

TALOUSVALIOKUNNAN LAUSUNTO 18/2006 vp

Valtioneuvoston selvitys komission tiedonannosta "Biomassaa koskeva toimintasuunnitelma"

Valtioneuvoston selvitys komission tiedonannosta "Uusiutuviin energialähteisiin perustuvan sähköntuotannon tukeminen"

Valtioneuvoston selvitys komission tiedonannosta EU:n biopolttoainestrategiasta

Suurelle valiokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

Suuri valiokunta on 15 päivänä helmikuuta 2006 lähettänyt valtioneuvoston selvitykset komission tiedonannosta "Biomassaa koskeva toimintasuunnitelma" (E 7/2006 vp) ja komission tiedonannosta "Uusiutuviin energialähteisiin perustuvan sähköntuotannon tukeminen" (E 8/2006 vp) sekä 24 päivänä helmikuuta 2006 valtioneuvoston selvityksen komission tiedonannosta EU:n polttoainestrategiasta (E 16/2006 vp) talousvaliokunnalle mahdollisia toimenpiteitä varten.

Asiantuntijat

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina

- neuvotteleva virkamies Erkki Eskola, kauppa- ja teollisuusministeriö
- ylitarkastaja Birgitta Vainio-Mattila, maa- ja metsätalousministeriö
- toimialajohtaja Jari Kostama, Energiateollisuus ry

- energia- ja ympäristöpäällikkö Stefan Sundman, Metsäteollisuus ry
- toimialajohtaja Teija Lahti-Nuutila, Teknologian kehittämiskeskus TEKES
- toimitusjohtaja Jarmo Nupponen, Öljy- ja Kaasualan Keskusliitto ry
- puheenjohtaja Petri Väisänen, FINBIO - Suomen Bioenergiayhdistys
- toiminnanjohtaja Tage Fredriksson, Puuenergia ry
- innovaatiojohtaja Antti Leinonen, Suomen Biokaasukeskus ry
- energia- ja ilmastoasiantuntija Annukka Berg, Suomen luonnonsuojeluliitto ry
- professori Peter Lund, Teknillinen korkeakoulu.

Viitetiedot

Valiokunta päätti 14.3.2006 kokouksessaan yhdistää asioiden käsittelyt.

VALTIONEUVESTON SELVITYKSET

Ehdotus

Kaikki kolme esillä olevaa tiedonantoa sisältävät uusiutuvien energialähteiden käytön lisäämiseen liittyviä esityksiä. Ehdotusten tavoitteena on osaltaan parantaa EU:n energiahuollon varmuutta, vähentää kasvihuonekaasupäästöjä ja parantaa EU:n teollisuuden ympäristöteknologiaan liittyvää kilpailukykyä.

Komission uusiutuviin energialähteisiin perustuvan sähköntuotannon tukemista koskeva tiedonanto (E 8/2006 vp) on tilannekatsaus direktiivin 2001/77/EY (sähköntuotannon edistämistä uusiutuvista energialähteistä tuotetun sähkön sisämarkkinoilla) soveltamisesta. Tiedonannossa esitellään jäsenmaiden eri tukijärjestelmät ja niiden soveltamisesta saadut kokemukset sekä annetaan tilannekatsaus havaituista hallinnollisista esteistä sekä verkkoon ja uusiutuvan sähkön alkuperätakuuseen liittyvistä kysymyksistä. Tiedonannossa annetaan lisäksi suosituksia jäsenmaiden välisestä koordinaatiosta.

Komission biomassaa koskevan toimintasuunnitelman (E 7/2006 vp) tavoitteena on edistää biomassan käyttöä lämmityksessä, sähköntuotannossa ja liikenteessä. Lisäksi siinä tarkastellaan yleisluonteisempia toimia, joilla voidaan vaikuttaa rahoitukseen, biomassan tuotantoon sekä biomassaa koskevaan tutkimukseen.

Komission biopolttoainestrategia (E 16/2005 vp) pohjautuu edellä esiteltyyn biomassaa koskevaan toimintasuunnitelmaan. Strategian tavoitteena on edistää biopolttoaineiden käyttöä niin EU:ssa kuin kehitysmaissakin, parantaa biopolttoaineiden kilpailukykyä ja lisätä tutkimusta toisen sukupolven biopolttoaineiden osalta.

Valtioneuvoston kanta

Valtioneuvosto suhtautuu kaikkiin kolmeen esitykseen myönteisesti. Yleisenä huomiona painotetaan, että uusiutuvan energian käyttöä tulee li-

sätä valtiontalouden ja yritystalouden kannalta mahdollisimman kustannustehokkaasti ja ottaen huomioon jäsenmaiden osin erilaiset lähtökohdat. Tämä voi merkitä erilaisten keinovalikoiden käyttämistä eri jäsenmaissa. Uusia toimia harkittaessa tulee ottaa huomioon myös päästökaupan vaikutukset. Valtioneuvosto katsoo, että uusiutuvien energialähteiden käytön lisäämisellä voi olla positiivisia vaikutuksia myös työllisyyteen ja alueelliseen kehitykseen.

Uusiutuviin energialähteisiin perustuvan sähköntuotannon tukemista koskevan ehdotuksen osalta valtioneuvosto painottaa edellä todetun lisäksi tarvetta lisätä tarkastelukulmiin myös energiahuollon varmuus ja kotimaisten energialähteiden käytön edistäminen.

Sekä biomassaa koskevan toimintasuunnitelman että biopolttoainestrategian osalta valtioneuvosto painottaa, ettei uusiutuvien energialähteiden käyttö saa vaarantaa metsä- ja elintarviketeollisuuden raaka-ainesaantia. Valtioneuvosto ei kannata sitovien jäsenmaakohtaisten tavoitteiden asettamista. Biomassatoimintasuunnitelmaan liittyen valtioneuvosto ei myöskään pidä tarpeellisena uusiutuvilla energialähteillä tuotetun lämmön ja jäähdytyksen edistämisdirektiivin valmistelua. Biopolttoaineiden osalta valtioneuvosto katsoo, että niiden käytön nopean lisäämisen kannalta tärkeä toimenpide on nykyisten polttoaineiden laatuvaatimusten kehittäminen siihen suuntaan, että biopolttoaineosuuksia seospolttoaineissa voidaan nostaa. Tällöin tulee kuitenkin kiinnittää erityistä huomiota siihen, ettei vaatimusten muuttaminen aiheuta polttoaineiden teknisten tai ympäristöominaisuuksien heikkenemistä missään olosuhteissa, kuten esimerkiksi Suomen erittäin kylmissä oloissa.

Valtioneuvoston kannat sisältävät lisäksi useita yksityiskohtaisia huomioita, jotka on tarkemmin yksilöity valtioneuvoston kirjelmässä.

VALIOKUNNAN KANNANOTOT

Perustelut

Komission tiedonannot antavat hyvän yleiskuvan niistä toimista, joilla voidaan edistää uusiutuviin energialähteisiin perustuvan sähkön tuotantoa sekä biomassan ja biopolttoaineiden käyttöä. Valiokunta yhtyy valtioneuvoston eri tiedonantojen osalta tekemiin päälinjauksiin. Valiokunta viittaa jäljempänä lausutun lisäksi energia- ja ilmastoselonteon yhteydessä aiheesta antamiinsa kantoihin (TaVM 8/2006 vp).

Uusiutuvat energialähteet EU:ssa ja Suomessa

Uusiutuvien energialähteiden osuus EU:ssa on noin 6 % primäärienergiasta. Biopolttoaineiden osuus EU:n liikenteen polttoaineista on tällä hetkellä noin yhden prosentin luokkaa. Tällä hetkellä noin 14 % kaikesta sähköstä tuotetaan EU:ssa uusiutuvalla energialla ja yli 2/3 tästä on perinteistä vesivoimaa. EU:n tavoitteena on lisätä uusiutuvan energian osuus primäärienergiasta 12 %:iin, sähköntuotannosta 21 %:iin ja biopolttoaineissa 5,75 %:iin vuoteen 2010 mennessä.

Suomessa uusiutuvan energian osuus primäärienergiasta on 22—25 % ja uusiutuvalla energialla tuotetun sähkön osuus noin 27 % kokonaiskulutuksesta. Puun osuus kokonaisenergiasta on 20 %, ja noin 80 % käytettävästä puuenergiasta tuotetaan metsäteollisuuslaitosten yhteydessä syntyvistä raaka-aineeksi kelpaamattomista sivutuotteista. Metsäteollisuuden raaka-ainekäyttöön tulevasta puusta käytetään energiaksi noin 40 % eri prosessivaiheissa. Biopolttoaineiden osuus on 0,1 %. Uusiutuvilla tuotetun sähkön osalta EU:n Suomelle asettamana tavoitteena on, että sen osuuden tulee vuoteen 2010 mennessä olla 31,5 % sähkön kokonaiskulutuksesta (Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus 2001/77/EY sähköntuotannon edistämisestä uusiutuvista energialähteistä tuotetun sähkön sisämarkkinoilla, 27.10.2001). Tavoite on erittäin haasteellinen.

Edellä kuvattuja EU:n ja Suomen uusiutuvan energian käyttölukuja vertailtaessa voi todeta, että Suomessa uusiutuvan energian käyttöosuus-

det ovat moninkertaisesti yli EU:n keskitason, liikenteen biopolttoaineita lukuunottamatta. Kriittikkinä voi tosin todeta, että hyödynämme tätä nykyä lähinnä puuta. Energiapalettia tulisi tältäkin osin saada laajemmaksi. Luvut kuitenkin osoittavat, että eri jäsenmaiden lähtökohdat ovat hyvin erilaiset. Kun tähän liitetään mm. ilmastolliset erot, on valiokunnan näkemyksen mukaan vaikeaa ajatella, että EU:ssa voitaisiin edetä jäsenmaakohtaisia sitovia tavoitteita asettamalla.

Tuki- ja edistämistoimenpiteet

Tarvittavien investointien aikaansaamiseksi on olennaista, että erilaiset edistämisen- ja tukitoimet ovat kohtuullisesti ennakoitavissa. Ennakoitavuus on tärkeää myös mahdollisten virheinvestointien välttämiseksi. Tämä edellyttää poliittikalinjausten johdonmukaisuutta ja pitkäjänteisyyttä. Valiokunta toteaa, että erilaisia tuki- ja edistämistoimia harkittaessa on otettava huomioon, että päästökauppajärjestelmä tukee jo sinällään uusiutuvien energialähteiden käyttöä. Tuki-instrumenteissa tulee välttää päällekkäisiä toimia. Markkinaehtoiset ja vapaaehtoiset toimet on asetettava etusijalle ja uutta sääntelyä otettava käyttöön vain, jos sen voidaan osoittaa olevan kustannustehokasta ja vaikuttavuudeltaan merkittävää. Eri instrumentteja vertailtaessa on syytä kiinnittää huomiota paitsi niiden vaikutuksiin varsinaisen uusiutuvan energian käytön kannalta myös muihin vaikutuksiin markkinoilla niin kansallisesti, EU:n sisämarkkinoita ajatellen kuin EU:n kauppakumppaneihin nähden.

Uusiutuviin energialähteisiin perustuva sähköntuotanto

Valiokunta pitää hyvänä, että komissio kerää ja analysoi tietoa eri jäsenmaissa käytössä olevista edistämisen- ja tukitoimenpiteistä. Uusiutuvien energialähteiden edistämistä sähköntuotannossa koskevan esityksen osalta käy ilmi, että useisiin sähköntuotantoa tukeviin järjestelmiin (syöttötariffit, tarjouskilpailut ja vihreät sertifikaatit)

liittyy mahdollisuus myös markkinoiden kokonaiskehityksen kannalta negatiivisiin vaikutuksiin. Tehtyä analyysiä tulisi valiokunnan näkemysten mukaan edelleen syventää siten, että eri maissa omaksuttujen toimien tehokkuutta ja vaikutusta niin kansallisiin kuin EU:n sisämarkkinoihinkin selvitettäisiin ja analysoitaisiin vielä nyt tehtyä perusteellisemmin.

Valiokunta puoltaa samassa tiedonannossa esille tuotua tarvetta hallinnollisten esteiden purkamiseen. Tehtäessä jatkoanalyysijä eri edistämistoimenpiteistä tulisi myös tähän seikkaan kiinnittää huomiota. Uutta hallinnollista taakkaa, joka saattaa osaltaan myös hidastaa koko EU:n kattavien sähkömarkkinoiden syntymistä, tulee välttää. Valiokunta kannattaa komission esitystä jäsenmaiden välisen yhteistyön ja tietojenvaihdon lisäämisestä, jotta eri mekanismien käyttö voitaisiin jatkossa optimoida markkinoiden kokonaiskehitystä parhaiten tukevalla tavalla. Tällä hetkellä tiedämme eri mekanismien kokonaisvaikutuksista liian vähän.

Biomassa

Biomassan käytön edistämisen osalta valtioneuvoston kannassa on selkeästi tuotu esille, ettei käytön lisääminen saa vaarantaa teollisuuden raaka-aineensaantia. Periaatteena tuleekin olla, ettei energiantuotantoon käytetä sellaista, mitä voitaisiin jatkojalostaa. Suomi on EU:n kolmanneksi eniten puuta energiakäyttöön hyödyntävä jäsenmaa heti Ranskan ja Ruotsin jälkeen. Vaikka biomassassa onkin rajallinen luonnonvara, on Suomessa kuitenkin vielä runsaasti hyödyntämätöntä raaka-ainetta pelkästään puuraaka-ainettakin ajatellen, kunhan se vain saadaan kustannustehokkaasti käyttöön.

Biomassan osalta valiokunta painottaa erityisesti tarvetta panostaa lämmityskattiloiden hyötysuhteen kohottamiseen ja tiukempiin päästovaatimukseen pienhiukkaspäästöjen vähentämiseksi. Suomi on koko maailman mittakaavassa johtava yhdistetyn sähkön- ja lämmöntuotannon käyttäjä, mikä antaa meille hyvät lähtökohdat jatkokehitystyöhön. Yksi niistä on biojalostamokonseptin jatkokehittäminen, jossa pyritään biomassan kokonaisvaltaiseen hyödyntämiseen.

Tämä on yksi sekä Tekesin että EU:n keskeisissä biomassahankkeista.

Biopolttoaineet

Biopolttoaineissa on merkittävä tulevaisuuden mahdollisuus. Ongelmana on tällä hetkellä erityisesti viljapohjaisten biopolttoaineiden korkea hinta ja heikko energiahyötysuhde. Tälläkin sektorilla toisen sukupolven tuotteet saattavat kuitenkin parantaa tilannetta. Biojätteitä ja biokaasuja koskevat kehittymismahdollisuudet on sivuutettu tiedonannossa, vaikka mädätys- ja kaasutusprosessit ovat asiantuntijoiden mukaan tehokkaampia polttoaineen tuottajia kuin perinteiset käymisprosessit tai bioöljyjen esterointi. Valiokunta katsoo, että näidenkin prosessien samoin kuin jätteenpolttoon liittyvät kehittymismahdollisuudet on syytä tarkoin ottaa huomioon jatkotyössä.

Komission esittämä ekologista kestävyyttä osoittava todistusjärjestelmä edellyttää valiokunnan näkemyksen mukaan vielä lisäselvitystä. Valtioneuvoston tapaan valiokunta kaipaa lisätietoja siitä, kuka laatisi järjestelmän kriteerit, antaisi todistukset, valvoisi järjestelmän toimivuutta ja huolehtisi myös siitä, ettei EU:n järjestelmää tulla pitämään teknisenä kaupan esteenä. Valiokunta suhtautuu tässä vaiheessa varauksellisesti suunnitelmaan sen hyvistä tavoitteista huolimatta. Kehitysmaiden tuotannon ekologisuuteen tulee ensisijaisesti pyrkiä vaikuttamaan asianomaisissa maissa tehtävällä valistus- ja avustustyöllä, ei rajasuojaa nostamalla.

Tutkimus- ja innovaatiotoiminta

Tutkimus- ja innovaatiotoiminnan tehokkuus ja tulokset ovat uusiutuvien energialähteiden käytön laajentumisen ehto. Kuten edellä olevassa on jo todettu, on luultavaa, että vasta toisen tai kolmannen sukupolven teknologian avulla saadaan markkinoille riittävän laajamittaiseen käyttöön tarkoitettuja ja kustannustehokkaita laitteita ja tuotteita, joilla voidaan myös vähentää tuotantoprosesseihin vielä nykyisin liittyviä haitallisia sivuvaikutuksia, kuten pienhiukkaspäästöjä.

EU:n tutkimuksen 7. puiteohjelmassa uusiutuvat energialähteet ovat näkyvästi esillä. Valio-

kunta pitää hyvänä tutkimus- ja kehitystyön tiivistämistä teollisuuden kanssa, josta esimerkiksi ovat bioenergiaa ja liikenteen biopolttoaineita koskevat teknologiayhteisöt. EU:n ei tulisi toisaalta tälläkään sektorilla kääntyä sisäänpäin vaan katsoa globaaleille markkinoille ja pyrkiä nykyistä laajempaan kansainväliseen yhteistyöhön. Hyvänä yhteistyökumppanina voisi olla mm. Yhdysvallat, jonka koko ilmestopolitiikka perustuu nimenomaan teknologian kehittämi-

seen. Myös kansainvälisten järjestöjen, kuten kansainvälisen energiajärjestö IEA:n, tutkimustyötä voitaisiin hyödyntää nykyistä enemmän.

Lausunto

Lausuntonaan talousvaliokunta ilmoittaa,

että valiokunta yhtyy asiassa edellä olevin painotuksin valtioneuvoston kantaan.

Helsingissä 2 päivänä kesäkuuta 2006

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

pj. Jouko Skinnari /sd
vpj. Jari Leppä /kesk
jäs. Sari Essayah /kd
Klaus Hellberg /sd (osittain)
Esko Kiviranta /kesk
Martti Korhonen /vas
Miapetra Kumpula-Natri /sd
Seppo Lahtela /kesk
Jere Lahti /kok (osittain)

Jouko Laxell /kok
Sirpa Paatero /sd
Klaus Pentti /kesk
Antti Rantakangas /kesk
Martin Saarikangas /kok
Juhani Sjöblom /kok
Oras Tynkkynen /vihr
vjäs. Mauri Salo /kesk (osittain).

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Tuula Kulo-vesi.