

MAA- JA METSÄTALOUSVALIOKUNNAN LAUSUNTO 52/2014 vp

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

Talousvaliokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

Eduskunta on 3 päivänä helmikuuta 2015 lähettäessään hallituksen esityksen eduskunnalle laiksi uusiutuvilla energialähteillä tuotetun sähkön tuotantotuesta annetun lain 5 ja 25 §:n muuttamisesta (HE 360/2014 vp) valmistelevasti käsiteltäväksi talousvaliokuntaan samalla määrännyt, että maa- ja metsätalousvaliokunnan on annettava asiasta lausunto talousvaliokunnalle.

Asiantuntijat

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina

- elinkeinoministeri Jan Vapaavuori
- maa- ja metsätalousministeri Petteri Orpo
- hallitusneuvos Anja Liukko, työ- ja elinkeinoministeriö
- osastopäällikkö Juha Ojala ja metsäneuvos Marja Hilska-Aaltonen, maa- ja metsätalousministeriö
- vanhempi tutkija Lauri Sikanen, Luonnonvarakeskus

- aluejohtaja Jorma Vierula, Suomen metsäkeskus, Etelä- ja Keski-Pohjanmaa
- asiantuntija Anssi Kainulainen, Maa- ja metsätaloustuottajain Keskusliitto MTK ry
- varatoimitusjohtaja Simo Jaakkola, Koneyrittäjien liitto ry
- metsäjohtaja Tomi Salo, Metsäteollisuus ry
- toimialapäällikkö (puuenergia) Tage Fredriksson, Bioenergia ry
- johtaja Jari Kostama, Energiateollisuus ry
- toimitusjohtaja Kai Merivuori, Suomen Sahat ry
- toiminnanjohtaja Jan Slotte, Metsänhoitoyhdistys Österbotten
- toimitusjohtaja Rami Vuola, EPV Energia Oy.

Lisäksi kirjallisen lausunnon ovat antaneet

- Alholmens Kraft
- toiminnanjohtaja Jukka Aula, Metsänomistajien liitto Pohjois-Suomi.

VALIOKUNNAN KANNANOTOT

Perustelut

Yleistä

Esityksessä ehdotetaan metsähakkeella tuotettua sähköstä maksettavaa muuttuvaa tuotantotukea alennettavaksi puoleen, kun metsähake on valmistettu järeän puun hakkuukohteelta saadusta jalostukseen soveltuvasta kuitu- tai tukkipuusta. Muuttuvaa tuotantotukea maksetaan edelleen täysimääräisesti, jos metsähakevoima-

kea alennettavaksi puoleen, kun metsähake on valmistettu järeän puun hakkuukohteelta saadusta jalostukseen soveltuvasta kuitu- tai tukkipuusta. Muuttuvaa tuotantotukea maksetaan edelleen täysimääräisesti, jos metsähakevoima-

lassa sähkö tuotetaan metsähakkeella, joka on valmistettu muusta suoraan metsästä saatavasta puusta. Järeän puun hakkuukohteita ovat kohteet, joissa on tehty uudistushakkuu taikka kasvatushakkuu ja kasvatushakkuun jälkeen metsikkö katsotaan kehitysluokaltaan vähintään varttuneeksi kasvatusmetsiköksi.

Esityksen tavoitteena on tasapainoisesti sovittaa yhteen Suomelle EU:ssa asetettujen uusiutuvan energian velvoitteiden täyttäminen kustannustehokkaasti sekä puuraaka-ainetta käyttävän teollisuuden ja energiateollisuuden näkökulmat. Tavoitteena on varmistaa, että metsähakkeen tuotantotuki ei vaaranna metsäteollisuuden puuraaka-aineen saantia nostamalla sen hintaa.

Metsäbiomassan käyttö ja puun riittävyys

Valiokunta toteaa, että tulevaisuudessa metsäbiomassan kysynnän ennakoidaan kokonaisuutena kasvavan Suomessa. Metsäbiomassan käytön ennustetaan ja tavoitellaan kasvavan perinteisessä metsäteollisuudessa, biojalostamoissa ja energiateollisuudessa. Valiokunta pitääkin siten tärkeänä, että metsähakkeen energiakäyttöä koskevat tukijärjestelmät eivät aiheuta häiriöitä raakapuumarkkinoilla.

Valiokunta toteaa, että metsiemme kasvu on tällä hetkellä noin 104 miljoonaa kuutiometriä, vastaava poistuma metsistämme on ollut keskimäärin noin 80 miljoonaa kuutiometriä vuodessa. Metsiemme puuvaranto on siten voimakkaasti kasvanut viime vuosikymmenten aikana. Metsiemme hakkuita voidaan kasvattaa nykyisestä arviolta 10–15 milj. kuutiometriä vuodessa, ja puuraaka-ainetta riittää eri teollisuudenaloille, kunhan puumarkkinat toimivat tasapainoisesti. Metsiemme ainespuun hakkuut ovat maltillisesti lisääntyneet viime vuosina, ja samaan aikaan metsähakkeen energiakäytön määrä on voimakkaasti kasvanut ollen nyt noin 9 miljoonaa kuutiometriä vuodessa. Saadun selvityksen perusteella puumarkkinat ovat kuitenkin toimineet tasapainoisesti sekä kysynnän ja tarjonnan tasapainon että hintatason vakauden suhteen. Markkinahäiriöitä ei ole ollut. Valiokunta korostaa maa- ja metsätalousministeriön johtaman puumarkkinatyöryhmän merkitystä. Puumarkkinoi-

den toimintaa seurataan puumarkkinatyöryhmässä aktiivisesti ja sen johdolla on kehitetty ja kehitetään puumarkkinoiden toimintaa parantavia uusia toimintamalleja. Puumarkkinatyöryhmässä on edustettuina metsätalouden keskeisiä sidosryhmiä sekä lisäksi työ- ja elinkeinoministeriö, ulkoministeriö ja valtiovarainministeriö.

Hallituksen esitys perustuu oletukseen, että tuotantotuen nousu aiheuttaisi painetta kuitupuun ohjautumisesta lisääntyvässä määrin käytettäväksi metsähakkeena energiantuotannossa ja siten ongelmia kuitupuun saatavuuteen muuhun metsäteollisuuden käyttöön tietyillä alueilla. Saadun selvityksen perusteella esimerkiksi Pohjois-Karjalassa, Etelä-Savossa, Kaakkois-Suomessa ja Hämeen-Uudenmaan alueella hakkuumahdollisuuksien hyödyntämisen taso on korkein. Alhaisimmat hyödyntämisen tasot löytyvät etelärannikolta, Etelä-Pohjanmaalta, Lounais-Suomesta sekä Pohjanmaalta (Öster-Botten). Alueellisia eroavaisuuksia on olemassa, mutta valiokunta edellä mainituista syistä johtuen katsoo, että puuta riittää sekä energiateollisuuden että metsäteollisuuden käyttöön, eikä näe sellaisen tilanteen olevan edessä, jossa metsäteollisuuden puuraaka-aineen saatavuus ja riittävyys olisi laajemmin uhattuna. Valiokunta on kaikissa yhteyksissä kannattanut puun jalostusteen nostoa ja pitää metsäteollisuuden uusia investointeja Suomeen kansantaloudenkin kannalta erittäin toivottavina.

Tässä yhteydessä valiokunta ilmaisee jälleen huolensa puuraaka-aineen saatavuuteenkin vaikuttavana tekijänä, että merkittävä osa metsien hakkuumahdollisuuksista on eri syistä passiivisessa omistuksessa ja puumarkkinoiden ja aktiivisen metsänhoidon ulkopuolella. Luonnonvarakeskuksen tutkimusten mukaan 5 miljoonalla hehtaarilla (noin neljännes metsäpinta-alasta) ei ole tehty mitään metsänhoitotoimenpiteitä viimeiseen 30 vuoteen. Näistä kohteista kiireellinen hakkuu/hoitotarve on noin jopa 1,6 miljoonalla hehtaarilla. On luotava myös paremmat edellytykset aktiivisen metsätalouden harjoittamiselle ja parannettava metsänomistusrakennetta. Erityisesti on kiinnitettävä huomiota puun tarjonnan lisäämiseen siten, että myös ne met-

sänomistajat, jotka eivät ole tähän mennessä hyödyntäneet metsiään, aktivoituvat. Suomessa ei saa olla yhtään "unohdettua" metsää. Valiokunta korostaa myös sitä, että on myös ryhdyttävä toimenpiteisiin, joilla sukupolvenvaihdon kynnystä saadaan madallettua ja kuolinpesien metsätaloudellista toimivuutta tehostettua (vrt. mm. MmVM 5/2014 vp ja MmVM 21/2014 vp). Valiokunta toteaa, että erityisesti metsän uudistamisen laatua, pienten taimikoiden varhaishoitoa ja taimikonhoitoa sekä ensiharvennusta on parannettava ja lisättävä nykyisestä. Metsänhoidolla turvataan pitkällä tähtäimellä metsien riittävä ainespuun tuotanto.

Valiokunta toteaa, että energialaitosten kyky maksaa metsähakkeesta määräytyy vaihtoehtoisen polttoaineen (usein turpeen) käytön kustannuksen sekä sähköntuotantotuen perusteella. Kun turpeen vero laskee, metsähakkeella tuotetun sähkön tuki nousee. Tällöin energialaitosten kyky maksaa metsähakkeesta pysyy käytännössä ennallaan (ns. kiikkulaut). Tilanne muuttuu, jos energialaitos käyttää järeästä puusta saatua haketta, sillä esityksen mukaan sille maksettisiin jatkossa 50 % tukea. Toisaalta kivihiili on ollut turpeeseen verrattuna kilpailukykyinen polttoaine sähkön ja lämmön yhteistuotannossa. Turpeen veron¹ lasku puolestaan heikentää kivihiilen ja parantaa turpeen kilpailukykyä. Metsähakkeen kilpailukyky on heikentynyt metsähakkeella tuotetun sähkön tuotantotuen laskun, alhaisen päästöoikeuden hinnan sekä kivihiilen alentuneen hinnan johdosta.

Energiapolitiikassa on tehty hyviä linjauksia, joissa kannustetaan kotimaisen ja uusiutuvan energian käyttöön. Valiokunta on nyt huolissaan siitä, että hakkeen käyttö vähenee energiantuotannossa. Puun käytön väheneminen tai kasvun hidastuminen energiantuotannossa on vas-

toin EU:n ja Suomen tavoitteita sekä epäedullista myös Suomen kauppataaseen kannalta, koska korvaava polttoaine on todennäköisesti fossiilinen tuontipolttoaine (kivihiili). Jotta hakkeen käyttöä energiantuotannossa kyettäisiin lisäämään, valiokunta toteaa, että tuotantotuki metsähakkeelle tulee pitää ainakin ennallaan.²

Järeän puun määritelmä

Hallituksen esitys sisältää uuden metsätaloudellisen lakitasoisen määritelmän "järeän puun hakuu kohde" (5 §). Valiokunta toteaa, että esityksen 100 %:n tukeen oikeuttavien tai 50 %:n tukeen oikeuttavien energiapuuerien rajausta on vaikeasti tulkittava ja se kasvattaa todentamis-, valvonta- ja hallintokuluja. Valiokunta katsoo, että hake-eriä tulisi jatkossa seurata jopa osakuvioiden tasolla, koska esimerkiksi kasvatushakkuita tehdään yleisesti sekä nuoren metsän kohteissa että varttuneen metsän kohteissa samalla leimikolla. Valiokunta huomauttaa lisäksi, että energiapuun korjuun yhteydessä ei välttämättä ole edes tiedossa, käytetäänkö energiapuu mahdollisesti sähköntuotantoon.

Valiokunta toteaa, että esityksessä ei ole juurikaan käsitelty eikä arvioitu tuen todentamis- ja

¹ Sähkön ja eräiden polttoaineiden valmisteverosta annetun lain (1260/1996) liitteen verotaulukossa 2 säädetään polttoturpeen verosta. Vero oli 1,90 euroa megawattitunnilta vuosina 2011 ja 2012, 4,9 euroa megawattitunnilta vuosina 2013 ja 2014. Vuoden 2015 alusta vero on sähkön ja eräiden polttoaineiden valmisteverosta annetun lain muuttamisesta annetun lain (1185/2014) nojalla 3,40 euroa megawattitunnilta. Nyt käsiteltyssä olevassa ja 1.1.2016 voimaan ehdotetussa hallituksen esityksessä (HE 359/2014 vp) ehdotetaan polttoturpeen verotasoja alennettavaksi 1,90 euroon megawattitunnilta.

valvontamenettelyjä eikä niistä aiheutuvia lisäkustannuksia hallinnolle ja toimijoille. Valiokunta korostaakin, että byrokratiaa ei tule tietoisesti lisätä. Valiokunnalle toimitetussa selvityksessä on todettu, että mikäli esityksen mukainen malli toteutetaan, puunhankinnan, korjuun, kuljetuksen, varastoinnin ja energiantuotannon toimijoille aiheutuu merkittävä lisäkustannus hakeerien dokumentoinnista. Valiokunta toteaa myös, että puuraaka-aineen luokittelua eri jakeisiin lainsäädännöllä tulee lähtökohtaisesti välttää. Se on omiaan haittaamaan markkinaohjautuvuutta sekä puumarkkinoiden toimivuutta ja joustavuutta eri puunhankintatilanteissa, se johtaa myös väistämättä ylimääräisiin logistiikka- ja raaka-ainekuluihin.

Valtiontukinotifikaatio

Esitetty muutos tulee hyväksyttäväksi komissiossa, ja tukijärjestelmä tulee voimaan vasta, kun komissio on sen hyväksynyt. Notifikaatioprosessi kestää vähintään vuoden. Uudet valtiontuen suuntaviivat ovat myös tulleet voimaan 1.7.2014 alkaen, joten muutokset arvioidaan uusien suuntaviivojen nojalla. Valiokunta toteaa, että notifikaatioihin liittyy aina aikatauluriski. Tämä aiheuttaa epävarmuutta energialaitoksille ja kor-

juuketjuille, pahimmillaan sillä on vaikutusta laajemminkin metsäenergiamarkkinoihin ja -investointeihin. Lisäksi valiokunta huomauttaa, että mitä kauemmin notifikaatio kestää, sitä lyhyemmän aikaa muutos ehtii käytännössä olla voimassa, sillä syöttötariffijärjestelmää uudistettaneen laajemmin joka tapauksessa 2020/2021.

Valiokunta ilmaisee huolensa myös syöttötariffin valtiontukinotifikaation mahdollisesta vaikutuksesta kestävänsä metsätalouden rahoituslainsäädännön (Kemera) tukien notifiointiin, vaikka esityksessä ei suoraan viitatakaan lainsäädännössä oleviin nuoren metsän hoidon jälkeisen puuston läpimittamääreisiin. Tukijärjestelmien osalta voi nousta esiin kysymys tuotantotuen mahdollisesta kumulaatiosta Kemera-tuen kanssa niissä tapauksissa, joissa Kemera-tuen saaneelta kohteelta pienpuu menee energiakäyttöön. Tällaiset seikat ovat omiaan aiheuttamaan ei-toivottuja lisäviivästyksiä molempiin valtiontukinotifikaatioihin.

Lopuksi

Valiokunta yhtyy hallituksen esityksen näkemykseen siitä, että metsäteollisuuden ja energiantuotannon puunsaanti on turvattava. Edellä esitettyyn viitaten valiokunta ei kuitenkaan pidä esitykseen sisältyvää lakiehdotusta nykytilanteesta tarkoituksenmukaisena. Valiokunta ehdottaa, että lakiehdotus tulee hylätä. Samalla valiokunta korostaa tukijärjestelmien jatkuvuuden ja ennakoitavuuden suurta merkitystä alan eri toimijoille ja investoinneille. Energiapoliittisten ratkaisujen ja puunsaantiin vaikuttavien ratkaisujen on oltava ennustettavia ja pitkäjänteisiä.

Lausunto

Lausuntonaan maa- ja metsätalousvaliokunta esittää,

että talousvaliokunta ottaa edellä olevan huomioon.

² Nyt voimassaolevan syöttötariffilain (1396/2010) 1.1.2013 voimaan tullut 25 §:n 3 mom. kuuluu seuraavasti: Metsähakevoimalassa tuotantotukeen oikeuttavasta sähkön tuotannosta maksetaan muuttuvana tuotantotukea syöttötariffia, joka määräytyy seuraavilla perusteilla: 1) puustamaksukyvyyn ja turpeen verottoman hinnan välinen erotus sähkön tuotannolle kohdistettuna ja ottaen huomioon tyypilaitoksen hyötysuhde; 2) turpeen vero; sekä 3) turpeen päästöoikeuskustannus ja päästöoikeuden kolmen kuukauden markkinahinnan keskiarvo. Tätä aiemmin mainittu momentti kuului seuraavasti: Metsähakevoimalassa tuotantotukeen oikeuttavasta sähkön tuotannosta maksetaan syöttötariffina 18 euroa megawattitunnilta, kun kolmen kuukauden päästöoikeuden markkinahinnan keskiarvo on enintään 10 euroa. Syöttötariffi laskee tasaisesti markkinahinnan keskiarvon noustessa, ja sitä ei enää makseta, kun markkinahinnan keskiarvo nousee 23 euroon. Kts. myös ns. syöttötariffiVnA:n (1397/2010) 4 §.

Helsingissä 20 päivänä helmikuuta 2015

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

pj.	Jari Leppä /kesk	Pirkko Mattila /ps (osittain)
vpj.	Lauri Heikkilä /ps	Jari Myllykoski /vas
jäs.	Heikki Autto /kok	Mats Nylund /r (osittain)
	Markku Eestilä /kok	Kari Rajamäki /sd
	Satu Haapanen /vihr	Janne Sankelo /kok
	Lasse Hautala /kesk	Katja Taimela /sd
	Reijo Hongisto /ps	Tytti Tuppurainen /sd
	Anne Kalmari /kesk	vjäs. Teuvo Hakkarainen /ps (osittain)
	Jukka Kopra /kok	Pertti Hemmilä /kok (osittain).
	Timo V. Korhonen /kesk	

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

eduskuntasihteeri Antti Linna
valiokuntaneuvos Carl Selenius.

ERIÄVÄ MIELIPIDE 1

Suomen talouden ja metsäteollisuuden myönteisen kehityksen varmistamiseksi on tärkeää turvata metsäteollisuuden toimintaedellytykset puuhuollon ja puun saatavuuden osalta. Hallituksen esitys pyrkii puun jalostusarvon nostamiseen ja välttämään kuitupuun joutumista tuetusti polttoon. Metsäteollisuuden tarvitseman puun polttoa ei tule tukea eikä siten vääristää puun eri käyttömuotoja. Kyseessä on halu varmistaa metsäteollisuuden toiminta- ja investointiedellytykset. Maassamme on tasapainoisesti kehitettävä metsähakkeen kilpailukykyä, mutta varmistetta-

va myös tukijärjestelmällä varmuus puuta jalostavan teollisuuden raaka-ainehuollosta.

Keskustan ja perussuomalaisten asenne vaarantaa teollisuuden ja metsäklusterin kehittämiseen liittyvän luottamuksen puuhuoltoon. Metsäteollisuudessa vallitsee myönteinen ilmapiiri, ja uusia investointeja on luvassa. Jalostuskelpoisen puun saatavuutta ei saa vaarantaa vääristämällä kilpailua puumarkkinoilla. Toivomme talousvaliokunnan osaltaan varmistavan hallituksen esityksen päätavoitteen: metsäteollisuuden ja metsätalouden kasvun ja investointien tukemisen toteuttamisen.

Helsingissä 20 päivänä helmikuuta 2015

Kari Rajamäki /sd
Tytti Tuppurainen /sd
Katja Taimela /sd

ERIÄVÄ MIELIPIDE 2

Perustelut

Valtioneuvoston esitys on perusteltu, koska Suomen on mahdollistettava korkea jalostusastetta käyttävän metsäteollisuuden toimintaedellytykset. On turvattava metsäteollisuuden raaka-aineen saanti, joka mahdollistaa parhaimman bruttokansantuotteen ja on kansantalouden kannalta erittäin merkittävä. Valtioneuvoston esittämä laki sisältää suuria ristiriitoja, joita ovat tuoneet esille lähes kaikki muut alan toimijat, paitsi met-

säteollisuus. Näiden ristiriitojen vuoksi valtioneuvoston lakiesitys tulee palauttaa uudelleen valmisteluun.

Mielipide

Edellä olevan perusteella katson,

että talousvaliokunnan tulisi ottaa edellä oleva huomioon.

Helsingissä 20 päivänä helmikuuta 2015

Jari Myllykoski /vas