



Niina Honkasalo
29.6.2010

Työ- ja elinkeinoministeriö
kirjaamo@tem.fi

Viite: Lausuntopyyntö TEM/691/00.04.01/2010

Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi uusiutuvilla energialähteillä tuotetun sähkön tuotantotuesta - Energiateollisuuden lausunto

Työ- ja elinkeinoministeriö on pyytänyt Energiateollisuus ry:ltä (ET) lausuntoa hallituksen esitysluonnoksesta laiksi uusiutuvilla energialähteillä tuotetun sähkön tuotantotuesta. Lausuntopyyntö koskee esityksen seuraavia kohtia: puupolttoaineilla tuotetun sähkön tuotantotuet sekä kiinteä sähköntuotantotuki eli muutokset nykyiseen sähköverotukseen tuulivoimalla, biokaasulla, metsähakkeella, pienvesivoimalla ja kierrätyspolttoaineilla tuotetulle sähkölle.

Energiateollisuus kiittää mahdollisuudesta antaa lausunto hallituksen esityksestä. Tämä lausunto täydentää Energiateollisuuden aiempia lausuntoja kyseisestä hallituksen esityksestä ja syöttötariffia valmistelleen työryhmän raporteista. Lausunto sisältää sekä yleisemmän tason näkemyksiä tukien rakenteesta, että lukuisia yksityiskohtia, jotka on hyvä huomioida lainsäädännön yksityiskohtaisessa valmistelussa.

Uusiutuvan energian edistämiskeinojen yhdistelmä ja tukien rakenne

Uusiutuvan energia tukia tarvitaan uusiutuvan energian lisäystavoitteiden saavuttamiseksi, koska ainoastaan osa uusiutuvasta energiantuotannosta on tällä hetkellä markkinalla kilpailukykyistä. Pitemmällä tähtäimellä on odotettavissa, että uusiutuvan energian kilpailukyky paranee, ja näin ollen tukien tulisi olla väliaikaisia. Uusiutuvan energian edistämisessä tulee huomioida markkinaehtoisuus ja kustannustehokkuus.

Energiateollisuus pitää hallituksen 20.4. linjaamien metsäenergian tukien rakennetta pääosin onnistuneena. Erityisesti hankintaketjujen tukien kehittäminen on tärkeää. Hankintaketjun tukien yhdistelmä, ja niiden kehittäminen on syytä suunnitella ripeästi, mutta huolella, jotta kokonaisuus johtaa energiapuun saatavuuden kasvuun. Myös metsähakkeen verotuen kehittäminen siten, että tuen suuruus kasvaa alhaisten päästöoikeuksien hintojen aikana, on perusteltua. Tukien kehittämisen ohella tulee viedä eteenpäin muita metsäenergiamarckkinan kehittämistoimia, joita TEM:n puuenergiatyöryhmä esitti talvella luovutetussa esityksessä.

Markkinaehtoisuuden näkökulmasta on hyvä, että kaikkien ehdotuksessa esitettyjen tukien piirissä oleva sähkö myydään normaalisti markkinalle. Jotta tukijärjestelmä olisi mahdollisimman kustannustehokas, johdonmukainen ja selkeä, siinä tulisi soveltaa samoja tuotantotukitasoja mahdollisuuksien mukaan eri energialähteille, erikokoisille voimalaitoksille sekä uudelle ja vanhalle metsäenergiaa hyödyntävälle tuotantokapasiteetille. Näin ollen pidämme lähtökohtaisesti parempana

Energiateollisuus ry

Fredrikinkatu 51–53 B, 00100 Helsinki
PL 100, 00101 Helsinki
Puhelin: (09) 530 520, faksi: (09) 5305
2900
www.energia.fi

investointitukien hyödyntämistä niissä kohteissa, joita halutaan edistää korkeammista kustannuksista huolimatta.

On huomattava, että esitetyt metsäenergian tukiratkaisut on kohdistettu metsäenergian hyödyntämiseen sähköntuotannossa. Tuilla ei siten edistetä metsäenergian hyödyntämistä erillisessä kaukolämmön tuotannossa, mikä voi johtaa näiden laitosten osalta puupolttoaineiden osuuden vähenemiseen.

Jatkovalmistelussa tulisi kehittää esitettyjä tukia siten, että niihin liittyvä hallinto, esimerkiksi todentamiseen liittyvät käytännöt muodostuisivat mahdollisimman kevyiksi ja siten myös kustannustehokkaammiksi sekä viranomaisille että toimijoille.

Metsähakevoimaloiden syöttötariffi

Metsähakevoimaloille suunnitellaan päästöoikeuden hinnasta riippuvaa sähköntuotannon tukea, jota maksetaan 12 vuotta. Päästöoikeuden vaihtelevien hintojen huomiointi tuessa on perusteltua. Energiantuottajan puustamaksukyky vaihtoehtoihin polttoaineisiin verrattuna tasaantuu, minkä pitäisi näkyä myös lisääntyvänä vakautena hankintaketjun toimijoille. Tukien ja muiden metsäenergiaa edistävien yhdistelmällä pyritään nostamaan metsäenergian käyttöä siten, että Suomi pääsee uusiutuvan energian tavoitteisiinsa. Mikäli nyt ehdotetut tukitasot yhdessä muiden edistämistoimien kanssa eivät osoittaudu sopiviksi tavoitteiden näkökulmasta, tukitasoa on mahdollista jatkossa tarkistaa.

Mikäli todentamiseen liittyvät vaatimukset lisääntyvät esitetyllä tavalla, lakiesitys johtaa lisääntyvään byrokratiaan metsähakevoimaloiden tukien haussa, vaikka tukitaso ei nouse niin paljon, että se edellyttäisi valvonnan lisäämistä. Todentamista koskevia velvoitteita ei tulisi lisätä nykyisestä, mikäli nykyinen valvonta ei ole osoittautunut riittämättömäksi. Valvonnan lisääminen kasvattaa sekä sähköntuottajien että valtion kustannuksia, eikä sitä tulisi siten tehdä tarpeettomasti.

Kivihillen korvaaminen hiilipölykattiloissa

Hallitus linjasi, että kivihillen korvaamiseen metsäenergialla hiilipölykattiloissa kehitetään erillinen ratkaisu, joka huomioi tähän liittyvät korkeammat kustannukset. Myös metsäenergian lisäämiseen turvepölykattiloissa liittyvät korkeammat kustannukset. Metsäenergian lisäämisen näkökulmasta korkeampi tuki olisi perusteltua laatia teknologiaperusteiseksi.

Korkeammat kustannukset voidaan huomioida myöntämällä metsäenergian käytön hiili- ja turvepölykattiloissa mahdollistaviin investointeihin investointitukea. Korkeamman syöttötariffin hyödyntämiseen liittyy epäkohtia mm. polttoainemarkkinan ja kilpailun näkökulmasta.

Näiden laitosten käyttämät puupolttoaineet, kuten biohiili, tulisi huomioida metsähakevoimaloiden tuessa. Niillä tuotetulle sähkölle tulisi myöntää vastaavaa tukea kuin metsähakevoimaloissa metsähakkeella tuotetulle sähkölle.

Osa kotimaassa sijaitsevasta hiilivoimasta on poistumisuhan alla, mikä on ongelmallista toimitusvarmuuden kannalta. Tämä todettiin myös keväällä työnsä valmiiksi saaneen sähkökapasiteettityöryhmän raportissa. Lisääntyvän metsäenergian käytön mahdollistaminen voi toimia tekijänä, joka mahdollistaa laitosten toiminnan jatkossa.

Puupolttoainevoimaloiden syöttötariffi

Puupolttoainevoimaloiden syöttötariffilla pyritään edistämään puupolttoaineita hyödyntävää pienimuotoista sähkön ja lämmön yhteistuotantoa. Tuen on arvioitu lisäävän puupolttoaineiden käyttöä vain 1-1,5 TWh, ja kontribuutio uusiutuvan energian tavoitteen saavuttamisessa on siten vähäinen. Hallinnoltaan raskaan syöttötariffijärjestelmän käyttäminen ei tässä tapauksessa ole perusteltua, vaan

näiden laitosten vaatima lisätuki voitaisiin hoitaa myöntämällä metsähakevoimaloiden saaman tuen ohella investointitukea.

Mikäli tukena kuitenkin sovelletaan syöttötariffia, sitä tulisi myöntää myös olemassa oleville laitoksille. Uusille laitoksille suunniteltu syöttötariffi asettaisi toimijat eriarvoiseen asemaan ja vääristäisi kilpailua. Metsäenergian kohdalla syöttötariffin myöntäminen ainoastaan uusille laitoksille johtaa kyseisten laitosten maksukyvyyn parantumiseen verrattuna nykyisiin laitoksiin. Etenkin tapauksissa, joissa olemassa olevat laitokset sijaitsevat uuden laitoksen lähistöllä, nykyiset laitokset menettävät helposti puupolttoaineensa ja kaukolämpökuormansa uusille laitoksille. Tältä osin tuki ei johtaisi metsäenergian lisääntyvään hyödyntämiseen, ja useimmissa tapauksissa se myös vähentäisi sähköntuotannon energiatehokkuutta. Metsäteollisuuden sivutuotteet hyödynnetään jo nyt lähes täysimääräisesti energiantuotannossa.

Ehdotettua tuen tasoa voidaan pitää huomattavan korkeana, sillä se ylittää tuulivoimalle suunnitellun tuen. Vastaavilla kustannuksilla olisi mahdollista lisätä enemmän muita uusiutuvia energialähteitä. Tuella valittu taso ei siten johtaisi kustannustehokkaaseen uusiutuvan energian lisäämiseen.

Kiinteät tuet

Esityksessä ehdotetaan, että nykyiset sähköntuotannon verotuet säilyvät suurelta osin nykyisen kaltaisina niissä tapauksissa, joissa tuotanto ei ole edellä mainittujen metsäenergian sähköntuotantotukien tai biokaasun tai tuulivoiman syöttötariffin piirissä.

Kiinteän tuen säilyttämistä metsähakkeelle on perusteltu sillä, että se mahdollistaa yksinkertaisemmat todentamismenettelyt, ja on siten toimiva vaihtoehto etenkin pienille laitoksille. Mikäli todentamismenettelyjä voitaisiin yksinkertaistaa, kuten edellä esitettiin, kiinteää tuen tarpeellisuutta metsähakkeelle tulisi harkita uudestaan.

Muuta

Toiminnallisten ja taloudellisten edellytysten arviointi

Esityksen mukaan syöttötariffijärjestelmään hyväksymisen yhtenä edellytyksenä on, että hakija toimittaa EMV:lle mm. hankkeen kannattavuuslaskelman, kustannusarvion ja rahoitussuunnitelman. Tämänkaltaiset tiedot ovat yritysten liikesalaisuuksia, eikä syöttötariffijärjestelmän hallinnointi edellytä että viranomaiset keräävät ko. tietoja.

Valinta tukijärjestelmien välillä

Lakiesityksen mukaan toimijat voivat valita syöttötariffin ja kiinteän tuen välillä. Toimijalla tulisi olla valintatilanteessa mahdollisimman selvä käsitys tuen määräytymisestä. Nyt syöttötariffin kesto on 12 vuotta, jota saatetaan mahdollisesti myöhemmin jatkaa, mikäli jatko arvioidaan poliittisella tasolla tarpeelliseksi. Kiinteän tuen kesto ei ole määritelty. Tässä tilanteessa valintaan tukijärjestelmien välillä liittyy paljon epävarmuutta.

Metsähakkeen tuen ajallinen raja

Metsähakkeeseen pohjautuvan energiantuotannon tuen tarve on riippuvainen polttoaineiden hankintakustannuksista. Näin ollen tuen rajaaminen 12 vuoteen ei ole metsäenergian tapauksessa välttämätöntä ylitukien välttämiseksi. Tämä johtuu paitsi polttoaineen hankintakustannuksiin perustuvasta tuen tarpeesta, myös tuen rakenteesta. Tuki poistuu joka tapauksessa päästöoikeuksien hinnan noustessa tarpeeksi korkealle.

Syöttötariffia saavan tuotannon kokonaismäärän arviointi

Metsähakevoimalan kohdalla edellytetään, että tuottaja arvioi tukea hakiessaan syöttötariffia saavan tuotannon kokonaismäärän. Tariffia saavan tuotannon kokonaismäärän arviointi on kyseenalaista myös tuulivoiman kohdalla (ks. liitteenä oleva ET:n aiempi lausunto). Metsähakkeen kohdalla ei pystytä tuottamaan arvioita, joita voitaisiin hyödyntää edes karkeina ennusteina valtion budjetin suunnittelussa.

Metsähakevoimaloissa voidaan hyödyntää myös muita polttoaineita, ja metsäenergian käyttö riippuu mm. saatavuudesta ja hinnasta. Näin ollen tuottajan tai konsultin ei ole mahdollista etukäteen arvioida laitospohjaisesti tariffin piiriin tulevaa tuotantoa. Arviot johtaisivat todennäköisesti massiiviseen tukitarpeen yliarvioon.

Metsähakkeen määritelmä

Metsähakkeen määritelmän tulisi sisältää biohiili (perustelut edellä). Runkopuun sisällyttäminen metsähakkeeseen selkeyttää energiapuun hankintaa.

Metsähakkeen syöttötariffin laskentakaava

Lakiehdotuksessa määritelty kaava johtaa metsähakkeen kilpailuedun laskuun kun päästöoikeuden hinta nousee. Hakkeen kilpailuetu pienenee noin 2 €/MWh, kun päästöoikeuden hinta nousee 10 eurosta 23 euroon hiilidioksiditonilta.

Puupolttaineiden syöttötariffin tarkastelujaksot

Puupolttainevoimaloiden syöttötariffia maksetaan 3 kuukauden välein, ja lämpöpreemion myöntäminen edellyttää tiettyä hyötysuhdetta. Ehdotuksen mukaan tariffia voi saada enintään 187 500 €/laitos kolmessa kuukaudessa. Yhteistuotantolaitoksessa sekä sähköntuotanto, että hyötysuhde vaihtelevat pitkälti sen mukaan, paljonko lämpöä laitos tuottaa. Kolmen kuukauden tarkastelujaksot eivät siten ole ongelmattomia. Talvella lämpöä ja sähköä tuotetaan paljon ja hyötysuhde on hyvä. Kesällä tuotetaan tarvittaessa lauhdesähköä, ja lämmöntuotanto on vähäistä.

Tariffin laitoskohtaista maksimimäärää tulisi tarkastella vuositasolla. Hyötysuhteen osalta ehdotuksessa tulisi määritellä tarkastellaanko hyötysuhdetta vuositasolla, vai 3 kuukauden jaksoissa. Mikäli hyötysuhdetta tarkastellaan vuositasolla, tulisi myös määritellä johtaisiko vaaditun vuosihyötysuhteen alittuminen yhden tariffikauden (3 kk) alhaisen hyötysuhteen vuoksi lämpöpreemion takaisinmaksuun vain kyseiseltä tariffikaudelta vai koko vuodelta. Tähän tilanteeseen voidaan joutua esimerkiksi silloin, kun kesällä ajetaan korkeista sähkön hinnoista johtuen paljon lauhdesähköä. Toimijan kannalta tariffin poistaminen kyseisissä tilanteissa koko vuodelta toisi merkittävää epävarmuutta järjestelmään etenkin, jos hyötysuhde yleensä on lähellä vaadittua rajaa.

Syöttötariffin maksuajan alkaminen

Lausunnoille tulleessa esityksessä ei ole määritelty selvästi, milloin syöttötariffin 12 vuoden maksuaika alkaa. Tämä tulisi määritellä laissa.

Mikäli suunnitteilla on soveltaa samaa menettelyä kuin tuulivoimalla, lainsäädännöllä tulee varmistaa, että Energiamarkkinavirasto tekee päätökset laitosten hyväksymisestä järjestelmän piiriin riittävän nopeasti. Tuulivoimaloiden on suunniteltu tulevan tariffijärjestelmän piiriin siitä hetkestä alkaen, kun Energiamarkkinavirasto hyväksyy tuottajan hakemuksen. Tuottajan tehtäväksi jää arvioida, milloin järjestelmän piiriin kannattaa hakeutua. Nopeat hyväksymispäätökset tulisi varmistaa lainsäädännöllä.

Tuulivoiman ja puupolttovoimaloiden syöttötariffien katot

Tuulivoiman ja puupolttoaineiden osalta esitys sisältää kansallisen tavoitteen ko. sähköntuotannosta/kapasiteetista. Tukea ei aiota myöntää suuremmalle määrälle. Esityksessä tulisi tältä osin määrittää tarkasti, miten tavoitteen lähestyessä päätetään tuotantolaitoksista, jotka vielä mahtuvat tuen piiriin. Päästökaupassa on esiintynyt vastaavia, ongelmiin johtaneita tilanteita uusien laitosten kiintiöiden soveltamisessa.

Peltoenergia

Mikäli peltoenergian edistäminen katsotaan jatkossa tarpeelliseksi, kustannustehokkuusnäkökulmasta tuen taso olisi perusteltua asettaa samaksi kuin metsähakkeen tuki. Nykytilanteessa peltoenergian hyödyntäminen on mahdollista lähinnä puupolttoaineiden käytön yhteydessä.

Tuhkan hyötykäyttö

Metsäenergian käytön lisääminen lisää tuhkan määrää. Jatkossa tulisikin panostaa tuhkan hyötykäytön helpottamiseen.

Kunnioitavasti

ENERGIATEOLLISUUS RY

Jari Kostama
Johtaja