Antti Kohopää
14.11.2017

Eduskunnan ympäristövaliokunta

Viite: Asiantuntijapyyntö asiassa HE 175/2017 vp

Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi uusiutuvilla energialähteillä tuotetun sähkön tuotantotuesta annetun lain ja tuulivoiman kompensaatioalueista annetun lain 6 §:n muuttamisesta

Uusiutuvan sähkön tuotantotukijärjestelmä

Kiitoksia mahdollisuudesta lausua hallituksen esityksestä. Esityksen keskeisimpänä tavoitteena on lisätä kahden terawattitunnin vuosituotannon verran uusiutuvaa sähköntuotantoa. Tämä on tarkoitus tehdä teknologianeutraalisti sekä mahdollisimman kustannustehokkaasti.

On hyvä, että tuotantotukijärjestelmän osoitetaan selkeästi olevan siirtymäkauden ratkaisu matkalla tulevaisuuteen, jossa investointeja energiajärjestelmään ohjaavat markkinahinnat tukijärjestelmien sijaan.

Energiateollisuus ry (ET) ei pidä tarpeellisena nyt lausuttavana olevan uuden tuotantotukijärjestelmän käyttöönottoa. Tuotantotukijärjestelmä on markkinoille haitallinen yritystuki. Yritystuista luopumisesta puhutaan paljon ja elinkeinoelämää moititaan haluttomuudesta osoittaa tuista leikkaamista, joten on varsin erikoista, ettei ET:n neuvoa ole kuultu, ja uutta yritystukijärjestelmää ehdotetaan otettavaksi käyttöön.

Toimintaympäristö kuntoon ennen tukiaisia

Tuet sähköntuotantoon ovat väärä keino edistää investointeja. Ennen tukia tulisi poliittisten päättäjien poistaa investointien esteet, kustannuksia ja riskejä nostavat politiikat sekä laittaa energiayritysten investointiympäristö muutoinkin kuntoon. Kun investointiympäristö on kunnossa, tulisi arvioida onko tukiaisille tarvetta enää ollenkaan.

Yksi esimerkki erittäin ristiriitaisesta politiikasta on nykyisen hallituksen päätökset korottaa erityisesti tuulivoimalaitosten, mutta aiemmin myös muiden voimalaitosten kiinteistöveroja. Nämä korotukset lisäävät suoraan tuen tarvetta uusiutuvaa sähköä tuottaville voimalaitoksille.

Markkinahinnat ohjaamaan investointeja energiajärjestelmään

Sähköjärjestelmän koko toiminnan keskeinen edellytys on kysynnän ja tarjonnan välinen tasapaino. Tasapainon löytämisen työkaluksi on valittu sähkömarkkinat. Toimivilla markkinoilla valtion rooli on mahdollisimman pieni. Sähkömarkkinoilla, kuten lähes kaikilla muilla toimivilla hyödykemarkkinoilla tuotteen hinta määräytyy kysynnän ja tarjonnan välisestä suhteesta.

Kaikki tukijärjestelmät sekoittavat hieman tämän mekanismin toimintaa. Kun tuki ollaan kuitenkin ottamassa käyttöön, tulisi tukijärjestelmä suunnitella siten, että markkinoihin vaikutetaan mahdollisimman vähän. Tukien jälkeenkin uusiutuvat sähköntuotantoinvestointien – olivat ne sitten täysin uusia, vanhan korvaamista tai tehon korotuksia – tulisi tapahtua edullisuusjärjestyksessä. Tukijärjestelmien käyttöönoton jälkeenkin markkinahintasignaalin

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

tulisi ohjata tuotantoa sekä investointeja erilaisiin tuotantolaitoksiin ja teknologioihin. Valitettavasti nyt nämä tavoitteet eivät ole toteutumassa.

ET on esittänyt tukimalliksi esityksessäkin läpi käytyä kiinteää preemiota, joka olisi markkinoille paremmin soveltuva. Tukijärjestelmä, jossa markkinahintasignaalit ohjaavat investointeja, kannustaa rakentamaan tuotantoa vastaamaan asiakkaiden kysyntää, ohjaa rakentamaan varastoja markkinaehtoisesti ja ohjaa markkinaehtoiseen kysyntäjoustoon.

Olennaista on tunnistaa, että vaikka tämä yksittäinen tukijärjestelmä saataisiinkin valtiontalouden näkökulmasta kohtuullisilla kustannuksilla syntymään, tulee pitkällä aikavälillä valtion tai asiakkaiden maksettavaksi markkinahäiriön lieveilmiöt. Esimerkiksi paine kysyntäjouston, varastojen ja joustavan tuotannon tukemiseksi tulee lisääntymään, mikäli investointeja järjestelmään ei tulevaisuudessa ohjaa markkinahinnat vaan tuotannon lisäämiseksi tehdyt tukijärjestelmät.

Esitetty tukijärjestelmä ei ole teknologianeutraali, vaikka näin väitetään

Lausuttavana olevassa hallituksen esityksen luonnoksessa korostetaan, että valmisteltava tukijärjestelmä on teknologianeutraali. Näin ei kuitenkaan ole, sillä tukijärjestelmään ei voisi osallistua vesivoimalaitoksella.

Energia- ja ilmastostrategiassa todetaan, että on tarpeen ottaa käyttöön teknologianeutraalit tarjouskilpailut, joiden perusteella maksetaan sähkön tuotantotukea ainoastaan kustannustehokkaimmille ja kilpailukykyisille uusiutuvan sähkön tuotantoinvestoinneille. Lisäksi strategiassa on korostettu, että tulevaisuudessa säätökykyisen sähköntuotantokapasiteetin rooli järjestelmässä tulee korostumaan – vesivoima on juuri tällaista kapasiteettia.

Eduskunnan talousvaliokunta on energia- ja ilmastostrategiasta antamassaan mietinnössä korostanut, että tukijärjestelmän tulee olla teknologianeutraali.

Mikäli tuen ulkopuolelle rajataan jotain teknologioita, pahimmillaan käy niin että yhteiskunnan resursseilla tuetaan kalliimpia investointeja, kun samaan aikaan kustannustehokkaimmat jää toteutumatta. Tukijärjestelmästä halutaan esityksen perusteluiden mukaan mahdollisimman kustannustehokas ja vesivoiman jättäminen ulkopuolelle on vastoin tavoitetta.

Esimerkiksi ympäristöön tai luontoon liittyvät erilaiset kysymykset tulee ratkaista niihin liittyvässä lainsäädännössä ja luvittamisessa. Siksi näillä perusteilla ei tule tuotantomuotoja rajata tukijärjestelmän ulkopuolelle.

Valittu preemiomalli, pitkä tukiaika ja osallistumisen ehdot eivät ole CHP:n kannalta toimivia

Monet tukijärjestelmän suunnittelussa tehdyt valinnat määrittelevät onko sähkön ja lämmön yhteistuotantoinvestoinnilla mahdollisuuksia osallistua kilpailuun. Vaikka lausunnolla olleesta esitysluonnoksesta on tapahtunut kehitystä, on kaukolämpöön liittyvän sähkön ja lämmön yhteistuotannon osallistuminen kilpailuun, saati siinä pärjääminen esitetyillä ehdoilla hyvin hankalaa. On huomattava, että esitetyssä muodossa yhteistuotannon tukalaa tilannetta tukijärjestelmä ei paranna, vaan ennemmin heikentää.

Lausuttavana olevan hallituksen esityksen mukaan tukeen oikeuttava voimalaitos voidaan rakentaa lähellä käyttöikänsä päätä olevan vanhan laitoksen paikalle ja voimalaitosrakennus perustuksineen voi olla vanha. Sen sijaan kilpailuun ei voi osallistua yhteistuotantolaitoksella, jossa joitain vanhan voimalaitoksen osia hyödyntämällä tuotettaisiin kustannustehokkaasti uutta uusiutuvaa sähköä. Kun rakennetaan uutta vanhan tilalle, olisi taloudellisesti järkevää pyrkiä hyödyntämään mahdollisesti olemassa olevia ja käyttökelpoisia osia vanhasta voimalaitoksesta. Tämä pienentää uusiutuvan sähkön tuottamiseksi tarvittavia investointeja, pienentää asiakkaiden maksettavaksi päätyvää hintalappua sekä vähentää yhteiskunnan tukien ja resurssien tarvetta monessa mielessä. Sen lisäksi että toiminta on taloudellisesti

järkevää, se edistää kiertotaloutta ja on ympäristön näkökulmasta hyvä asia. Esitämmekin että hallituksen esitys muutetaan sellaiseen muotoon, että tukeen olisi oikeutettu uuden voimalaitoksen lisäksi uutta uusiutuvaa sähköä tuottava investointi.

Hallituksen esityksessä edellytetään, että puupolttoainelaitoksessa tai biokaasuvoimalaitoksessa tukeen oikeuttavalla polttoaineella on tuotettu kalenterivuoden aikana vähintään 85 % laitoksen vuosituotannosta. Mikäli voimalaitoksessa jäädään alle 85 prosentin rajan, on tukeen oikeutetun sähkön määrä tämän vuoden osalta nolla. Esitetty raja heikentää yhteistuotantolaitosten mahdollisuuksia osallistua kilpailutukseen ja mahdollisesti nostaa tukijärjestelmän kustannuksia, ja on olennaisesti teknologianeutraalius-edellytyksen vastainen.

Esitämmekin, että kilpailuun osallistumisen ehdoksi asetetaan, että puupolttoainevoimalaitoksen on teknisesti mahdollista käyttää vähintään 90 % uusiutuvaa polttoainetta. Tämän lisäksi esitämme, että puupolttoainevoimalaitoksille (kuten muillekin laitoksille) tukea tulee maksaa sen mukaan, mitä on tukijärjestelmään osallistuessaan ilmoittanut tuen avulla tuottavansa. Tällöin esimerkiksi puupolttoainevoimalaitoksella kilpailuun osallistuva toimija itse määrittelisi millä osuudella tuotannosta tämä osallistuu tukijärjestelmään. Tuottaja ottaisi huomioon paikallisen polttoaineen saatavuuden, polttoainemarkkinat sekä suhteuttaisi tarjouksensa riskeihin joita polttoainemarkkinaan, sähkömarkkinoihin tai muutoin toimintaympäristöön liittyy. Samalla myös mahdolliset paikalliset vaikutukset puu- ja sivutuotemarkkinoihin jäävät huomattavasti pienemmiksi.

Hallituksen esityksessä edellytetään lisäksi, että tukeen oikeuttava sähkö tulee tuottaa muilla polttoaineilla kuin tukki- tai kuitupuusta tuotetulla metsähakkeella. Esitetty rajaus tukeen oikeuttaviin polttoaineisiin on tarpeeton ja rajoittaa tuottajien mahdollisuuksia käyttää saatavilla olevia uusiutuvia polttoaineita tukeen oikeuttavassa tuotannossa. Mikäli em. rajaus kuitenkin laissa säilytetään, tulisi esitystä vähintäänkin puupolttoainevoimalan osalta muuttaa siten, että laissa asetetun uusiutuvan sähkön tuotantovelvoitteen toteuttamisessa voisi käyttää puupolttoaineita rajoituksetta. Tällöin tukea maksettaisiinkin vain sille osalle, jonka on tuottanut tukeen oikeuttavalla polttoaineella.

Hallituksen esityksen perusteluissa todetaan, että yhteistuotannolla on energiajärjestelmän näkökulmasta hyviä ominaisuuksia. Perusteluissa ei kuitenkaan huomioida, että yhteistuotantolaitoksessa tuotettaessa sähköä yhden yksikön (MWh) verran saadaan samalla kaksi yksikköä (MWh) lämpöä, joka käytetään kotien lämmittämiseen tai teollisuuden tarpeisiin. Tukijärjestelmän näkökulmasta tämä tarkoittaa, että sähköntuotantoon käytetyllä tukieurolla saadaankin uusiutuvan sähkön ”kaupantekijäisinä” kaksinkertainen määrä uusiutuvaa lämpöä. Kyky tuottaa tehokkaasti sähköä ja lämpöä samaan aikaan sekä silloin kun tuotteille on kysyntää, on yhteistuotannon keskeisin vahvuus eikä tätä tule unohtaa tuotantotukia suunniteltaessa.

Hallitus esittää enintään 12 vuoden tukiaikaa investoinneille. Mitä pidempi tukiaika on, sitä suuremmaksi toiminnanharjoittajan riskit polttoaineen saatavuuteen ja hintaan sekä muutoinkin toimintaympäristön vakauteen liittyen kasvavat. Ehdotammekin, että tukiaikaa lyhennetään 8 vuoteen. Investoijan näkökulmasta arvokkaimpia ovat investoinnin alkuvaiheessa tuottamat kassavirrat. Toisaalta tukiaika altistaa tuottajat aiemmin markkinahinnoille, mikä tulee olla pidemmän aikavälin tavoite. Myös valtion rahoja sitoutuisi tällöin lyhyemmäksi ajaksi.

Sähkön markkinahintariski ei ole ainoa kustannuksia lisäävä riski

Hallituksen esityksen perusteluiden mukaan esitetyllä tukimallilla poistetaan investoijien riskejä ja sitä kautta tavoitellaan kustannustehokkuutta. Esitys on tässä suhteessa ristiriitainen, sillä esityksellä poistetaan ainoastaan sähkön markkinahintariskejä. Monia muita investointeihin liittyviä riskejä tukijärjestelmä ei kuitenkaan poista ja joitain jopa kasvattaa.

Tukijärjestelmään osallistuville tuottajille esitetään erittäin tiukkaa tuotantovelvoitetta ja näihin liittyvä alituotantokorvausjärjestelmää – eräänlaista sanktiojärjestelmää. Tuottaja ei voi vapautua tuotantovelvoitteestaan, vaan kantaa teknologiaan, polttoaineisiin, politiikkaan ja

toimintaympäristöön liittyvät riskit. Yhdessä suunnitellun sanktiojärjestelmän kanssa tämä on omiaan kasvattamaan tukijärjestelmän kustannuksia.

Markkinavaikutuksia on arvioitu niukasti

Hallituksen esityksessä todetaan, että tukijärjestelmän vaikutukset sähkön hintaan ovat pieniä. Sinänsä arvio on oikean suuntainen. Tästä huolimatta hallituksen esityksessä tukijärjestelmän sähkömarkkinavaikutuksia on arvioitu niukahkosti kun otetaan huomioon että kyse on keskeisestä politiikasta, joka vaikuttaa kaikkien sähkömarkkinatoimijoiden toimintaympäristöön.

Esimerkiksi Fingrid on hallituksen esityksestä antamassaan lausunnossa nostanut esiin tukijärjestelmän tuomia ongelmia liittyen tase- ja säätösähkömarkkinoihin, mutta näitä ei ole eduskunnalle annetussa esityksessä edelleenkään arvioitu tai huomioitu.

Tuen pysyvyys tärkeää

Haluamme huomauttaa, että tuen pysyvyyteen tulee kiinnittää erityistä huomiota sen jälkeen, kun se on otettu käyttöön. Toiminnanharjoittajille investointien toteuttamiseksi luvattuihin tukiin ei tule puuttua sen jälkeen, kun ne on luvattu. Lupausten pettäminen on myrkkyä luottamukselle ja investointien kannattavuudelle.

Lisätietoja aiheesta antavat:

Jari Kostama, jari.kostama@energia.fi, 050 301 1870
Antti Kohopää, antti.kohopaa@energia.fi, 050 344 9265