

Talousvaliokunta

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi päästökaupasta johtuvien epäsuorien kustannusten kompensoimisesta

JOHDANTO

Vireilletulo

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi päästökaupasta johtuvien epäsuorien kustannusten kompensoimisesta (HE 147/2016 vp): Asia on saapunut talousvaliokuntaan mietinnön antamista varten. Asia on lisäksi lähetetty ympäristövaliokuntaan lausunnon antamista varten.

Lausunto

Asiasta on annettu seuraava lausunto:

- ympäristövaliokunta YmVL 22/2016 vp

Asiantuntijat

Valiokunta on kuullut:

- ympäristöneuvos Magnus Cederlöf, ympäristöministeriö
- vanhempi hallitussihteeri Karoliina Anttonen, työ- ja elinkeinoministeriö
- tutkimusohjaaja Marita Laukkanen, Valtion taloudellinen tutkimuskeskus VATT
- toimitusjohtaja Pasi Kuokkanen, Suomen ElFi Oy
- tutkimusalueen johtaja Tuula Mäkinen, Teknologian tutkimuskeskus VTT Oy
- asiantuntija Kati Ruohomäki, Elinkeinoelämän keskusliitto EK ry
- asiantuntija Joonas Turtiainen, Energiateollisuus ry
- johtava asiantuntija Sami Nikander, Kemianteollisuus ry
- vastaava tutkija Timo Eklund, Metallityöväen Liitto ry
- energia- ja ilmastopääällikkö Ahti Fagerblom, Metsäteollisuus ry
- pääekonomisti Olli Koski, Suomen Ammattiliittojen Keskusjärjestö SAK ry
- suojeluasiantuntija Hanna Aho, Suomen luonnonsuojeluliitto ry
- ryhmäjohtaja Mia Nores, Teknologiateollisuus ry

Valiokunta on saanut kirjallisen lausunnon:

- Energiavirasto
- Motiva Oy
- Bioenergia ry

Valiokunnan mietintö TaVM 29/2016 vp

HALLITUKSEN ESITYS

Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi laki päästökaupasta johtuvien epäsuorien kustannusten kompensoimisesta.

Esityksen keskeisenä tavoitteena on kompensoida sähköintensiiviselle teollisuudelle päästökaupasta aiheutuvia epäsuoria kustannuksia. Laissa määritelty toimialat voisivat saada valtiolta tukea päästöoikeuden hinnasta johtuvan korkeamman sähkön hinnan kompensoimiseksi. Laissa säädettäisiin tuen hakemisesta, tuen myöntämisen perusteista, tuen määrän laskemisesta sekä viranomaistehtävistä, todentamisesta ja valvonnasta. Maksettavan tuen suuruus riippuisi muun muassa päästöoikeuden hinnasta sekä tuen saajan sähkönkulutuksesta tai tuotannon määrästä.

Lakiehdotus liittyy valtion vuoden 2017 talousarvioesitykseen ja on tarkoitettu käsiteltäväksi sen yhteydessä.

Ehdotettu laki on tarkoitettu tulemaan voimaan valtioneuvoston asetuksella säädettävänä ajankohtana. Lain voimaantulo edellyttää, että Euroopan unionin komissio on hyväksynyt lakiehdotukseen sisältyvän valtioneuvoston. Tavoitteena on, että laki tulisi voimaan vuoden 2017 alusta.

VALIOKUNNAN PERUSTELUT

Talousvaliokunta puoltaa hallituksen esityksen hyväksymistä muuttamattomana.

Keskeinen sisältö. Hallituksen esityksessä ehdotetaan säädettäväksi laki päästökaupasta johtuvien epäsuorien kustannusten kompensointilain voimaantuloa. Tavoitteena on kompensoida sähköintensiiviselle teollisuudelle päästökaupasta aiheutuvia epäsuoria kustannuksia. Laissa säädettäisiin tuen hakemisesta, tuen myöntämisen perusteista, tuen määrän laskemisesta sekä viranomaistehtävistä, todentamisesta ja valvonnasta. Sääntely pohjautuu Euroopan komission antamiin valtioneuvoston suuntaviivoihin tietyistä päästökauppajärjestelmään liittyvistä valtioneuvoston toimienpiteistä vuoden 2012 jälkeen (2012/C 158/04).

Rahoitus. Hallitusohjelman mukaan tuki rahoitetaan päästöoikeuksien huutokauppatuloilla valtion talousarviosta. Hallituksen esityksen mukaan päästöoikeuksien huutokauppatuloja ei kuitenkaan erityisesti osoitettaisi tähän tarkoitukseen tai rahastoitaisi valtion talousarviossa. Päästökauppadirektiivin sisältämä lista huutokauppatulojen käyttökohteista on suositusluontoinen.

EU-viitekehys. Päästökauppadirektiivissä (2003/87/EY) mahdollistetaan päästökaupan aiheuttamien sähkön hintaan siirrettyjen kustannusten kompensoiminen. Tuki-instrumentti on katsottu tarpeelliseksi hiilivuodoksi kutsutun ilmiön hillitsemiseksi: tuotannon, markkinaosuuksien tai investointien arvioidaan siirtyvän maihin, joissa ilmastopolitiikan kustannukset teollisuudelle ovat päästökauppajärjestelmään sitoutuneita maita alhaisempia. Kun Pariisin ilmastopöytäkirja tulee sovellettavaksi vuonna 2020, kilpailuasetelman odotetaan tasoittuvan. Eräiden toimialojen katsotaan olevan erityisen alttiita hiilivuodon riskille niin kauan kuin niiden EU:n ulkopuolella toimiviin kilpailijoihin ei kohdistu päästökauppajärjestelmää vastaavaa kustannusrasitetta. Ympäristövaliokunta on kiinnittänyt huomiota (YmVL 22/2016 vp — HE 147/2016 vp) siihen, että erityi-

Valiokunnan mietintö TaVM 29/2016 vp

sesti Kiinan osuus maailman terästuotannosta on kasvanut 2000-luvulla merkittävästi samoin kuin tuonti Kaukoidän maista EU-alueelle viimeiset kymmenen vuotta. Ympäristövaliokunta on todennut myös, että suomalainen energiantensiivinen teollisuus on maailmanlaajuisesti vähäpäästöistä ja että sekä sähkön- että metallituotannon hiilitehokkuus on Suomessa selkeästi parempi kuin EU:n ulkopuolisissa kilpailijamaissa tai EU:ssa keskimäärin.

Tuki. Laissa määritellyt toimialat voisivat saada tukea päästöoikeuden hinnasta johtuvan korkeamman sähkön hinnan kompensoimiseksi. Tuen suuruus riippuu muun muassa päästöoikeuden hinnasta sekä tuen saajan sähkönkulutuksesta tai tuotannon määrästä. Tuki-intensiteetti on laskeva ja rajoitettu 50 prosenttiin, vaikka direktiivi sallisi täysimääräisen tuen. Ympäristövaliokunnan tavoin talousvaliokunta pitää rajoitusta tarkoituksenmukaisena ottaen huomioon päästökauppajärjestelmän perimmäisen tavoitteen eli hiilidioksidipäästöjen kustannustehokkaan vähentämisen. Alenevalla tuki-intensiteetillä saavutetaan sekä pitkän aikavälin kannustimet ottaa ulkoisvaikutukset täysimääräisesti huomioon että lyhyen aikavälin kannustimet siirtyä vähähiiliisiin teknologioihin.

Tukea myönnettäisiin vain yhden gigawattitunnin vuosittaista sähkönkulutusta vastaavan tuotannon määrän ylittävältä osalta. Vastaava raja on käytössä myös eräiden muiden jäsenvaltioiden (Alankomaat, Belgia, Saksa ja Slovakia) tukiohjelmissa. Ensimmäiset maksatukset tehtäisiin vuonna 2017 ja viimeiset vuonna 2021 käyttäen laskennan perusteena vuosien 2016—2020 kustannuksia.

Kustannukset valtiontaloudelle muodostuvat tuensaajille maksettavan tuen lisäksi tukijärjestelmää hallinnoivan viranomaisen määräraha- ja henkilöresurssitarpeista. Talousvaliokunta muistuttaa, että vaikeudet arvioida tarkasti tuen perusteena olevaa sähkönkulutusta tai perustuotosta tai päästöoikeuden hintakehitystä aiheuttavat epävarmuutta tuen kokonaismäärää koskeviin arvioihin.

Talousvaliokunnan asiantuntijakuulemisessa on esitetty toisistaan poikkeavia käsityksiä tuen tarpeellisuudesta ja tuen mitoittamisesta. Yhtäältä on katsottu, että tuki pitäisi mitoittaa komission valtiontukisuuuntaviivojen sallitun enimmäismäärän mukaiseksi, kun toisaalta koko tukijärjestelmän tarpeellisuus ja tarkoituksenmukaisuus on asetettu kyseenalaiseksi. Järjestelmää puoltavien kantojen perusteena on periaate tarjota suomalaiselle elinkeinoelämälle tasapuoliset kilpailunedellytykset muissa maissa toimiviin kilpailijoihin nähden. Hallituksen esityksen mukaiseen järjestelmään kohdistettu kritiikki perustuu epäilykselle siitä, että tuki ei ole tehokas kannustin eikä siten yhdensuuntainen muiden hiilineutraalia yhteiskuntaa tavoittelevien sääntelytoimien kanssa. Asiantuntijakuulemiseen pohjautuen valiokunta pitää tärkeänä, että yritystukijärjestelmää uudistettaessa kriteereitä kehitetään tavalla, joka tukee innovatiivisuutta, energiatehokkuutta ja energian säästämistä nykyistä paremmin. Valiokunta edellyttää, että kustannuskompensaation ohjaavaa vaikutusta seurataan ja tutkitaan ja tuen muotoja ja perusteita tarvittaessa arvioidaan uudelleen.

Edellä kuvattuja seikkoja punnittuaan talousvaliokunta pitää ehdotettua sääntelyä suomalaisen energiantensiivisen teollisuuden kilpailuolosuhteita tasapainottavana ja esittää hallituksen esityksen hyväksymistä muuttamattomana.

Valiokunnan mietintö TaVM 29/2016 vp

VALIOKUNNAN PÄÄTÖSEHDOTUS

Talousvaliokunnan päätösehdotus:

Eduskunta hyväksyy muuttamattomana hallituksen esitykseen HE 147/2016 vp sisältyvän lakiehdotuksen.

Helsingissä 2.12.2016

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

puheenjohtaja Kaj Turunen ps
jäsen Harry Harkimo kok
jäsen Hannu Hoskonen kesk
jäsen Lauri Ihalainen sd
jäsen Katri Kulmuni kesk
jäsen Eero Lehti kok
jäsen Rami Lehto ps
jäsen Mika Lintilä kesk
jäsen Markus Lohi kesk
jäsen Martti Mölsä ps
jäsen Johanna Ojala-Niemelä sd
jäsen Arto Pirttilahti kesk
jäsen Hanna Sarkkinen vas
jäsen Ville Skinnari sd
jäsen Antero Vartia vihr
varajäsen Juhana Vartiainen kok

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Teija Miller

Valiokunnan mietintö TaVM 29/2016 vp
Vastalause 1

VASTALAUSE 1

Perustelut

Hallituksen esittämä päästökaupan epäsuorien kustannusten kompensaatio on esitetyssä muodossa ja nykyisessä tilanteessa tarpeeton ja kallis. Tukea perustellaan hiilivuoron estämisellä. Kuitenkin tuesta 69 % kohdistuisi metsäteollisuudelle, joka investoi parhaillaan voimakkaasti Suomeen. Voimakkaat investoinnit osoittavat, että metsäteollisuus näkee tulevaisuuden toimintaedellytykset hyviksi ilman uusia tukiaisiakin. Päästöoikeuksien hinnat ja sähkönhinta ovat nyt ja todennäköisesti myös lähivuosina matalalla tasolla. Hiilivuodon riskiä ei siis ole nähtävissä. Terästeollisuudessa tuotannon siirtymistä on tapahtunut, ja sen uhka on edelleen todellinen, mutta ei se niinkään liity päästökauppaan vaan Kiinan harjoittamaan teräsdumppaukseen, markkinoiden muutokseen ja tuotantopanosten hintoihin.

Pariisin ilmastopäätöksen myötä pelikenttä tasoittuu, kun kaikki maailman maat toivottavasti osallistuvat ilmastopäästöjen vähentämiseen, ja mahdollisesti käyttöön tulee maailmanlaajuinen päästökauppajärjestelmä. Jos kaikki maailman maat osallistuvat päästövähennyksiin ja hinnoittelevat päästönsä, poistuu tarve päästökauppakompensaatioon, kun pelikenttä globaalisti tasoittuu.

Jotta päästökauppa toimisi riittävällä tavalla, tulisi päästöoikeuden hinnan olla vähintään 30 euroa. Silloin päästökaupalla olisi päästöjä tehokkaasti vähentävä vaikutus. Mikäli päästöoikeuden hinta olisi toimivalla tasolla ja muut maailman maat eivät hinnoittelisi oman teollisuutensa päästöjä, olisi hiilivuotoriski huomattavasti nykyistä korkeampi. Sellaisessa tilanteessa päästökaupan aiheuttaman sähkönhinnan nousun kompensointi runsaasti energiaa kuluttavalle teollisuudelle olisi perusteltua.

Tuen myöntämisen ei kuitenkaan tule perustua yrityksen menneeseen toimintaan, kuten lakiehdotuksessa esitetään, vaan tuki tulee kohdentaa alan uudistumiseen ja päästöjen vähentämiseen. Tukea tulee myöntää sellaisiin investointeihin, jotka parantavat yritysten energiatehokkuutta tai jotka voivat synnyttää uusia ympäristöystävällisiä vientituotteita.

Mahdollista hiilivuotoa torjumaan pitäisi Euroopan ulkorajoille asettaa hiilitullit. Hiilitullit olisivat päästökauppakompensatiota tehokkaampi ja halvempi tapa estää hiilivuotoa. Hiilitulleilla voitaisiin hinnoitella myös ulkomailla tuotetut hiilidioksidipäästöt, painostaa muita maailman maita tekemään päästövähennyksiä ja tasoittaa eurooppalaisten yritysten kilpailuolosuhteita.

Ehdotus

Edellä olevan perusteella ehdotan,

että lakiehdotus hyväksytään muutoin talousvaliokunnan mietinnön mukaisena paitsi lisätään uusi 3 § ja nykyiseen 4 §:ään uusi 1 momentti seuraavasti:

3 § (Uusi)

Valiokunnan mietintö TaVM 29/2016 vp
Vastalause 1

Lain soveltaminen

Tätä lakia sovelletaan tilanteessa, jossa päästöoikeuden hinta ylittää vuoden keskiarvona 30 euroa.

5 §

Tuen myöntämisen perusteet

Tukea myönnetään sellaisiin investointeihin, jotka parantavat yritysten energiatehokkuutta.
(Uusi)
(2—5 mom. kuten HE:n 1—4 mom.)

Helsingissä 2.12.2016

Hanna Sarkkinen vas

Valiokunnan mietintö TaVM 29/2016 vp
Vastalause 2

VASTALAUSE 2

Perustelut

Hallituksen esityksessä HE 147/2016 vp ehdotetaan säädettäväksi laki päästökaupasta johtuvien epäsuorien kustannusten kompensoimisesta. Tuen tarkoitus on kompensoida päästökaupan aiheuttamaa sähkön hinnan nousua päästöoikeudet ilmaisjaossa saaville toimialoille. Tällä pyritään estämään niin sanottua hiilivuotoa. Tuki on tarkoitus maksaa päästöoikeuksien huutokaupasta saatavilla tuloilla.

Hallituksen esittämä uusi tuki raskaalle teollisuudelle on tarpeeton. Sähkön hinta Suomessa on ennätyksellisen alhaalla ja samoin ovat päästöoikeuksien hinnat. Väitettyä kustannusten nousua, joka pitäisi teollisuudelle kompensoida, ei ole tapahtunut. Teollisuus maksaa sähköstä Suomessa vähemmän kuin esimerkiksi Isossa-Britanniassa tai Saksassa.

Valtion taloudellisen tutkimuskeskuksen VATT:n lausunnon mukaan tuella ei ole yhteyttä tuotantoon, kilpailukykyyn tai työpaikkoihin, eikä könttäsumatuki vaikuta mitenkään laitosten tuotannon optimointiin. VATT:n mukaan tuki ei edistä talouskasvua tai työllisyyttä, sillä se ei sisällä mekanismeja, jolla tukea saavia yrityksiä kannustettaisiin lisäinvestointeihin.

VATT:n lausunnossa todetaan myös, että tutkimusnäyttöä päästökaupan aiheuttamasta hiilivuodosta ei ole. Yritysten todellisiin tuotantopäätöksiin perustuvissa tutkimuksissa yhteyttä päästökaupan ja tuotannon siirtämissä päätösten välillä ei ole löytynyt. Tutkimusten perusteella yritysten kansainväliseen kilpailukykyyn ja tuotannon maantieteelliseen sijoittumiseen vaikuttavat muut tekijät, kuten raaka-aineiden ja muiden tuotannontekijöiden kustannustaso ja saatavuus, yhteiskunnan vakaus ja kauppapolitiikka.

Esitys myös sotii "saastuttaja maksaa" -periaatetta vastaan ja vähentää kannustimia investoida energiatehokkuuteen, energian säästöön ja vähäpäästöisyyteen. Pariisin ilmastopöytäkirjan tavoitteena on, että kaikki rahavirrat ohjataan kohti vähäpäästöistä kehitystä. Hallituksen esitys päästökaupakompensaatiosta vie päinvastaiseen suuntaan.

Saastuttavan teollisuuden sijaan päästöhuutokaupasta saatavat tulot tulisi ohjata ilmastomuutoksen torjumista tukevaan toimintaan. Tuloilla voitaisiin perustaa esimerkiksi vähähiilisen teknologian innovaatioita tukeva rahasto, joka edistäisi Suomen asemaa kansainvälisenä ilmastoystävällisen teknologian edelläkävijänä. Suomessa ei toistaiseksi ole käytössä EU:n päästökaupadirektiivin mukaista kansallista mekanismia, jonka kautta vähintään 50 prosenttia päästöoikeuksien huutokaupasta saatavista tuloista käytettäisiin ilmasto- ja energiatoimiin. Tämä on selkeä puute Suomen innovaatiopolitiikassa, joka pyrkii puhtaiden ratkaisujen ja kiertotalouden edistämiseen.

Maailmalla vähähiilirahastoista on hyviä kokemuksia. Puhtaisiin teknologioihin voimakkaasti panostavat Kanadan Ontario ja Brittiläinen Kolumbia edistävät vähähiilisiä investointeja rahastojen avulla. Kalifornian kasvihuonekaasupäästöjen vähentämisrahaston varat kohdistetaan päästöjä vähentäviin hankkeisiin, jotka samalla luovat uusia työpaikkoja. Hankkeita varten kerätty ra-

Valiokunnan mietintö TaVM 29/2016 vp
Vastalause 2

hasto on jo yli 900 miljoonan dollarin suuruinen. Rahastot ovat vauhdittaneet yritysten uudistumista kohti puhtaita ratkaisuja ja samalla edesauttaneet menestymistä maailmalla.

Ehdotus

Edellä olevan perusteella ehdotan,

että lakiehdotus hylätään ja

että hyväksytään yksi lausuma. (*Vastalauseen lausumaehdotus*)

Vastalauseen lausumaehdotus

Eduskunta edellyttää, että hallitus ryhtyy toimiin kansallisen vähähiilirahaston perustamiseksi.

Helsingissä 2.12.2016

Antero Vartia vihr