaa käsiteltäessä on arvioitava, onko Fennovoima Oy:llä realistiset mahdollisuudet varmistaa tämä ydinvoimalan käyttöänsä ajan.

- 7) Hankkeeseen liittyvät riskit olisi harkittava kokonaisuutena arvioitaessa täyttääkö hanke ydinenergiain asettamat edellytykset rakennusluvan myöntämiselle.

Valtiosihteeri



Peter Stenlund

Johtava asiantuntija



Pekka Orpana

Liitteet

-