

TALOUSVALIOKUNNAN MIETINTÖ 7/2012 vp

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi uusiutuvilla energialähteillä tuotetun sähkön tuotantotuesta annetun lain muuttamisesta

JOHDANTO

Vireilletulo

Eduskunta on 21 päivänä syyskuuta 2012 lähettänyt talousvaliokuntaan valmistelevasti käsiteltäväksi hallituksen esityksen eduskunnalle laiksi uusiutuvilla energialähteillä tuotetun sähkön tuotantotuesta annetun lain muuttamisesta (HE 107/2012 vp).

Asiantuntijat

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina

- hallitusneuvos Anja Liukko ja teollisuusneuvos Petteri Kuuva, työ- ja elinkeinoministeriö

- toimitusjohtaja Tuomo Kantola, Jyväskylän Energia Oy
- toimitusjohtaja Markus Tykkyläinen, Rovaniemen Energia Oy
- tuotantopäällikkö Mika Laine, Suur-Savon Sähkö Oy
- asiantuntija Pia Oesch, Energiateollisuus ry
- toimialapäällikkö Tage Fredriksson, Bioenergia ry
- energia-asiantuntija Maiju Westergren, Metsäteollisuus ry.

Lisäksi kirjallisen lausunnon on antanut
— Maa- ja metsätaloustuottajain Keskusliitto MTK ry.

HALLITUKSEN ESITYS

Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi uusiutuvilla energialähteillä tuotetun sähkön tuotantotuesta annettua lakia.

Metsähakkeen hintakilpailukyky suhteessa turpeeseen säilytettäisiin ennallaan ottamalla huomioon metsähakkeella tuotetusta sähköstä maksettavassa tuotantotuessa turpeen veron korotusten vaikutukset metsähakkeen hintakilpailukykyyn. Päästöoikeuden hinnan muutokset vaikuttaisivat myös edelleen maksettavan tuen tasoon. Jos metsähaketta kaasutetaan kaasuttimessa pölypolttokattilan polttoaineeksi, maksettaisiin täydentävää tukea kaasutinyksikön kil-

pailukyvyn turvaamiseksi voimalaitoskokonaisuudessa.

Metsähakkeella tuotetun sähkön tuotantotuki ja sen korotus rahoitetaan valtion talousarviosta. Esitys liittyy valtion vuoden 2013 talousarvioesitykseen ja on tarkoitettu käsiteltäväksi sen yhteydessä.

Ehdotettu laki on tarkoitettu tulemaan voimaan 1 päivänä tammikuuta 2013. Lain voimaantulo edellyttää, että Euroopan unionin komissio on hyväksynyt lakiehdotukseen sisältyvän tukijärjestelmän muutoksen.

VALIOKUNNAN KANNANOTOT

Perustelut

Talousvaliokunta esittää, että lakiehdotus hyväksytään muuttamattomana.

Metsähakkeen tuotantotuki. Muutettavaksi esitetyn ns. tuotantotukilain tavoitteena on edistää uusiutuvan energian käyttöä syöttötariffin avulla. Muutosesitykset liittyvät metsähakkeesta maksettavaan tukeen.

Metsähakkeen tuotantotuen taso on sidottu turpeen veroon (1,90 euroa/MWh), joka nousee asteittain vuoden 2013 (4,90 euroon/MWh) ja 2015 (5,90 euroon/MWh) alusta lukien. Esityksen tavoitteena on säilyttää metsähakkeen kilpailukyky suhteessa turpeeseen ennallaan yhdistetyssä sähkön ja lämmön tuotannossa (CHP, Combined Heat and Power). Tuotantotukijärjestelmämme käyttöä rajoittaa EU:n komission valtiontukisääntely ja komission tuotantotukilain soveltamisesta antama päätös¹. Siinä on todettu, että mahdolliset muutokset verotuksessa tulee ottaa huomioon siten, ettei eri raaka-aineiden välinen kilpailutilanne muutu. Tästä aiheutuu tarve pienentää metsähakkeen tuotantotukea turpeen veronkorotusta vastaavasti. Talousvaliokunta pitää valtioneuvoston arviota ehdotetun muutoksen välttämättömyydestä perusteltuna.

Asiantuntijakuulemisissa on kiinnitetty huomiota siihen, että sääntelyn muuttaminen saat-
taa johtaa tilanteeseen, jossa energiantuotannossa on kannattavampaa käyttää tuontipolttoaineita, erityisesti kivihiiltä, kotimaisten polttoaineiden sijasta. Valiokunta toteaa, että kuvatus-
lainen kehityskulku olisi niin uusiutuvan energian ja energiaomavaraisuuden lisäämistavoit-
teiden kuin päästöjen alentamistavoitteidenkin vastaista. Nykyisillä energiaraaka-aineiden hin-
noilla tällainen kehitys ei kuitenkaan ole toden-
näköinen CHP-laitosten osalta. Kivihiilen raaka-
ainehinta megawattitunnilta on jo lähtökohtai-

sesti hieman korkeampi kuin turpeen², ja tur-
peen ensisijaista käyttöä tuetaan myös energia-
verotuksen kautta. Kivihiilen energiavero on
noin kaksinkertainen turpeen veroon verrattuna,
vaikka huomioon otetaan tulevat turpeen ener-
giaveron korotukset ja kivihiilen energiaveroon
CHP-laitoksissa myönnettävä ns. CO₂-kompo-
nentin 50 %:n vähennys. Tuotantotuki puoles-
taan varmistaa, että puustamaksukyky säilyy tur-
peeseen nähden ennallaan. Talousvaliokunta
painottaa kuitenkin tarvetta seurata tarkoin eri
energiaraaka-aineiden kilpailukyvyn kehitystä
ja varmistaa, ettei kotimaisen raaka-aineen käy-
tön kannattavuus vaarannu.

Lauhesähkön osalta tuotantotuen alenemi-
nen tulee pienentämään metsähakkeella tuote-
tun sähkön kannattavuutta, ja ilmeistä on, että
uuden sääntelyn myötä turve ja kivihiili muo-
dostuvat näissä laitoksissa hinnaltaan kilpailu-
kykyisimmiksi raaka-aineiksi. Poikkeuksellisen
sateisesta kesästä johtuva turpeen heikko saata-
vuus johtanee siihen, ettei turvetta riitä tulevana
talvena lauhdetuotantoon. Toisaalta hyvät vesi-
varannot ja sähkön alhainen hinta vähentänevät
lauhetuotannon tarvetta. Kuten hallituksen esi-
tyksen perusteluissa (s. 8/I) todetaan, lauhdetuo-
tanta koskevaan tukisääntelyyn vaikuttavat
sekä EU:n ympäristötuen suuntaviivat että tuki-
järjestelmämme kustannustehokkuustavoitteet.
Lauhesähkölaitosten kustannustehokkuus on
huomattavasti CHP-laitoksia alhaisempi. Ta-
lousvaliokunta kuitenkin painottaa, että lauhde-
voimalla on merkittävä asema sähkön toimitus-
varmuuden turvaajana erityisesti sähkön kulu-
tuspiikkien yhteydessä. Näissä tilanteissa säh-
kön markkinahinta on korkealla, mikä osaltaan
turvaa lauhdelaitosten puustamaksukykyä. Ta-
lousvaliokunta pitää huoltovarmuudelliset sei-
kat huomioon ottaen perusteltuna, että lauhde-
sähkön tuotannolle maksetaan esityksen mukai-

¹ SA.31204 (2011/N)

² Maakaasun hinta on noin kolminkertainen megawatti-
tunnilta turpeen hintaan verrattuna.

sesti jatkossakin vastaavaa muuttuvaa tuotantotukea kuin CHP-laitoksessa tuotetusta sähköstä.

Kaasutinpreemio. Esityksen tavoitteena on uutena tuki-instrumenttina käyttöön otettavan kaasutinpreemion (26 a §) avulla turvata kivihiili- tai turvepölykattilan yhteyteen rakennetun, metsähaketta käyttävän kaasutinyksikön kilpailukyky ja kustannustehokkuus. Preemiolla kompensoidaan metsähakkeen tuen alenemista.

Talousvaliokunta pitää esitystä perusteltuna. Kaasutinpreemiolla korotetulla syöttötariffilla tuetaan, investointituen ohella, merkittäviä taloudellisia panostuksia edellyttävien, osin jo viireillä olevien voimalaitosinvestointien kannattavuutta. Saadun selvityksen perusteella preemion käyttö tulee kohdistumaan vain yksittäisiin hankkeisiin ja jokainen tukipäätös on alistettava komission hyväksyttäväksi. EU:n valtiontukisääntely asettaa rajoituksia siihen, mitä teknologioita on mahdollista tukea. Talousvaliokunta katsoo, että EU:n sääntelyä tulee pyrkiä kehittämään teknologianeutraaliksi.

Lopuksi. Asiantuntijakuulemisissa on kiinnitetty huomiota energiatukien ja -verojen muutoksista koituvaan epävarmuuteen toimintaympäristön osalta. Talousvaliokunta suhtautuu näihin arvioihin vakavasti. Uusiutuvan energian käytön lisääminen, energiaomavaraisuuden kasvattaminen ja päästöjen alentaminen edellyttävät ennakoitavaa ja mahdollisimman vakaata toimintaympäristöä, jonka puitteissa on mahdollis-

ta suunnitella pitkäaikaisia investointeja. Sääntely muodostaa toiminnan kannalta yhden merkittävän osa-alueen. Tällä hetkellä toimintaympäristöön vaikuttavat voimakkaasti myös talouden tilasta johtuva sähkön alhainen hinta ja pääoman saantiin liittyvät vaikeudet. Nämä ovat omiaan hidastamaan tarvittavia investointeja.

Edellä mainittuihin seikkoihin on kiinnitettävä erityistä huomiota parhaillaan vireillä olevassa valtioneuvoston ilmasto- ja energiastrategian päivitystyössä, jonka yhteydessä tullaan arvioimaan myös uusiutuvan energian tukipäätösten toimivuutta ja vaikuttavuutta. Käsiteltävänä oleva esitys tuo osaltaan esille tukijärjestelmämme monimutkaisuuden. Muutettaessa yhtä komponenttia sillä on heijastusvaikutuksia laajemmin tukijärjestelmään. Sääntelyn monimutkaisuutta lisää EU:n valtiontukisääntely lupamenetelyineen. Vaikka toimintaympäristön ennakoitavuus ei puolla merkittäviä muutoksia tukijärjestelmäämme, pitää valiokunta selvityksen tekemistä tarpeellisena. Sen yhteydessä tulee ottaa tasapainoisesti huomioon energiasektorin ohella myös mm. teollisuuden tarpeet ja tarkastella toimintaympäristön sääntelyä laaja-alaisesti.

Päätösehdotus

Edellä esitetyn perusteella talousvaliokunta ehdottaa,

että lakiehdotus hyväksytään muuttamattomana.

TaVM 7/2012 vp — HE 107/2012 vp

Helsingissä 16 päivänä lokakuuta 2012

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

pj.	Mauri Pekkarinen /kesk	Pia Kauma /kok
vpj.	Marjo Matikainen-Kallström /kok	Jukka Kärnä /sd
jäs.	Lars Erik Gästgivers /r	Paula Lehtomäki /kesk
	Teuvo Hakkarainen /ps	Jari Myllykoski /vas
	James Hirvisaari /ps	Sirpa Paatero /sd
	Harri Jaskari /kok	Arto Pirttilahti /kesk
	Johanna Karimäki /vihr	Kaj Turunen /ps.

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Tuula Kulovesi.

VASTALAUSE 1

Perustelut

Hallitus esittää muutettavaksi uusiutuvilla energialähteillä tuotetun sähkön tuotantotuesta annettua lakia. Esityksellään hallitus haluaa korottaa ensisijaisesti kotimaisen energialähteen, turpeen, verotusta. Toisaalta hallituksen tavoitteena on pitää puun ja turpeen hintakilpailullinen tilanne stabiilina, jonka vuoksi puuenergian tuotantotukea halutaan leikata. Tämä johtaa siihen, että turpeen ja puuenergian hintakilpailu suhteessa kivihiileen merkittävästi heikkenee ja tulee jatkossa lisäämään kivihiilen käyttöä energiatuotannossa. Edellä mainittua hintakilpailusuhdetta hallituksen esityksessä ei ole selvitetty ollenkaan. Esityksellä on myös merkittäviä kansantaloutta heikentäviä vaikutuksia. Kivihiilen tuonti heikentää edelleen kauppasettamme, ja hallituksen esityksellä on jo pysäytetty merkittäviä energiainvestointeja sekä vaarannettu taloudellinen pohja jo tehdyiltä investoinneilta. Hallituksen esitys myös heikentää Suomen mahdollisuuksia saavuttaa ilmastositoumuksen tavoitteita. Energiatuotannon tukipolitiikka ei voi olla poukkoilevaa ja vaalikausittain vaihtelevaa, koska tuotantoinvestoinnit suunnitellaan ja tehdään kymmeniksi vuosiksi tulevaisuuteen.

Edellinen hallitus alkoi verottaa turvetta energialähteenä, ja nykyinen hallitus on korottamassa tätä veroa. Suurimmaksi osaksi maamme voimalaitokset ovat vastapainelaitoksia (CHP). Näissä puuta ja turvetta poltetaan yhdessä. Tämänkin vuoksi turpeen verottaminen ei ole, tavoitteesta huolimatta, lisännyt puun käyttöä energian tuotannossa.

Nyt esitetyllä puuenergian tuotantotukileikkauksella on hyvin negatiivinen vaikutus. Uusia CHP-voimaloita ei olla esitetyillä ehdoilla rakentamassa ollenkaan. Myöskään pienpuuvoimalahankkeita ei ole käynnistynyt tuotantotukileikkauksesta johtuen. Lisäksi tukileikkaus uh-

kaa jättää metsiin mätänemään miljoonia kuutioita korjuukelpoista harvennuspuuta ja käyttämättömiksi jo tehtyjä kone- ja laiteinvestointeja hankintaketjun kannattamattomuuden vuoksi.

Hallituksen esityksen perusteluissa todetaan, että tuen tarkoitus ei ole edistää voimalaitosinvestointeja tai parantaa sähkön tuotannon kannattavuutta. Lakiesitys tässä muodossa ei todellakaan edistä voimalaitosinvestointeja eikä paranna energiatuotannon kannattavuutta, joten se toimii suunnitellulla tavalla. Hallituksen lakiesitys toteutuessaan korottaa lämmön tuotantokustannuksia keskimäärin noin 4 %, joka varmuudella siirtyy kaukolämmön kuluttajahintoihin. Sähkön tuotantokustannuksiin lakiesityksellä on merkittävästi suurempi korottava vaikutus, joka sekin loppupelissä menee kuluttajien maksettavaksi.

Hallituksen esityksessä (26 a §) kaasutuspreemiolla halutaan korjata osittain yhden kivihiilestä luopuvan laitoksen tilannetta, joka syntyi, kun investointipäätöksen jälkeen päätettiin nostaa turpeen veroja ja alentaa puutukea. Lakimuutokseen esitetyllä preemiolla ei ratkaista kivihiilikysymystä kuin pieneltä osin. Valitettavasti hallitus jättää avoimeksi ratkaisut suurimpien kivihiilikäyttäjien osalta. Avoimeksi jää myös puun kaasutuksen preemio maakaasuverkon varrella ja pelletin rinnakkaispoltto kivihiililaitoksissa.

Mikäli turpeen veron korotus ja puuenergian tuotantotuen leikkaus perutaan, ei myöskään tarvita kaasutinpreemiota.

Ehdotus

Edellä olevan perusteella ehdotamme,

että hallituksen lakiesitys hylätään kaikilta osin.

Helsingissä 16 päivänä lokakuuta 2012

Kaj Turunen /ps
Teuvo Hakkarainen /ps
James Hirvisaari /ps

VASTALAUSE 2

Perustelut

Matti Vanhasen II hallituksen aikana päätettiin Suomen historian suurimmista energiaratkaisuista. Silloin päätettiin nostaa uusiutuvan energian käyttöä 28 %:sta noin 38 %:iin energian kokonaiskulutuksesta vuoteen 2020 mennessä. Tämä tarkoittaa loppukulutuksessa 38 TWh:n suuruista uusiutuvan energian lisäystä, lähes kahden miljoonan ihmisen vuotuisen sähkön ja lämmön tarvetta vastaava määrä, vuoteen 2020 mennessä. Samalla päätettiin myös tarvittavista tukijärjestelyistä, joilla uusiutuvan energian liitys voidaan varmistaa.

Yksi uusiutuvan energian edistämisen merkittävistä tukimuodoista oli uusiutuvan sähkön muuttuvahintainen tuotantotuki. Sillä haluttiin turvata metsäpohjaisen energian reilu kilpailukyky saastuttaviin fossiilisiin verrattuna kaikissa oloissa ja reilulla marginaalilla.

Tukimuodolla haluttiin taata metsäenergian kilpailukyky sitomalla tuen määrä päästöoikeuden hintaan. Uusiutuvan sähkön tuen suuruus mitoitettiin sellaiseksi, että sitä maksetaan päästöoikeuden hinnasta riippuen 0–18 euroa/MWh. Turpeen veron ollessa 1,90 euroa/MWh metsäenergia on tuettuna sanotulla 0–18 euron/MWh tuella kilpailukykyinen noin 23 euroon/MWh saakka. Tätä kalliimmalla päästöoikeuden hinnalla sen katsotaan olevan kilpailukykyinen ilman tukea. Sitten turpeen vero on nostettu 2,90 euroon/MWh.

Kataisen hallitus on kuitenkin noston asteittain turpeen verotusta ensin vuoden 2013 alusta lukien 4,90 euroon/MWh ja sitten vuoden 2015 alusta lukien 5,90 euroon/MWh. Samalla hallitus aikoo vähentää metsäenergian muuttuvahintaista tuotantotukea merkittävästi niin, että sen enimmäismäärä laskisi 18 euron/MWh sijasta noin 13 euroa/MWh. Tämä muutos on sinänsä looginen, jos hyväksyy turpeen veron toteutetun suuruuden kiristämisen. Keskusta ei ole kuitenkaan sellaista hyväksynyt.

Toimiva puun käyttö vaatii oheispoltto-aineeseen vissin määrän turvetta. Nämä polttoaineet ovat ainakin toistaiseksi sidottu polttoteknisesti yhteen.

Hallituksen esitys ei muuta puun ja turpeen välistä kilpailusuhdetta. Käytännössä esitys kuitenkin merkitsee puun ja turpeen yhteiskäytön kilpailuaseman heikkenemistä suhteessa kivihiileen, maakaasuun ja öljyyn, ennen muuta kivihiileen.

Niinpä muutamia puun ja turpeen yhteiskäytön perustuvia pitkälle valmisteltuja hankkeita on pantu jäihin (Rovaniemi) ja useammankin käynnistymässä olleen hankkeen suunnittelu on lopetettu. Useammallekin juuri valmistuneelle puun ja turpeen yhteiskäyttöön perustuvalla CHP-hankkeelle esitys on ikävä takaisku. Niiden liiketoiminnan perusteet muuttuvat heti valtion yksipuolisen ratkaisun seurauksena. Menettelyä ei voida pitää hyväksyttävänä.

Pahimmillaan esitys merkitsee turpeen käytön korvautumista kivihiilellä, mikä on vastoin kaikkia vihreän energian edistämisen toimenpiteitä.

Kuluttajien kannalta hallituksen esitys merkitsee ennen muuta kaukolämmön hinnan kallistumista. Sekin on vastoin "puhtaan energian" edistämistoimia. Kaukolämmön korvautuminen vaihtoehtoisilla energiamuodoilla tapahtuu useimmiten päästöillisillä energiavaihtoehtoilla tai ydinvoimalla.

Keskustan eduskuntaryhmä on hyväksynyt turpeen verotasoksi 2,90 euroa/MWh. Olemme vastustaneet veron nostamista 5,90 euroon/MWh.

Hallituksen nyt esittämä muuttuvahintaisen tuotantotuen malli kaavoineen on periaatteessa hyväksyttävä tapa kytkeä turpeen vero ja puun puusähkön muuttuvahintainen tuotantotuki yhteen. Malli vastaa mitä ilmeisimmin myös EU:n komission asettamia pelisääntöjä.

Hyvää esityksessä on puun kaasutuksesta maksettava premio.

Kun esitetty malli perustuu kuitenkin liian korkeaan turpeen verotasoon, ei esitystä voida hyväksyä. Keskusta edellyttää, että hallitus palauttaa turpeen veron aikaisemmin päätetylle 2,90 euron/MWh tasolle ja uudistaa uusiutuvilla energialähteillä tuotetun sähkön tuotantotuesta annettua lakia sen pohjalta vielä ennen kuluvan vuoden vaihdetta.

Samalla esitämme, että hallitus muutoinkin huolehtii kotimaisten ja uusiutuvien energialähteiden kilpailukyvyistä ja niillä tuotetun energian kohtuuhintaisuudesta.

Ehdotus

Edellä olevan perusteella ehdotamme,

että lakiesitys hylätään.

Helsingissä 16 päivänä lokakuuta 2012

Mauri Pekkarinen /kesk
Paula Lehtomäki /kesk
Arto Pirttilahti /kesk