

TALOUSVALIOKUNNAN MIETINTÖ 32/2014 vp

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi uusiutuville energialähteillä tuotetun sähkön tuotantotuesta annetun lain 5 ja 25 §:n muuttamisesta

JOHDANTO

Vireilletulo

Eduskunta on 3 päivänä helmikuuta 2015 lähettänyt talousvaliokuntaan valmistelevasti käsiteltäväksi hallituksen esityksen eduskunnalle laiksi uusiutuville energialähteillä tuotetun sähkön tuotantotuesta annetun lain 5 ja 25 §:n muuttamisesta (HE 360/2014 vp).

Eduskunta-aloite

Esityksen yhteydessä valiokunta on käsitellyt lakialoitteen laiksi uusiutuville energialähteillä tuotetun sähkön tuotantotuesta annetun lain sekä sähkön ja eräiden polttoaineiden valmisteverosta annetun lain liitteen muuttamisesta (LA 30/2013 vp — Mauri Pekkarinen /keskym.), joka on lähetetty valiokuntaan 11 päivänä kesäkuuta 2013.

Lausunto

Eduskunnan päätöksen mukaisesti maa- ja metsätalousvaliokunta on antanut asiasta lausunnon (MmVL 52/2014 vp), joka on otettu tämän mietinnön liitteeksi.

Asiantuntijat

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina

- elinkeinoministeri Jan Vapaavuori
- hallitusneuvos Anja Liukko, työ- ja elinkeinoministeriö
- lainsäädäntöneuvos Leo Parkkonen, valtiovainministeriö

- osastopäällikkö Juha Ojala ja metsäneuvos Marja Hilska-Aaltonen, maa- ja metsätalousministeriö
- johtaja Pekka Ripatti, Energiavirasto
- erikoistutkija Olli Kauppi, Kilpailu- ja kuluttajavirasto
- vanhempi tutkija Lauri Sikanen, Luonnonvarakeskus
- hankintainsinööri Esa Koskiniemi, EPV Energia Oy
- hallituksen jäsen Timo Piilonen, Finnulp Oy
- toimitusjohtaja Tuomo Kantola, Jyväskylän Energia Oy
- asiakkuusjohtaja Johanna Haverinen, Kervan Energia Oy, edustaen Paikallisvoimary:tä
- metsäjohtaja Juha Mäntylä, Metsä Group
- johtaja Juha Elo, Pöyry Management Consulting Oy
- yhteiskuntasuhdejohtaja Stefan Sundman, UPM-Kymmene Oyj
- toimitusjohtaja Hannu Linna, Vaasan Sähkö Oy
- johtaja Jari Kostama, Energiateollisuus ry
- varatoimitusjohtaja Simo Jaakkola, Koneyrittäjien liitto ry
- asiantuntija Anssi Kainulainen, Maa- ja metsätaloustuottajain Keskusliitto MTK ry
- metsäjohtaja Tomi Salo ja metsäasioiden päällikkö Jouni Väkevä, Metsäteollisuus ry
- toimialapäällikkö Tage Fredriksson, Bioenergia ry

- toimitusjohtaja Kai Merivuori, Suomen Sahat ry
- toimitusjohtaja Esa Härmälä.

HALLITUKSEN ESITYS JA EDUSKUNTA-ALOITE

Hallituksen esitys

Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi uusiutuville energialähteillä tuotetun sähkön tuotantotuesta annettua lakia.

Esityksen mukaan metsähakkeella tuotetusta sähköstä maksettava tuki olisi puolet nykyisestä, jos metsähake on valmistettu järeän puun hakkuukohteelta saaduista jalostukseen soveltuvista rungonosista. Muilta osin tuen määräytymisperusteet pysyisivät ennallaan.

Ehdotettu laki on tarkoitettu tulemaan voimaan valtioneuvoston asetuksella säädettävänä ajankohtana.

Lakialoite

Lakialoitteessa esitetään, että uusiutuville energialähteillä tuotetun sähkön tuotantotuesta annettua lakia muutetaan siten, että metsähakkeella tuotetun sähkön tuotantotuen ehdot palauteetaan lain muutosta (687/2012) edeltävälle tasolle.

Lisäksi aloitteessa esitetään, että sähkön ja eräiden polttoaineiden valmisteverosta annetun lain liitteen verotaulukkoa 2 muutetaan siten, että polttoturpeen vero on 2,9 euroa megawattitunnilta ajalla 1.1.2014—31.12.2015 ja 3,9 euroa megawattitunnilta 1.1.2016 lukien.

VALIOKUNNAN KANNANOTOT

Yleisperustelut

Valiokunta esittää, että lakiehdotus hyväksytään muutettuna, että lakialoite hylätään ja että hyväksytään 3 lausumaa.

Esityksen tarve

Esityksen tavoitteena on sovittaa tasapainoisesti yhteen toisaalta EU:n Suomelle asettaman uusiutuvan energian lisäysvelvoitteen täyttäminen kustannustehokkaasti ja toisaalta puuta jatkojalostavan metsäteollisuuden kilpailukykyisen raaka-aineensaannin turvaaminen.

Esitys liittyy kiinteästi eduskunnassa parhailaan vireillä olevaan hallituksen esitykseen (HE 359/2014 vp), jossa ehdotetaan, että turpeen vero (3,40 euroa megawattitunnilta) alennetaan tasolle 1,90 euroa megawattitunnilta 1.1.2016 lukien. Voimassa olevan sääntelyn mukaisesti turpeen verotaso on sidoksissa metsähakkeella tuotetun sähkön tuotantotukeen siten, että tuotantotuki muuttuu automaattisesti turpeen veronmuutosta vastaavalla tavalla. Tavoitteena on

näin varmistaa, että metsähake on aina kilpailukykyisin ja turve on kivihiiltä kilpailukykyisempi polttoaine yhdistetyssä sähkön- ja lämmön tuotannossa (CHP).

Talousvaliokunta pitää turpeen veron alentamista energiapoliittisista syistä tarkoituksenmukaisena (TaVL 55/2014 vp). Muutos vahvistaa merkittävästi kotimaisten polttoaineiden kilpailukykyä suhteessa kivihiileen. Veronmuutoksen myötä metsähakkeen tuotantotukeen tulee huomattava korotus (1.1.2015 lukien tuki on ollut 15,90 euroa/MWh ja muutoksen myötä se tulee 1.1.2016 lukien olemaan 18 euroa/MWh), joka edistää metsähakkeen käyttöä energiantuotantoon. Tukitason nousu parantaa energiateollisuuden puunmaksukykyä myös kuitu- ja tukkipuusta, jota metsäteollisuus tarvitsee jatkojalostukseen. Ottaen huomioon, että metsäteollisuuden suunnitteilla olevat investoinnit tulevat merkittävästi lisäämään jatkojalostukseen tarvittavan raaka-aineen määrää (arviolta 10 miljoonaa m³/vuosi), saattaa puun kysynnän kasvu vaarantaa metsäteollisuuden raaka-aineensaannin kil-

pailukykyiseen hintaan puuraaka-aineen suuntauessa korkeamman valtiontuen myötä enenevässä määrin energiantuotantoon. Hallituksen esityksen tavoitteena on ohjata puuraaka-aineen käyttöä siten, että jalostuskelpoinen raaka-aine on kannattavampaa jatkojalostaa markkinaehtoisesti kuin käyttää valtiontuen turvin energiantuotantoon. Talousvaliokunta pitää tätä lähtökohtaa perusteltuna.

Edellä olevan turvaamiseksi esityksessä ehdotetaan, että sellaisesta metsähakkeesta, joka on valmistettu järeän puun hakkuukohteelta saadusta jalostukseen soveltuvasta tukki- ja kuitupuusta, maksetaan alennettua tuotantotukea, joka on puolet täysimääräisestä tuesta. Tavoitteena on muuttaa energialähteiden ajojärjestystä siten, että taloudellisesti olisi kannattavinta ensisijaisesti käyttää täyden tuotantotuen piiriin kuuluvaa metsähaketta, toissijaisesti turvetta ja vasta sen jälkeen alennetun tuotantotuen piiriin kuuluvaa metsähaketta. Kivihiilen käyttö säilyisi huonoimpana vaihtoehtona.

Valiokunnan asiantuntijakuulemisessa esitystä on arvioitu osin hyvin kriittisesti. Myös maa- ja metsätalousvaliokunta on antamassaan lausunnossa yhtynyt kritiikkiin. Asiantuntija-arvioissa on katsottu, ettei esitykselle ole tarvetta, koska metsävarantomme riittävät sekä energiantuotannon että metsäteollisuuden tarpeisiin. Esityksen on sen sijaan arvioitu haittaavan ja vääristävän markkinoita erityisesti sen vuoksi, että uuden tukiluokan käyttöönotto edellyttää puun korjuuseen ja käyttöön uudelleenjärjestelyjä, joiden avulla eri tukiluokkiin kuuluva raaka-aine voidaan identifioida. Näiden toimien on arvioitu merkittävästi lisäävän hallinnollista taakkaa ja kustannuksia. Järeän puun kohteiden määrittely on pidetty epäselvänä, ja lisäksi on esitetty kriittisiä arvioita siitä, että muutos saattaa vääristää puumarkkinoiden kilpailutilannetta.

Esityksen arviointi

Puun saatavuus ja hinta. Metsiemme kasvu on tällä hetkellä noin 104 miljoonaa kuutiometriä ja sitä vastaava poistuma on ollut noin 80 miljoonaa kuutiometriä vuodessa. Maa- ja metsätalous-

ministeriön arviona on, että hakkuita voidaan kasvattaa nykyisestä 10—15 miljoonaa kuutiometriä vuodessa. Toisaalta on todettu, että järeän puun hakkuukohteiden energiapuun käyttö on lisääntynyt sitä mukaa kuin CHP-laitosten maksukyky metsähakkeesta on lähestynyt kuitupuun tehdashintaa. Etenkin tilanteissa, joissa turpeen saatavuudessa esiintyy ongelmia, energiantuotanto pystyy kilpailemaan kuitupuusta järeän puun hakkuukohteilla. Esitetty turpeen verotason alentaminen ja siitä seuraava tuotantotuen nousu lisäävät painetta kuitupuun ohjautumiselle enenevässä määrin energiantuotantoon.

Talousvaliokunta toteaa, että tarkasteltaessa pelkästään metsän kasvulukuja voi perustellusti päätyä siihen, että puuraaka-ainetta tulee riittämään kaikille käyttäjille. Toisaalta vain osa kasvusta saadaan markkinoille ja alueelliset erot ovat tältä osin merkittäviä. Valiokunta pitää perusteltuna Pöyryn tekemää taustaselvitystä¹, jossa on arvioitu nykytilaa ja säädösmuutosten vaikutuksia. Tehdyt laskelmat perustuvat voimassa olevan sääntelyn tapaan keskimääräisiin arvioihin. Alueelliset sekä laitospohaiset erot voivat kuitenkin olla suuria. Selvityksen mukaan tukimuutoksista ei vielä tällä hetkellä aiheudu ongelmia, mutta metsäteollisuuden tulevien investointien myötä hintakilpailu uhkaa vääristyä vuoden 2016 lopussa ilman ehdotettuja toimia. Ilmeistä on, että valtiontuen lisääntyminen vaikuttaa kuitu- ja tukkipuun hintatasoon sitä nostavasti, mikä puolestaan heikentää markkinaehtoisesti globaaleilla markkinoilla toimivan metsäteollisuuden kilpailutilannetta. Ottaen huomioon merkittävät vireillä olevat, työllisyyttä ja kasvua tukevat investointihankkeet talousvaliokunta pitää perusteltuna esityksen lähtökohtaa varautua tulevaan kehitykseen jo ennakolta.

Valiokunta painottaa, että esityksessä ennakoidaan tuleva tilanne ja alennettua tuotantotukea on tarkoitus ryhtyä maksamaan vasta kolmantena vuotena lain voimaantulon jälkeen. Laki on tarkoitus saattaa voimaan sen jälkeen, kun komissio on hyväksynyt tukijärjestelmän muutokset. Arviolta siirtymäaika muodostuu

¹ 52X269901/30.1.2015

näin kokonaisuudessaan noin kolmen vuoden mittaiseksi. Pitkän siirtymäajan avulla voidaan ottaa huomioon metsähakkeen tuotantoketju erän ostohetkestä polttoon, jonka arvioidaan olevan noin kaksi vuotta.

Valiokunta on lisäksi saanut tarkennetut laskelmat siitä, missä määrin tukea on tarpeen leikata, jotta metsähaketta on kannattavaa käyttää alennetullakin tuotantuella ennen kivihiiltä, mutta vasta turpeen hyödyntämisen jälkeen. Saadun selvityksen perusteella tukea ei ole tarpeen leikata puoleen täydestä määrästä, vaan on riittävä, että alennettu tuki on 60 prosenttia täydestä tuesta. Tällä tasolla metsähake olisi kilpailukyvyltään jo varsin lähellä turvetta yhdistetysä sähkö- ja lämmön tuotannossa, mutta tuotantuella ei vielä voida katsoa olevan kilpailua vääristävää vaikutusta. Talousvaliokunta esittääkin, että sääntelyä muutetaan edellä mainitulla tavalla.

Kuten edellä on todettu, tehdyt arviot muutoksen vaikutuksista ovat keskimääräisiä, eikä kaikkia alueellisia tai laitospohjaisia vaikutuksia ole voitu ennakoita. Energia- ja ilmastopoliittisesti ei ole kestävä, mikäli muutokset johtavat siihen, että osassa laitoksia on uuden sääntelyn myötä kannattavampaa lisätä kivihiilenkäyttöä kotimaisten polttoaineiden sijasta. Valiokunta pitääkin välttämättömänä seurata tarkoin markkinoiden kehitystä ja puuttua tarvittaessa tilanteeseen, mikäli kivihiilen käyttö uhkaa pysyvämmän lisääntyä tai uusiutuvan energian lisäämistavoitteet vaarantuisivat muusta uudesta sääntelystä johtuvasta syystä. Valiokunta esittää eduskunnan hyväksyttäväksi tätä koskevan lausuman (*Valiokunnan lausumaehdotus I*).

Uusiutuvan energian lisääminen. Saadun selvityksen perusteella on myös ilmeistä, että metsäteollisuuden tuotannon kasvaessa uusiutuvan energian lisäämisveloitteemme kyetään täyttämään osin nykyistä kustannustehokkaammin. Uusiutuvan energian lisäystarve vuosina 2014—2020 on yhteensä noin 14 terawattituntia. Tästä lisäystarpeesta noin 60 prosenttia toteutuisi metsäteollisuuden investointien seurauksena.

Muutoksen myötä tuotantotuki suunnattaisiin erityisesti sellaiseen raaka-aineeseen, jota ei voida jatkojalostaa. Kysynnän voi näin olettaa suuntautuvan nykyistä enemmän nuoriin metsiin, mikä toisi merkittävän määrän pienpuusta tehtyä metsähaketta markkinoille. Tämä olisi myös metsänhoidollisesti toivottava kehityskulku. Arviona on, että energiateollisuus saisi edelleen täyden tuotantotuen noin 80 prosentille metsähakkeesta tuotetusta sähköstä. Sääntelyn energiateollisuuteen kohdistuvia vaikutuksia tasoittaa myös se, että täysimääräisen tuotantotuen taso nousee merkittävästi ja valiokunnan edellä esittämän muutoksen myötä myös alennettujen tuotantotuen taso jää ehdotettua korkeammaksi. Valiokunnan edellä eduskunnan hyväksyttäväksi ehdottama lausuma velvoittaisi seuraamaan tehostetusti uuden sääntelyn mahdollisia vaikutuksia uusiutuvan energian käytön lisääntymiseen.

Hallinnollinen taakka. Energiateollisuuden huolena on erityisesti ollut, että muutoksen myötä byrokratia kasvaa ja puuraaka-aineen luokittelu eri tukiluokkiin kuuluviin jakeisiin haittaa puumarkkinoiden toimintaa ja johtaa ylimääräisiin logistiikka- ja raaka-ainekuluihin.

Energiavirasto, joka vastaa järjestelmän hallinnoinnista, on asian käsittelyn yhteydessä selvittänyt muutoksen vaikutuksia seurantaan ja valvontaan. Energiaviraston mukaan yksittäisiä hake-eriä ei ole tarpeen fyysisesti seurata. Sen sijaan tullaan edellyttämään, että tuottajat pystyvät erittelemään ja osoittamaan täyteen tukeen ja alennettuun tukeen oikeuttavan metsähakkeen määrät. Tarvittavat tiedot tuotettaisiin nykyiseen tapaan puunkorjuun yhteydessä ja ne rekisteröitäisiin tietojärjestelmiin. Kaikki korjattava puutavara mitattaisiin kuten laki puutavaran mitauksesta (414/2013) jo nykyisinkin velvoittaa. Valtaosa puutavarasta mitataan heti hakkuun yhteydessä hakkuukoneen mittalaitteella, mutta se on mahdollista tehdä myös toimitusketjun myöhemmässä vaiheessa. Mittaus tehdään puutavaralajeittain, ja eri tukiluokkiin oikeuttavan puun tai metsähakkeen määrä eritellään kirjanpidossa. Valvonnasta vastaavan viranomaisen arvio-

na on, ettei muutos jo nykyisin edellytettävän seurannan ja valvonnan tasoon ole kohtuuttoman suuri, kun otetaan lisäksi huomioon, että koneellisen puutavaran korjuun osuus on lähes 100 prosenttia.

Uuden järjestelmän hallinnointia on katsottu vaikeuttavan myös sen, että ehdotettua järeän puun kohteiden määritelmää on pidetty epäselvänä ja vaikeasti tulkittavana. Esityksen mukaisia järeän puun hakkuukohteita olisivat kohteet, joissa on tehty metsälain (1093/1996) 2 a §:n 2 kohdassa tarkoitettu uudistushakkuu tai saman pykälän 3 kohdassa tarkoitettu kasvatushakkuu ja hakkuun jälkeen metsikkö katsotaan kehitysluokaltaan vähintään varttuneeksi kasvatusmetsiköksi. Talousvaliokunta toteaa, että lakiehdotuksessa käytetyt puuston kehitysluokat ovat vaikiintuneita termejä, jotka ovat yleisesti käytössä. Hallituksen esityksen yksityiskohtaisissa perusteluissa on lisäksi tarkemmin selvitetty, mitä ehdotuksessa tarkoitetaan jalostuskelpoisilla rungonosilla (HE s. 10/II).

Edellä olevan perusteella talousvaliokunta arvioi, että uusi sääntely tulee jossain määrin lisäämään sekä alan toimijoiden että viranomaisten hallinnollista taakkaa ja kustannuksia. Otaen kuitenkin huomioon, että metsähakkeen käytön kokonaistuki nousee huomattavasti ja suurin osa käytetystä metsähakkeella tuotetusta sähköstä tulee kuulumaan täyden tuotantotuen piiriin, on perusteltua olettaa, ettei sääntely ole vaarantamassa energiateollisuuden investointeja ja kotimaisen energiaraaka-aineen käyttöä.

Valiokunta suhtautuu kuitenkin esitettyyn huoleen vakavasti. Osin tilannetta voidaan helpottaa ohjeistuksella. Energiaviraston tulee selkeästi ohjeistaa metsäalan toimijat niin, että eri tahojen velvoitteet ja tavat toimia ovat tiedossa ennen lain soveltamisen alkamista. Pitkä siirtymäaika helpottaa osaltaan sekä ohjeistusta että menettelytapojen sopeuttamista. Lisäksi valiokunta esittää eduskunnan hyväksyttäväksi lausuman, joka velvoittaa valtioneuvostoa tarkoin seuraamaan, ettei hallinnollinen taakka muodostu lain tarkoituksen eli uusiutuvan energian käytön lisäämisen esteeksi (*Valiokunnan lausumaehdotus 2*).

Kilpailuvaikutukset. Tarve kansallisille uusiutuvan energian tukijärjestelmille liittyy ensisijaisesti EU:n sitoviin uusiutuvan energian tavoitteisiin. Tavoitteita ei kyetä nykytilanteessa saavuttamaan täysin ilman valtiontukea. Toisaalta valtiontuki on perusteltu vain niissä rajoissa, että syntynyt markkinahäiriö kyetään korjaamaan.

Saadun selvityksen perusteella on ilmeistä, ettei Suomelle asetetun uusiutuvan energian lisäystavoitteen saavuttaminen vaarannu, vaikka valtiontukea pienennetään. Näiltä osin valiokunta pitää ehdotusta markkinoiden kilpailutilannetta neutraloivana.

Asian käsittelyn yhteydessä on myös esitetty, että tuotantotuen puolittaminen kuitupuun osalta keskittäisi puun hankinnan suurten metsäyhtiöiden käsiin. Markkinoiden keskittyminen voi johtaa oligopolistiseen markkinatilanteeseen, jossa suuret, puun hankinnassa lopputuotteisiin asti integroituneet metsäyhtiöt hallitsisivat metsähakkeen toimitusketjua metsästä voimalaitokseen asti. Tämä saattaisi nostaa metsähakkeen hintaa. Toisaalta, vertikaalinen integraatio saattaa johtaa myös metsähakkeen toimitusketjun tehostumiseen, joka puolestaan laskisi hakkeen tuotantokustannuksia ja vaikuttaisi myös metsähakkeen hinnoitteluun. Edellytyksenä tällöin on, että metsäyhtiöiden välillä on toimiva kilpailu.

Koska sääntelyn vaikutuksia ei ole mahdollista täysin ennakoida, valiokunta pitää perustulta tehostaa markkinoiden valvontaa ja esittää eduskunnan hyväksyttäväksi tähän liittyvän lausuman (*Valiokunnan lausumaehdotus 3*).

Maa- ja metsätalousvaliokunnan lausunto. Maa- ja metsätalousvaliokunta on tarkastellut lakiehdotusta oman toimialansa puitteissa ja arvioinut, että puuta riittää nykyisen sääntelyn puitteissa sekä energiateollisuuden että metsäteollisuuden käyttöön. Valiokunta tuo kuitenkin esille huolensa siitä, että merkittävä osa metsistä (noin neljännes metsäpinta-alasta) on aktiivisen metsänhoidon ulkopuolella. Valiokunta katsoo lausunnossaan, että metsähakkeen tuotantotuki tulee pitää ainakin ennallaan, jotta hakkeen käyttöä energiantuotannossa voidaan lisätä. Lisäksi lausunnossa on kiinnitetty huomiota ehdo-

tuksen myötä lisääntyvään byrokraatiaan sekä notifiikaatioprosessin kestoon ja mahdollisiin vaikutuksiin vireillä olevaan ns. Kemera-notifiikaatioon. Maa- ja metsätalousvaliokunta ei pidä lakiehdotusta nykytilanteessa tarkoituksenmukaisena.

Talousvaliokunta yhtyy näkemykseen, että maa- ja metsätalousvaliokunnan sektorilla on tarvetta toimiin, joilla aktivoidaan passiivisia metsäomistajia ja lisätään näin puun tarjontaa. Sen sijaan talousvaliokunta ei yhdy maa- ja metsätalousvaliokunnan näkemykseen siitä, ettei lakiehdotus olisi tarkoituksenmukainen, kun arvioinnissa otetaan tasapuolisesti huomioon sekä energia- että teollisuuspoliittiset näkökohdat. Valiokunta ei myöskään yhdy maa- ja metsätalousvaliokunnan notifiikaatioprosessia koskeviin arvioihin. Kemera-lainsäädännön tarve on jo pitkään ollut komission tiedossa, ja tämä on todettu myös komission tuotantotukilain notifiikaatioon liittyneessä päätöksessä². Talousvaliokunta katsoo, että esitykset pikemminkin täydentävät toisiaan kuin kumuloivat toistensa vaikutusta.

Lopuksi

Edellä on kattavasti käsitelty esityksen tavoitteita sekä arvioitu sitä, kyetäänkö ne saavuttamaan ehdotettujen muutosten avulla. Esityksellä ennakoidaan tulevaa tilannetta, joten arvioihin liittyy epävarmuutta. Tämä puoltaa markkinoiden tehokasta seurantaa, johon valiokunnan ehdottamilla lausumilla osaltaan pyritään.

Kokonaisuutena sekä turpeen verotuksen muutosta että metsähakkeen tuotantotuen muutosta arvioiden talousvaliokunta pitää sääntelykokonaisuutta tarkoituksenmukaisena. Sen avulla kyetään sovittamaan yhteen sekä sääntelyn energiapoliittiset että elinkeinopoliittiset tavoitteet lisäämällä uusiutuvan energian käyttöä ilman, että tukijärjestelmä vaarantaa metsävarojen käytön siten, että niistä saada jatkojalostuksen kautta mahdollisimman suuri lisäarvo ja hyöty kansantaloudelle. Vaikka näiden tavoittei-

den yhteensovittamisessa ei ole vielä tällä hetkellä nähtävissä selkeää ristiriitaa, on saadun selvityksen perusteella perusteltua olettaa, että metsäteollisuuden uudet investoinnit tulevat merkittävästi muuttamaan kuitu- ja tukkipuun kysyntää ja tähän on aiheellista varautua ja taata samalla kaikille toimijoille riittävästi aikaa ennakoida tulevat muutokset. Pitkä siirtymäaika eli noin 3 vuotta tarjoaa tarvittavien muutosten tekemiselle kohtuullisen ajan.

Mikäli valiokunnan edellä eduskunnan hyväksyttäväksi ehdottamien lausumien mukainen seuranta osoittaa, ettei järjestelmä toimi odotetulla tavalla, on tarvittavia muutoksia arvioitaessa tarkasteltava sekä turpeen verotusta että metsähakkeen tuotantotukea kokonaisuutena.

Yksityiskohtaiset perustelut

25 §. Syöttötariffi. Pykälän 4 momentissa säädetään metsähakkeella tuotetusta sähköstä maksettavasta alennetusta muuttuvasta tuotantotuesta. Lakiehdotuksessa esitetään, että muuttuva tuotantotuki olisi puolet pykälän 3 momentin mukaan määräytyvästä syöttötariffista, jos metsähake on valmistettu järeän puun hakkuukohteelta saadusta jalostukseen soveltuvasta kuitu- tai tukkipuusta.

Saamansa selvityksen perusteella talousvaliokunta esittää 4 momenttia muutettavaksi siten, että alennetun metsähakkeella tuotetun sähkön tuki on 60 prosenttia täyden tuen määrästä. Muutoksen avulla edistetään ehdotettua paremmin tavoitetta parantaa kotimaisten polttoaineiden kilpailukykyä ja metsähakkeen polttoainekäytön kasvua ilman, että muutoksen voi vielä arvioida vääristävän metsähakkeen ja turpeen välistä kilpailutilannetta tai vaarantavan metsäteollisuuden raaka-aineensaantia. Arviota tehdessään talousvaliokunta on olettanut, että hallituksen esitys HE 359/2014 vp, joka on parhailaan valtiovarainvaliokunnassa käsiteltävänä, tulee hyväksytyksi ehdotetussa muodossaan.

Aloite

Talousvaliokunta arvioi, että lakialoitteessa esitetyt muutokset metsähakkeella tuotetun sähkön

² SA.31204 (2011/N)

tuotantotukeen eivät ole yhdenmukaisia komission päätöksessä (SA.312014; 2011/N) Suomen tukiohjelmalle asetettujen kriteerien kanssa. Muutos jouduttaisiin notifioidaan ja siihen sovellettaisiin uusia ympäristötuen suuntaviivoja (tulleet voimaan 1.7.2014). Niiden mukaisesti biomassan käytön edistäminen tuotantotuella on hyväksyttävissä, jos tuen tarkoituksena on fossiilisen polttoaineen korvautuminen biomassalla. Lakialoitteessa metsähakkeella tuotetun sähkön tuotantotuen määräytymisperusteet irrotettaisiin kilpailevan fossiilisen polttoaineen (turve) kustannuksista. Talousvaliokunta ei pidä todennäköisenä, että lakialoitteen mukainen tukiohjelma on komission hyväksyttävissä. Valiokunta esittääkin, että metsähakkeen tuotantotuki hyväksytään hallituksen esityksen pohjalta valiokunnan siihen esittämin muutoksin.

Polttoturpeen verotuksen osalta talousvaliokunta puoltaa, että veroa alennetaan eduskun-

nassa parhaillaan käsiteltävänä olevan hallituksen esityksen (HE 359/2014 vp) mukaisella tavalla (TaVL 55/2014 vp), jolloin päädytään lakialoitteessa ehdotettua alempaan verotasoon 1.1.2016 lukien.

Edellä olevin perustein talousvaliokunta esittää, että lakialoite hylätään.

Päätösehdotus

Edellä esitetyn perusteella talousvaliokunta ehdottaa,

että lakiehdotus hyväksytään muutettuna (Valiokunnan muutosehdotukset),

että lakialoite LA 30/2013 vp hylätään ja

että hyväksytään kolme lausumaa (Valiokunnan lausumaehdotukset).

Valiokunnan muutosehdotukset

Laki

uusiutuvilla energialähteillä tuotetun sähkön tuotantotuesta annetun lain 5 ja 25 §:n muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
muutetaan uusiutuvilla energialähteillä tuotetun sähkön tuotantotuesta annetun lain (1396/2010) 25 §:n 4 momentti ja

lisätään 5 §:ään, sellaisena kuin se on osaksi laeissa 1426/2011 ja 434/2013, siitä lailla 1426/2011 kumotun 10 kohdan tilalle uusi 10 kohta ja 25 §:ään, sellaisena kuin se on osaksi laissa 687/2012, uusi 5 momentti seuraavasti:

5 §
(Kuten HE)

25 §

Syöttötariffi

jos metsähake on valmistettu järeän puun hakuuukohteelta saadusta jalostukseen soveltuvasta tukki- tai kuitupuusta.

(5 mom. kuten HE)

Muuttuva tuotantotuki on 60 prosenttia 3 momentin mukaan määräytyvästä syöttötariffista,

Voimaantulosäännös
(Kuten HE)

Valiokunnan lausumaehdotukset

1. *Eduskunta edellyttää, että valtioneuvosto seuraa sääntelyn vaikutuksia polttoaineiden ajojärjestykseen ja ryhtyy tarvittaviin toimiin, mikäli kivihii-
len käyttö lisääntyy tai muutokset uh-
kaavat muutoin vaarantaa uusiutuvan
energian käytölle asetetut tavoitteet.*
2. *Eduskunta edellyttää, että valtioneu-
vosto seuraa esityksestä aiheutuvan*
*hallinnollisen taakan ja siihen liitty-
vien kustannusten kehittymistä ja ryh-
tyy tarvittaviin toimiin, mikäli taakka
uhkaa vaarantaa sääntelyn perustavoit-
teiden toteutumisen.*
3. *Eduskunta edellyttää, että valtioneu-
vosto seuraa uuden tukijärjestelmän
vaikutuksia puumarkkinoihin ja ryhtyy
tarvittaviin toimiin, mikäli kilpailu
markkinoilla uhkaa vääristyä.*

Helsingissä 27 päivänä helmikuuta 2015

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

pj.	Mauri Pekkarinen /kesk	Päivi Lipponen /sd
vpj.	Marjo Matikainen-Kallström /kok	Jari Myllykoski /vas
jäs.	Lars Erik Gästgövars /r	Martti Mölsä /ps
	Teuvo Hakkarainen /ps	Johanna Ojala-Niemelä /sd
	Harri Jaskari /kok	Arto Pirttilahti /kesk
	Antti Kaikkonen /kesk	Kaj Turunen /ps
	Johanna Karimäki /vihr	Harry Wallin /sd (osittain)
	Pia Kauma /kok	vjäs. Jukka Kopra /kok (osittain)
	Jukka Kärnä /sd	Jouko Skinnari /sd (osittain).

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Tuula Kulovesi.

VASTALAUSE 1

Perustelut

Hallituksen esityksen mukaan metsähakkeella tuotetusta sähköstä maksettava tuki olisi puolet nykyisestä, jos metsähake on valmistettu järeän puun hakkuukohteelta saaduista jalostukseen soveltuvista rungonosista.

Hallituksen esitys on uusiutuvan energian tavoitteiden ja ilmastotavoitteiden vastainen. Metsähake-esitys puolittaa vähänkin isompikokoisen rankapuulla tuotetun sähkön tuotantotuen. Rajaus on tullut metsäteollisuuden toiveesta. Järeämmän puun tuen puolitusta perustellaan sillä, etteivät puut riitä metsäteollisuudelle. Asian tuntijoiden laskelmat kuitenkin osoittavat, että ympäristön kannalta kestäväällä tavalla tuotettua puuainesta riittää metsähakkeen käytön merkittävään lisäämiseen sekä metsäteollisuuden raaka-aineeksi. Hallitusryhmien tekemät muutokset hallituksen esitykseen (muun muassa tukea ei puoliteta, vaan se olisi 60 %) ovat lähinnä hienosäätöä, eivätkä muuta esityksen perusongelmia. Näitä ovat hakkuukohteella tehtävien tarkastusten ja valvontojen lisääntyminen sekä logistiikkakustannusten ja byrokratian kasvu.

Logistiset hankaluudet ovat moninaiset. On haaste tehdä ero eri puuerien välillä: mikä on oikeutettu puoleen tukeen, mikä täyteen tukeen. Tarvitaan eri autot ja eri erät eri puille. Kuljetuskustannukset lisääntyvät, byrokratia kasvaa, valvonta ja todentaminen tulevat entistä raskaammiksi.

Hallituksen esitys johtaisi metsähakkeen käytön vähenemisen myötä todennäköisesti turpeen ja kivihiielen käytön lisäämiseen. Tavoite kotimaisen puuenergian edistämisestä kääntyy esityksen seurauksena pääläelleen. Etenkin sisämaassa menetetään kotimaisia työpaikkoja, kun

metsäalueiden ympäröivät energialaitokset siirtyvät puuenergiasta kivihiiileen ja turpeeseen.

Esitys on myös surullinen esimerkki hallituksen tempoilevasta politiikasta. Maakuntien polttolaitoksissa oli jo varauduttu tuen nousuun ja puun käytön lisäämiseen, mutta hallituksen esitys on tyrmäys hyville aikeille.

Esitys sai lausuntokierroksella harvinaisen yksimielisen tyrmäyksen, mikä todetaan myös hallituksen esityksessä. Metsäteollisuus ry:n mukaan esitys on oikeansuuntainen mutta ei riittävä. Mutta maa- ja metsätalousministeriö, järjestöt, energiayhtiöt ja muut lausunnonantajat vastustivat esitystä perusteettomana ja katsoivat sen olevan monin tavoin haitallinen.

Turpeen veroalella voidaan väittää edistettävän metsähakkeen käyttöä, koska edellisellä kaudella energiataukiin rakennettiin kiikkulauta, turpeen vero ja puuenergian tukitaso sidottiin toisiinsa. Metsähakkeen tuen korottaminen johtaa turpeen veron pienentämiseen ja vastaavasti turpeen veron pienentäminen johtaa metsähakkeen tuen korottamiseen. Turpeen ja puuenergian välinen sidos pitää purkaa ja metsähakkeen tuotantotuki notifioida EU:ssa uudestaan. Metsähakkeen tukea pitää voida nostaa ilman turpeveron helpotusta. EU:n on tarkastettava sääntöjensä järjettömyys asian suhteen. Tilanteessa, jossa ulkomainen fossiilinen polttoaine, kivihiihi, ottaa markkinaosuuksia kotimaiselta uusiutuvalla energialta, pitäisi voida tukea kotimaista uusiutuvaa polttoainetta, metsähaketta.

Ehdotus

Edellä olevan perusteella ehdotan,

että lakiehdotus hylätään.

Helsingissä 27 päivänä helmikuuta 2015

Johanna Karimäki /vihr

VASTALAUSE 2

Perustelut

Esityksessä ehdotetaan metsähakkeella tuotetusta sähköstä maksettavaa muuttuvaa tuotantotuokea alennettavaksi puoleen, kun metsähake on valmistettu järeän puun hakkuukohteelta saadusta jalostukseen soveltuvasta kuitu- tai tukkipuusta. Maa- ja metsätalousvaliokunnan lausunnossa MmVL 52/2014 vp esitettyihin perusteluihin vedoten perussuomalaiset eivät voi tätä esitystä hyväksyä.

Hallituksen esityksen keskeinen kipupiste on perussuomalaisille se, että esityksen jämerän puun määritelmä lisää oleellisesti toimijoiden toiminta-, valvonta- ja hallintokuluja. Katsomme myös, että tukea ei ole yleensä myöskin nykytilanteessa tarvetta rajata. Arvioiden mukaan Suomen metsien puuvaranto mahdollistaa hakkuiden tuntuvan kasvun. Näin ollen maamme puuvaranto on riittävä kattamaan sekä metsä- että energiateollisuuden suunnitteleminen uusien in-

vestointien aiheuttaman puuraaka-aineen kysynnän kasvun, kunhan puumarkkinat vain toimivat tehokkaasti.

Perussuomalaiset ymmärtävät erittäin hyvin, että maamme metsäteollisuuden kilpailukyky edellyttää puuraaka-aineen sekä kohtuuhintaisuutta että hyvää saatavuutta. Näin ollen, jos havaitaan metsähakkeella tuotetun sähkön tuotantotuen nostavan kuitupuun hintaa kohtuuttomasti, on tuen tasoa mietittävä uudestaan. Perussuomalaiset edellyttävätkin, että maa- ja metsätalousministeriö seuraa aktiivisesti puumarkkinoiden toimintaa ja ryhtyy tarvittaviin toimiin, jos markkinahäiriöitä esiintyy.

Ehdotus

Edellä olevan perusteella ehdotamme,

että lakiehdotus hylätään.

Helsingissä 27 päivänä helmikuuta 2015

Kaj Turunen /ps
Teuvo Hakkarainen /ps
Martti Mölsä /ps

VASTALAUSE 3

Perustelut

Suomessa metsien kasvu ylittää reilusti 100 miljoonaa m³ vuodessa. Kestävä tukki- ja kuitupuun hakkuusuunnite on runsaat 70 miljoonaa m³, 2020-luvulle tultaessa jo yli 80 miljoonaa m³. Metsien kuitu- ja tukkipuustoon kohdistuvat hakkuut ovat olleet viime vuosina noin 55 miljoonaa m³. Suomalaisen teollisuuden ja energiasektorin tarpeisiin on lisäksi tuotu 10 (muutama) miljoonaa m³ puuta vuodessa.

Keskustan eduskuntaryhmän mielestä metsien taloudellisen käytön tavoite on puun jalostaminen mahdollisimman pitkälle. Teollisuuden puunsaanti on turvattava.

Suomalaiset metsät tuottavat kuitenkin suuren määrän myös energiapuuta, ensiharvennus- ja harvennuspuuta, jonka hyödyntäminen energiatarpeisiin on metsänhoidollisesti, energiataloudellisesti ja kansantaloudellisesti perusteltua.

Vanhasen hallitus päätti toimista, joilla vauhditetaan energiapuun käyttöä ja samalla metsien kasvun parantamista. Energiapuun käytön määrä päätettiin nostaa vähintään 13,5 miljoonaa m³:iin. Jo alkuperäistä lakia vuonna 2010 valmisteltaessa päätettiin, että lain vaikutuksia puun tarjontaan ja puumarkkinoihin seurataan. Seuranta on todennut, että minkäänlaisia kielteisiä seikkoja ei ole ilmentynyt.

Sittemmin Kataisen hallitus muutti sähkön muuttuvahintaisen tuotantotuen ehtoja tavalla, joka on lisännyt kivihiielen käyttöä ja vähentänyt energiapuun ja turpeen käytön kasvua.

Hallitus esittää nyt turpeen veron alentamista, mikä johtaa lain rakenteen ansiosta automaattisesti energiapuun tuen lisääntymiseen. Voimassa olevasta laista poiketen hallituksen esityksessä energiapuun täysi tuki rajataan kuitenkin siten, että tuki olisi vain puolet nykyisestä, jos metsähake on valmistettu järeän puun hakkuukohteelta saaduista jalostukseen soveltuvisista rungonosista.

Näkemyksemme mukaan täyden tukikelpoisuuden puulle ei ole syytä asettaa esitettyjä ra-

jauksia puun riittävyyteen liittyvillä syillä eikä liioin menettelyn aiheuttamien muiden ongelmien vuoksi. Mikäli rajaukset toteutettaisiin, se söisi turveveron alennuksen ja siitä seuraavat positiiviset vaikutukset.

Puun riittävyys

Edellä todetusti metsät kasvavat runkopuuta tänään paljon enemmän kuin niitä hyödynnetään. Tukki- ja kuitupuun hakkuuta voidaan kestävästi lisätä tänään 10—15 miljoonaa m³, 2020-luvulla jo 15—20 miljoonaa m³.

Suomeen on syntymässä lähivuosien kuluessa merkittävästi puun uutta kysyntää useampiinkin teollisiin tarkoituksiin.

Näitä hankkeita on tervehdittävä suurella ilolla. Niiden tarvitsema puun tarjonta, parhaimmillaan jopa yli 10 miljoonaa m³, on turvattava. Energiapuun leikkaamaton tuki, joka yhdessä turpeen vero- ja puun tukiratkaisujen kanssa parantaa jonkin verran energiateollisuuden puustamaksukykyä, ei vaaranna teollisuuden puun saantia.

Energiapuun nykyinen tukijärjestelmä tarkoittaa käytännössä sitä, että arviolta 0,8—1,0 miljoonaa m³ lähinnä kuitupuuta suuntautuu energiakäyttöön. Vaikka tämä kasvaisi miljoonallakin kuutiometrillä vuodessa, sillä ei olisi mitään asiallista merkitystä puun teollisiin kysyntätarkoituksiin.

Kuitu- ja tukkipuun hintaan ei täydellä tuella ole liioin mitään sanottavaa vaikutusta. Kaiken lisäksi lakiesityksen on tarkoitus tulla voimaan vasta vuonna 2018 eikä sitä sellaisenaan sovelleta näillä päätöksillä kuin vuoteen 2020 saakka.

Jo edellä sanottu mielestämme todistaa, ettei puun saanti teollisuuden tarpeisiin vaarannu, vaikka hallituksen ehdottamaa rajausta puun energiaturpeen ei tehtäisikään.

Ehdotettu tuen pudottaminen 60 %:iin sanotujen puuerien tuille edellyttäisi puuvirtojen kohtuuttoman työlästä seuranta- ja todentamisyjärjestelmää. Eri tukiluokkiin kuuluva puu olisi

eriteltävä kirjanpidossa. Valvonnan ja seurannan byrokratia ja kustannukset lisääntyisivät nykyisestä merkittävästi. Myös esitetty järeän puun kohteiden määrittely on epämääräinen.

Myös näillä syillä täyden tuen rajaaminen olisi suhteessa runkopuun mahdolliseen vähäiseen energiakäyttöön suhteettoman suuri.

Samalla ehdotus johtaisi kilpailutilanteen vääristymiin puun hankinnassa eri toimijoiden kesken. Puuvirtojen kolme suurta hallitsijaa, joiden käsissä on toimitusketjut metsästä energialaitoksiin saakka, hyötyisivät ja muiden asema heikentyisi.

Ehdotus

Edellä olevan perusteella ehdotamme,

että lakiehdotus hylätään ja

että hyväksytään yksi lausuma (Vastalauseen lausumaehdotus).

Vastalauseen lausumaehdotus

Eduskunta edellyttää, että esityksen vaikutuksia puumarkkinoihin sekä puun saatavuuteen että mahdollisiin muutoksiin seurataan tarkoin. Mikäli merkittäviä muutoksia ilmenisi, tulisi rajaus ottaa käyttöön.

Helsingissä 27 päivänä helmikuuta 2015

Antti Kaikkonen /kesk
Mauri Pekkarinen /kesk
Arto Pirttilahti /kesk