

Talousvaliokunta

Lakialoite turpeen energiakäytön lopettamiseksi

JOHDANTO

Vireilletulo

Lakialoite turpeen energiakäytön lopettamiseksi (KAA 2/2021 vp): Asia on saapunut valiokuntaan.

Asiantuntijat

Talousvaliokunta järjesti 19.10.2022 julkisen asiantuntijakuulemisen, jossa kuultavina olivat:

- aloitteen tekijöiden edustaja Hanna Aho
- aloitteen tekijöiden edustaja Paloma Hannonen
- erityisasiantuntija Petri Hirvonen, työ- ja elinkeinoministeriö
- erityisasiantuntija Ville Laasonen, ympäristöministeriö

Valiokunta on saanut kirjallisen lausunnon:

- maa- ja metsätalousministeriö
- Suomen Luontopaneeli
- Luonnonvarakeskus
- Energiavirasto
- Huoltovarmuuskeskus
- Geologian tutkimuskeskus GTK
- Ilmatieteen laitos
- Suomen ilmastopaneeli
- Suomen ympäristökeskus
- Bioenergia ry
- Energiateollisuus ry
- Maa- ja metsätaloustuottajain Keskusliitto MTK ry
- Paikallisvoima ry
- koneyrittäjä Marko Vainionpää

KANSALAISALOITE

Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi laki turpeen energiakäytön kieltämiseksi.

Valiokunnan mietintö TaVM 33/2022 vp

Esityksen mukaan turpeen polttamisesta energiaksi luovutaan 31 päivästä toukokuuta vuoteen 2025 mennessä. Käytännössä muutos tarkoittaisi siirtymistä muihin energiatuotantomuotoihin. Kiellosta olisi kuitenkin poikkeuksia sähkön ja lämmön tuotannon huoltovarmuuden turvaamiseksi. Kiellon vastaisesta turpeen käytöstä määrättäisiin seuraamusmaksu.

Laki on tarkoitettu tulemaan voimaan mahdollisimman pian.

Muutosten tarkoituksena on edistää Marinin hallituksen tavoitteita hiilineutraalista Suomesta vuoteen 2035 mennessä, hiilinegatiivisuudesta sen jälkeen ja pysäyttää luonnon monimuotoisuuden köyhtyminen sekä parantaa vesistöjen tilaa.

VALIOKUNNAN PERUSTELUT

Kansalaisaloitteen lähtökohdat ja keskeiset ehdotukset

Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi laki turpeen energiakäytön kieltämiseksi siten, että turpeen polttamisesta energiaksi luovutetaan 31.5.2025 mennessä. Kiellosta olisi kuitenkin poikkeuksia sähkön ja lämmön tuotannon huoltovarmuuden turvaamiseksi.

Ehdotuksen taustalla on tavoite varmistaa Suomen ilmasto- ja monimuotoisuustavoitteiden toteuttaminen ilmaston lämpenemisen pysäyttämiseksi 1,5 asteeseen ja luonnon monimuotoisuuden köyhtymisen pysäyttämiseksi. Ehdotuksen on siten arvioitu edistävän Marinin hallitusohjelman tavoitteita.

Turpeen energiakäytön kehitys

Turpeen energiakäytön vähentäminen on yksi hallitusohjelman keinoista ilmasto- ja monimuotoisuustavoitteiden toteuttamiseksi: turpeen energiakäyttö on tarkoitettu puolittamaan vuoteen 2030 mennessä. Turpeen tuottajien asemaa pyritään puolestaan helpottamaan turpeen noston siirtymäkauden tuella eli niin sanotuilla romutuspalkkioilla. Talousvaliokunnan saaman selvityksen mukaan turvetuotannon tuotannossa olevien alueiden pinta-alat ovat vuonna 2021 laskeneet alle puoleen vuodesta 2018. Uutta pinta-alaa ei juurikaan enää kunnosteta turvetuotantoa varten.

Turpeen energiakäyttö on viime vuosina vaihdellut merkittävästi. Turpeen käyttö oli Suomessa huipussaan 2000-luvun ensimmäisellä vuosikymmenellä, jolloin turvetta poltettiin enimmillään vuosittain lähes 30 TWh (lähes 30 Mm³), mikä vastasi noin 7 %:a Suomen kokonaisenergiankulutuksesta. 2010-luvulla turpeen vuosittainen energiankäyttö on Suomessa vähentynyt alle 20 TWh:iin ja vajaaseen 5 %:iin kokonaisenergiankulutuksesta. Vuonna 2021 turpeen osuus Suomen energian kokonaiskulutuksesta oli enää 2,7 prosenttia (10 TWh).

Turpeen käytön vähenemiseen on vaikuttanut erityisesti päästöoikeuksien kallistuminen, joka alkoi vuoden 2021 alussa. Sää- ja markkinaolosuhteet vaikuttavat merkittävästi siihen, kuinka paljon turvetta saadaan vuodessa tuotettua. Vuoden 2021 lopussa päästöoikeuden hinta ylitti tason 90 €/t CO₂, ja hintataso on säilynyt historiallisesti erittäin korkealla myös vuoden 2022 aikana.

Valiokunnan mietintö TaVM 33/2022 vp

Turpeen kiristyneen verotuksen ja lattiahintamekanismin avulla pyritään turpeen käytön vähentämiseen hallitusohjelman tavoitteen mukaisesti.

Työ- ja elinkeinoministeriön asettaman turvetyöryhmän ohjaaman ja AFRYn vuonna 2020 toteuttaman selvityksen mukaan energiaturpeen käyttö tulee nykyisillä päästöoikeuden hinnoilla vähenemään hyvin merkittävästi jo lähivuosina. Selvityksen mukaan turpeen käyttö laskisi reilusti alle puoleen jo 34 euron päästöoikeuden hinnalla. Samalla kohoava päästöoikeuden hinta kannustaa tekemään investointeja olemassa oleviin laitoksiin turpeen teknisestä minimimäärästä eroon pääsemiseksi ja polttoon perustumattomiin tuotantomuotoihin siirtymiseksi.

Turpeen energiakäytön ympäristövaikutukset

Turpeen energiakäytön hiilidioksidipäästöt ovat merkittävät. Esimerkiksi vuonna 2020 turvetta käytettiin energiaksi vajaa 12 TWh, mikä aiheutti polton hiilidioksidipäästöjä n. 4,5 miljoonaa tonnia CO₂, mikä vastasi n. 13:a prosenttia Suomen energiasektorin ja vajaata 10:tä prosenttia Suomen kaikkien sektorien (pl. LULUCF) kasvihuonekaasupäästöistä. Lisäksi turpeen tuottaminen ja ympäristöturpeen hajoaminen aiheuttivat päästöjä n. 1,7 miljoonaa tonnia CO₂.

Talousvaliokunnan saaman selvityksen perusteella turpeen polttaminen aiheuttaa energiayksikköä kohden laskettuna 100 vuoden aikajänteellä laskettuna suuruusluokaltaan kivihiilen polttamiseen verrannollisen ilmastovaikutuksen. Turvetuotanto vaikuttaa haitallisesti rajattua aluetta laajemmalle; vaikutukset kohdistuvat useisiin suoluontotyyppeihin ja vesistöihin alueellisesti ja paikallisesti. Toiminta-alueen suoluonto häviää peruuttamattomasti.

Turpeen merkitys energiantuotannolle ja huoltovarmuudelle

Venäjän hyökkäyssodasta Ukrainaan on seurannut Euroopan energiamarkkinoiden lähihistorian vakavin kriisi. Vallitseva energiamarkkinoiden tilanne ja turpeen käytön ennakoitua nopeampi väheneminen on aiheuttanut huolta Suomen energiahuoltovarmuuden ja -omavaraisuuden kannalta. Tältä kannalta merkityksellistä on erityisesti venäläisen polttohakkeen tuonnin loppuminen. Vaihtoehtoisten polttoaineiden tarve on näkynyt vuoden 2022 toisesta neljänneksestä alkaen myös turpeen käytön kasvuna. Samalla jotkin aiemmin turpeen noston lopettamisesta ilmoittaneet toimijat ovat käynnistäneet noston uudelleen.

Turpeen käytölle on olemassa toimiva infrastruktuuri, ja turpeella voidaan energiakriisin uhatesa varmistaa yhteiskunnan toimivuus ja estää talviolosuhteissa kriittisen infrastruktuurin — erityisesti kaukolämpöverkkojen ja kerrostalojen lämmitysjärjestelmien — rikkoutuminen jäätymisen seurauksena. Turve on myös monikäyttöinen ja helposti varastoitava polttoaine.

Turpeen noston työllisyysvaikutukset vuonna 2015 olivat Suomessa yhteensä noin 2 500 henkilötyövuotta. Merkittävimmät turvetuotantomaakunnat ovat Pohjois- ja Etelä-Pohjanmaa, joissa kummassakin turvetuotannon työllistävä vaikutus oli vuonna 2015 yli 450 henkilötyövuotta. Etelä-Pohjanmaalla turvealan työllistävä vaikutus suhteessa maakunnan kokonaistyöllisyyteen on maakunnista suurin (0,56 %).

Valiokunnan mietintö TaVM 33/2022 vp

Talousvaliokunta kiinnittää huomiota siihen, että edellä viitatus, vuonna 2020 tehdyn selvityksen mukaan turvetta käytetään Suomessa noin 260 kattilassa, joiden kokoluokka vaihtelee hyvin pienistä lämpökattiloista suuriin CHP-laitoksiin. Turvetta poltetaan tyypillisesti seospolttona muiden polttoaineiden, lähinnä biomassan, kanssa. Teknisistä syistä turpeen osuudelle on monissa biomassaa käyttävissä kattiloissa minimiosuus, josta irtautuminen ja sitä kautta turpeen korvaaminen kokonaan biomassalla edellyttää investointeja. Erityisesti vanhempien kattiloiden turpeen minimiosuuden vuoksi turvetta tarvitaan vielä nykytilanteessa edelleen tietty tekninen minimimäärä maamme lämmöntuotantoon.

Talousvaliokunnan saaman selvityksen perusteella jo v. 2021 tehdyt laskelmat turpeen korvaamisesta puupolttoaineilla osoittivat, että Etelä-Suomessa ja Pohjois-Pohjanmaalla puuvarat eivät yksin riitä korvaamaan turvetta, vaan puuta pitäisi tuoda alueelle joko Itä-Suomesta tai ulkomailta. Talousvaliokunta kiinnittää huomiota siihen, että nykyinen energiamarkkinoiden tilanne korostaa tätä arviota raakapuun ml. polttihakkeen tuonnin katkettua Venäjältä ennakoimattomaksi ajaksi.

Energiamarkkinoiden tilanteen vuoksi Huoltovarmuuskeskus on perustanut kuluvaan vuoden aikana maamme ensimmäisen turpeen varmuusvaraston. Varmuusvaraston tavoitteena on turvata sekä hallittua siirtymää hiilineutraaliin yhteiskuntaan että turvata erityisesti lämpöhuollon toimivuutta. Varmuusvarastoa on tarkoitus pitää yllä vähintään vuosina 2022—2028.

Talousvaliokunta korostaa, että energiamurros ja sen myötä siirtyminen enenevässä määrin sääherkkään tuotantoon korostaa säätökelpoisten energiantuotantomuotojen ja sähkön varastointia mahdollistavien ratkaisujen merkitystä. Myös lämmöntuotanto on turvattava kaikissa olosuhteissa. Koska uusien polttoon perustumattomien teknologioiden kaupallistuminen on hidasta, energiaturpeen täyskielto voisi pahimmillaan lisätä muiden fossiilisten polttoaineiden, kuten polttoöljyjen, käyttöä. Myös tältä kannalta turpeella on erityisesti vallitsevan energiakriisin olosuhteissa oma roolinsa maamme energiantuotannon ja huoltovarmuuden turvaamisessa.

Aloitteen vaikutukset ja nykyisten ohjauskeinojen riittävyys

Turpeen energiakäytön kieltoa koskevan sääntelyn tarvetta tulee talousvaliokunnan mielestä punnita erityisesti kahdesta näkökulmasta: on arvioitava, ovatko nykyiset ohjauskeinot riittäviä hiilineutraaliuden ja luonnon monimuotoisuuden näkökulmasta; samalla on arvioitava ehdotetun kiellon toteuttamiskelpoisuutta vallitsevan energiakriisin, energiahuoltovarmuuden ja oikeudenmukaisen siirtymän kannalta. On todettava myös, että olosuhteet energiamarkkinoilla ovat merkittäväällä tavalla muuttuneet nyt käsiteltävän kansalaisaloitteen laatimisajankohtaan nähden. Näistä näkökulmista arvioituna talousvaliokunta ei esitä aloitteeseen sisältyvän lakiehdotuksen hyväksymistä.

Edellä kuvatun kehityksen perusteella jo olemassa olevat ohjauskeinot varmistavat turpeen käytön vähenemisen vähintäänkin hallitusohjelman tavoitteiden mukaisesti. On arvioitu, että jo EU:n päästökauppa ja kansallisesti käytössä oleva ns. lattiahintamekanismi, joka nostaisi energiaturpeen verotaso huomattavasti, mikäli päästöoikeuden hinta laskisi matalaksi, johtavat siihen, että energiaturvetta käytetään vain välttämättömissä tilanteissa. Turpeen energiakäytön on arvioitu voivan loppua markkinaehtoisesti lähes kokonaisuudessaan 2030-luvulla.

Valiokunnan mietintö TaVM 33/2022 vp

Saamansa selvityksen perusteella talousvaliokunta katsoo, että myöskään aloitteeseen sisältyvä poikkeus energiaturpeen käytön sallimiseen poikkeusoloissa ei turvaisi huoltovarmuuden kannalta välttämätöntä turpeen saantia. Toisin kuin kivihiilelle, energiaturpeelle ei ole olemassa globaaleja markkinoita, vaan sen saatavuus perustuu kotimaiseen nostokapasiteettiin. Mahdollinen täyskielto taas voisi vaarantaa riittävän kapasiteetin varmistamisen.

Vallitsevan energiamarkkinoiden tilanteen ja huoltovarmuuden kannalta on huomionarvoista, että talousvaliokunnan saamien alustavien tietojen perusteella energiaturvetta olisi kysytty kuluvana vuonna selvästi enemmän kuin sitä pystyttiin sateisen kesän vuoksi nostamaan. Vaikka tulevana talvena energiaturvetta on luultavasti riittävästi saatavilla lämpimien syyskuukausien, varmuusvaraston sekä aiemmilta vuosilta ylijääneiden kaupallisten varastojen ansiosta, jo talven 2023—2024 tilanne näyttää huonommalta. Vaikka aloitteessa ehdotettu turpeen energiakäytön kielto tulisi voimaan vasta vuonna 2025, sen vaikutus voisi heijastua jo kesällä 2023 käytettävissä olevaan tuotantokapasiteettiin.

Talousvaliokunta kiinnittää huomiota myös siihen, että nopeasti toteutetun energiaturpeen täyskiellon vaikutukset ulottuisivat energia-alaa laajemmalle. Soiden pintakerroksista nostetaan kasvu- ja kuiviketurvetta, jolla on edelleen merkittävä asema suomalaisessa ruoantuotannossa esimerkiksi kuivikemateriaalina ja kasvihuoneiden kasvualustana. Ilman energiaturpeen nostamista kasvu- ja kuiviketurpeen nostokustannukset nousisivat merkittävästi.

Vallitseva energiamarkkinoiden tilanne korostaa tarvetta toteuttaa turpeen energiakäytöstä luopuminen hallitusti huoltovarmuusnäkökohdat huomioon ottaen. Edellä kuvatun mukaisesti jo nykyiset ohjauskeinot ohjaavat riittävän voimakkaasti hallitusohjelman tavoitteen saavuttamiseen. Talousvaliokunta katsoo, että mahdollisten uusien sääntely- ja ohjauskeinojen painopisteen tulee olla ilmastotavoitteiden saavuttamisessa, huoltovarmuuden turvaamisessa ja markkinaehtoisen siirtymän oikeudenmukaisuuden turvaamisessa, eikä pidä aloitteessa ehdotettua turpeen energiakäytön kieltä perusteltuna.

VALIOKUNNAN PÄÄTÖSEHDOTUS

Talousvaliokunnan päätösehdotus:

Eduskunta hylkää kansalaisaloitteeseen KAA 2/2021 vp sisältyvän lakiehdotuksen.

Valiokunnan mietintö TaVM 33/2022 vp

Helsingissä 11.1.2023

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

puheenjohtaja Sanni Grahn-Laasonen kok
varapuheenjohtaja Katri Kulmuni kesk
jäsen Atte Harjanne vihr
jäsen Mari Holopainen vihr
jäsen Eeva Kalli kesk
jäsen Pia Kauma kok
jäsen Raimo Piirainen sd
jäsen Minna Reijonen ps
jäsen Janne Sankelo kok
jäsen Joakim Strand r
jäsen Veikko Vallin ps
jäsen Tuula Väättäinen sd
jäsen Johannes Yrttiaho vas
varajäsen Kai Mykkänen kok
varajäsen Juha Mäenpää ps
varajäsen Riitta Mäkinen sd

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Lauri Tenhunen