

YMPÄRISTÖVALIOKUNNAN LAUSUNTO 11/2006 vp

Valtioneuvoston selvitys komission tiedonannosta "Uusiutuviin energialähteisiin perustuvan sähköntuotannon tukeminen"

Suurelle valiokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

Suuri valiokunta on 15 päivänä helmikuuta 2006 lähettänyt valtioneuvoston selvityksen komission tiedonannosta "Uusiutuviin energialähteisiin perustuvan sähköntuotannon tukeminen" (E 8/2006 vp) ympäristövaliokunnalle mahdollisia toimenpiteitä varten.

Asiantuntijat

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina

- neuvotteleva virkamies Erkki Eskola, kauppa- ja teollisuusministeriö
- yli-insinööri Antti Irjala ja yli-insinööri Risto Kuusisto, ympäristöministeriö
- toimialajohtaja Jari Kostama, Energiateollisuus ry
- ekoenergiavastaava Mari Puoskari, Suomen luonnonsuojeluliitto ry.

VALTIONEUVOSTON SELVITYS

Ehdotus

Kasvattamalla uusiutuvien energialähteiden osuutta EU:n sähköntuotannosta voidaan parantaa energiahuoltovarmuutta EU:n teollisuuden kilpailukykyä uusiutuvien energialähteiden teknologioissa ja vähentää kasvihuonekaasupäästöjä EU:n energiasektorilla sekä alueellisia ja paikallisia ilmansaasteita. Edistämällä olisi myös myönteinen vaikutus taloudellisesti ja sosiaalisesti erityisesti maaseutu- ja syrjäisillä alueilla.

EU:n tavoitteena on, että uusiutuvilla energialähteillä tuotetun sähkön osuus on 21 % vuoteen 2010 mennessä. Direktiivin 2001/77/EY mukaan jäsenmaat ovat asettaneet kansalliset uusiutuvan sähkön tavoitteet. Ne voivat vapaasti valita haluamansa tukimekanismit tavoitteen saavut-

tamiseksi. Jäsenmaiden on lisäksi varmistettava uusiutuvilla energialähteillä tuotetun sähkön parempi verkkoon pääsy, yksinkertaistettava ja nopeutettava lupamenettelyjä sekä otettava käyttöön sähkön alkuperätakuujärjestelmä.

Syöttötariffeja käytetään useimmissa jäsenmaissa. Järjestelmän etuina voidaan nähdä investointien turvallisuus, mahdollisuudet hienosäätöön sekä keskipitkän ja pitkän aikavälin teknologioiden edistäminen. Toisaalta järjestelmiä on vaikea harmonisoida EU-tasolla, niiden sopivuus sisämarkkinoille voidaan kyseenalaistaa ja niissä on yllähoittamisen riski. Vihreät sertifikaatit ovat tällä hetkellä käytössä viidessä jäsenmaassa. Sertifikaatit ovat markkinapohjainen ohjauskeino, ja yllähoituksen riski on teoriassa vähäisempi. Sertifikaattien riski investoijien nä-

kökulmasta voi olla suurempi, ja pidemmän aikavälin teknologioiden kehittäminen on vaikeampaa. Tarjouskilpailuihin perustuva järjestelmä on käytössä kahdessa jäsenmaassa. Teoreettisesti tällaiset järjestelmät hyödyntävät markkinavoimia optimaalisesti, mutta epäjatkuvan luonteensa takia ne eivät takaa vakaita toimintatiedellytyksiä. Lisäksi on riski, että alhaisten tarjousten vuoksi hankkeita jää toteuttamatta. Pelkkiin verokannustimiin perustuvia järjestelmiä on kahdessa jäsenmaassa, mutta lisäksi joissakin maissa tätä ohjauskeinoa käytetään muiden ohjauskeinojen lisänä. Monissa järjestelmissä on yhdistetty elementtejä näistä neljästä järjestelmästä.

Uusiutuvilla energialähteillä tuotetun sähkön tuotantokustannukset vaihtelevat suuresti. Kansalliset, alueelliset ja maatalouden resurssit ovat eri jäsenmaissa hyvin erilaisia, ja tukijärjestelmiä on siksi arvioitu eri uusiutuvien energialähteiden osalta sektoreittain. Kustannusten lisäksi on arvioitu eri tukijärjestelmien vaikuttavuutta, millä viitataan tukijärjestelmän kykyyn saada aikaan vihreän sähkön tuotantoa. Tätä kykyä on verrattu kunkin maan realistiseen potentiaaliin.

Tuulivoima. Vihreiden sertifikaattien tukitaso on tällä hetkellä syöttötariffeja suurempi, mutta syöttötariffit ovat silti parhaiten toimiva ja tehokkain järjestelmä tuulivoiman edistämiseksi. Neljänneksessä jäsenmaista tuki on liian alhainen tuulivoiman vauhdittamiseksi. Toisessa neljänneksessä tuki on riittävä, mutta tulokset silti keskinkertaisia. Tämä voi johtua verkkoon liittyvistä ja hallinnollisista esteistä.

Metsäbiomassat. Biomassasektorin analysointi on vaikeampaa. Metsäbiomassojen osalta ei voida nähdä minkään yhden tukijärjestelmän olevan selkeästi muita parempi. Taloudellisen ohjauskeinon valintaa enemmän järjestelmien tehokkuuteen vaikuttavat muut tekijät, kuten käytettävät raaka-aineet tai teknologiat, yhteistuotannon hyödyntäminen ja laitoksen koko. Lähes puolessa jäsenmaista tuki metsäbiomassoille on sektorin kehittämiseksi riittämätöntä. Tanskan syöttötariffijärjestelmä ja yhteistuotantolaitok-

set sekä Suomessa käytettävä verotukien ja investointitukien yhdistelmä ovat antaneet parhaat tulokset.

Biokaasu. Biokaasulle sekä syöttötariffit että vihreät sertifikaatit tuottavat hyviä tuloksia. Metsäbiomassasektorin tavoin tuloksiin vaikuttavat muut tekijät, kuten laitoksen koko, täydentävät tukimuodot ja muut ympäristöhyödyt. Lähes 70 %:ssa EU-maista tuki ei ole riittävää tämän teknologian kehittämiseksi.

Muut uusiutuvat energialähteet. Pienvesivoimasektorilla sekä tukien että tuotantokustannusten vaihtelu on suurta. Muut esteet vaikuttavat tämän teknologian kehittämiseen. Suurvesivoimaa ei käsitellä, koska se ei yleisesti ottaen tarvitse tukea. Aurinkosähkölle tuki ei useimmissa EU-maissa ole riittävää. Geotermistä, aalto- ja vuorovesienergiaa sekä keskittäviä aurinkosähköjärjestelmiä ei käsitellä, koska niitä tuetaan vain joissakin EU-maissa tai ne eivät ole vielä kaupallisella tasolla.

Erilaisista kansallisista järjestelmistä voidaan saada tärkeää kokemusta. On liian aikaista verrata vakiintuneiden tukimekanismien etuja ja haittoja järjestelmiin, jotka ovat olleet käytössä vasta lyhyen ajan. Sen vuoksi ja ottaen huomioon tiedonannossa tehdyt analyysit, komissio ei pidä tarkoituksenmukaisena tässä vaiheessa esittää harmonisoitua eurooppalaista järjestelmää, vaan uusiutuvien energialähteiden tukijärjestelmien koordinoitua lähestymistapaa, joka perustuu maiden väliseen yhteistyöhön ja kansallisten järjestelmien vaikutusten optimointiin. Komissio antaa uuden kertomuksen jäsenmaiden uusiutuvan sähkön tukijärjestelmistä viimeistään joulukuussa 2007.

Valtioneuvoston kanta

Valtioneuvosto pitää tiedonantoa hyvänä ja kattavana tilannekatsauksena uusiutuvilla energialähteillä tuotetun sähkön tukijärjestelmistä ja niistä saaduista kokemuksista sekä hallinnollisista esteistä, verkkoon liittyvistä kysymyksistä ja uusiutuvan sähkön alkuperätaken toteuttamisesta. Eri maiden lähtökohdat uusiutuvan ener-

gian käytön edistämässä ovat erilaisia. Uusiutuvan energian käyttöä on lisättävä valtiontalouden ja yritystalouden kannalta mahdollisimman kustannustehokkaasti, mikä voi merkitä eri jäsenmaissa hyvinkin erilaisia toimia.

Uusia edistämistoimia suunniteltaessa tulee ottaa huomioon ja analysoida myös kasvihuonekaasujen päästökaupan vaikutukset uusiutuvan energian käyttöön. Analyysissä olisi tarkasteltava eri tukimuotoja myös muista näkökulmista, kuten energiahuollon varmuuden ja kotimaisten energialähteiden käytön edistämisen näkökulmista. Biomassan energiakäyttöä edistettäessä on huolehdittava erityisesti siitä, että energiakäyttö ei vaaranna metsäteollisuuden raaka-aineen saatavuutta.

Valtioneuvosto pitää uusiutuvan energian edistämisen esteiden poistamista tärkeänä ja kannattaa komission suosituksia hallinnollisten esteiden poistamiseksi ja menettelyjen yksinker-

taistamiseksi sekä uusiutuvista energialähteistä tuotetun sähkön verkkoon pääsystä.

Valtioneuvosto kannattaa komission näkemystä siitä, että tässä vaiheessa ei ole tarkoituksenmukaista esittää harmonisoitua eurooppalaista järjestelmää ja että lyhyellä aikavälillä ei ole suositeltavaa tehdä merkittäviä lainsäädännöllisiä muutoksia vuoden 2010 tavoitteiden saavuttamiseksi. Valtioneuvosto pitää tärkeänä, että jäsenmaat voivat hyödyntää erilaisia toimenpiteitä ja tukijärjestelmiä uusiutuvan sähkön edistämiseksi, koska niiden lähtökohdat ovat erilaisia ja koska on hyvä saada vielä lisää kokemuksia eri tukijärjestelmien tehokkuudesta.

Valtioneuvosto tukee ajatusta maiden väliin yhteistyöhön ja kansallisten järjestelmien optimointiin perustuvasta koordinoitusta lähestymistavasta sekä komission esittämiä toimenpiteitä, joilla tukijärjestelmiä voidaan optimoida ja hienosäätää.

VALIOKUNNAN KANNANOTOT

Perustelut

Valiokunta yhtyen valtioneuvoston kantaan katsoo, että tiedonanto on hyvä ja kattava tilannekatsaus uusiutuvilla energialähteillä tuotetun sähkön tukijärjestelmistä, hallinnollisista esteistä, verkkoon liittyvistä kysymyksistä ja alkupe-
rätakuun toteuttamisesta.

Valiokunta korostaa, että uusiutuvien energialähteiden käytön edistäminen EU:ssa ja Suomessa on tärkeää, koska se tukee energia- ja ilmastopolitiikan tavoitteita öljyriippuvuuden vähentämisestä, energiaomavaraisuuden lisäämisestä ja suurempien kasvihuonekaasupäästövähennysten aikaansaamisesta. Ilmastomuutoksen hillitseminen ja EU:n hyväksymä tavoite maapallon lämpötilan nousun pitämiseksi alle 2 °C:n esiteolliseen aikaan verrattuna edellyttää tulevaisuudessa huomattavia päästövähennyksiä ja näiden toteuttaminen merkittäviä muutoksia energiahuollon rakenteeseen.

Uusiutuvien energialähteiden edistäminen Suomessa edellyttää myös aikaisempaa tehokkaampia toimenpiteitä, sillä uusiutuvan ener-

gian edistämishjelman tavoitteita vuoteen 2005 ei suurelta osin ole saavutettu. Ilman uusia toimenpiteitä myös vuodelle 2010 asetetut tavoitteet esimerkiksi tuulivoiman osalta jäävät saavuttamatta. Siten esimerkiksi tiedonantoon sisältyvät teemat tukijärjestelmien tehokkuuden arvioinnista ja uusiutuvan energian edistämisen hallinnollisten esteiden poistamisesta ovat asiakokonaisuuksia, joiden selvittäminen on myös Suomen kannalta aiheellista.

Tiedonannossa todetaan hallinnollisiksi esteiksi alueidenkäytön suunnitteluun liittyen toimivaltaisten viranomaisten välinen koordinaation puute, lupien viipyminen ja aluesuunnittelussa ilmenevät puutteet ottaa uusiutuvat energialähteet riittävästi huomioon. Esimerkinomaisesti voidaan ottaa esiin, että Suomessa ympäristöministeriö on pyrkinyt yhdessä maakuntien liittojen kanssa kartoittamaan tuulivoimatuotantoon soveltuvia alueita, mutta työtä haittaa ajantasaisen tuuliatlaksen puuttuminen. Maakunta-kaavoituksen kautta tapahtuva sinänsä tehokas ohjaus ei siten ole toteutunut täysimääräisesti.

Uusiutuvien energialähteiden käytön edistämisen ohella tiedonannon yhtenä tavoitteena on energiatehokkuuden ja energiansäästön edistäminen. Valiokunta pitää näitä tavoitteita erittäin ajankohtaisina ja kannatettavina ja tukee komission näkemystä siitä, että tukijärjestelmät tulee yhdistää energiatehokkuutta koskeviin toimiin. Energiatehokkuuteen on perusteltua kiinnittää huomiota teknologisissa sovellutuksissa myös siksi, että se vaikuttaa olennaisesti uuden energiateknologian kilpailukykyyn.

Valiokunta yhtyy valtioneuvoston kantaan siitä, että yksityiskohtaisesti harmonisoitu järjestelmä uusiutuvan sähkön edistämiseksi ei ole tarkoituksenmukainen, koska EU-maiden lähtökohdat uusiutuvan sähkön edistämiseksi ovat hyvin erilaiset. Kustannustehokas uusiutuvan sähkön edistäminen merkitsee eri jäsenmaissa erilaisten toimenpiteiden käyttöönottoa. Lisäksi uusiutuvien energialähteiden tukijärjestelmien tulee olla sopusoinnussa sähkön sisämarkkinoiden kehittämisen kanssa.

Koska uusiutuvien energialähteiden edistäminen ei ole kaikilta osin edennyt niin nopeasti kuin tavoitteeksi on asetettu, on tärkeää, että kustannustehokkaita tukitoimenpiteitä selvitetään ja kehitetään kokemusten perusteella tarvittaessa uusia ratkaisuja uusiutuvien energialähteiden käytön edistämiseksi. Myös kokonaan uu-

dentyyppejä tukitoimenpiteitä tulee harkita tavoitteiden saavuttamiseksi. Esimerkiksi Saksassa on nostettu syöttötariffien käyttönotolla tuulivoiman osuutta sähkönkulutuksesta merkittävästi. Myös vihreitä sertifikaatteja käytetään useissa EU:n jäsenmaissa. Toimet eivät ole välttämättä olleet kustannustehokkaita lyhyellä aikavälillä itsessään, mutta niiden kustannustehokkuutta laskettaessa on otettava huomioon myös toimien välilliset positiiviset vaikutukset esimerkiksi kotimaan markkinoiden kehittämiseen, jolla on luotu perusta vientihyödyn saamiseen. Eri jäsenmaat voivat oppia toistensa hyvistä kokemuksista ja soveltaa niitä harkintansa mukaan omiin kansallisiin olosuhteisiinsa. Valiokunta korostaa, että ne maat, joissa panostetaan voimakkaasti uusiutuviin energioihin ja uusiin teknologisiin ratkaisuihin, voivat nousta edelläkävijöiksi innovaatioiden tuottamisessa ja saada merkittäviä osuuksia kasvavista globaaleista markkinoista.

Lausunto

Lausuntonaan ympäristövaliokunta ilmoittaa,

että valiokunta yhtyy asiassa lausunnosta ilmenevin painotuksin valtioneuvoston kantaan.

Helsingissä 2 päivänä toukokuuta 2006

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

pj. Pentti Tiusanen /vas
jäs. Christina Gestrin /r
Susanna Haapoja /kesk (osittain)
Tuomo Hänninen /kesk
Antti Kaikkonen /kesk
Inkeri Kerola /kesk
Miapetra Kumpula-Natri /sd (osittain)

Kari Kärkkäinen /kd
Jouko Laxell /kok
Heikki A. Ollila /kok
Eero Reijonen /kesk
Satu Taiveaho /sd
Unto Valpas /vas
Ahti Vielma /kok
vjäs. Oras Tynkkynen /vihr.

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Marja Ekroos.