

Ympäristövaliokunta

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi energiantensiivisen teollisuuden sähköistämistuesta

Talousvaliokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi energiantensiivisen teollisuuden sähköistämistuesta (HE 36/2022 vp): Asia on saapunut ympäristövaliokuntaan lausunnon antamista varten. Lausunto on annettava talousvaliokunnalle.

Asiantuntijat

Valiokunta on kuullut:

- erityisasiantuntija Anna-Maija Sinnemaa, työ- ja elinkeinoministeriö
- erityisasiantuntija Ville Laasonen, ympäristöministeriö
- asiantuntija Samuli Puroila, Suomen itsenäisyyden juhlarahasto Sitra
- johtava asiantuntija Kati Ruohomäki, Elinkeinoelämän keskusliitto EK ry
- toimitusjohtaja Kimmo Järvinen, Metallinjalostajat ry
- johtaja Jyrki Peisa, Metsäteollisuus ry

Valiokunta on saanut kirjallisen lausunnon:

- Suomen ilmastopaneeli
- Energiateollisuus ry
- Kemianteollisuus ry
- Sahateollisuus ry
- Suomen luonnonsuojeluliitto ry

Valiokunta on saanut ilmoituksen, ei lausuttavaa:

- Lappeenrannan-Lahden teknillinen yliopisto LUT
- Valtion taloudellinen tutkimuskeskus VATT

VALIOKUNNAN PERUSTELUT

Sähköistämistuki ja hiilivuodon torjuminen

Hallituksen esityksessä ehdotetaan säädettäväksi laki energiantensiivisen teollisuuden sähköistämistuesta, jolla korvattaisiin päästökaupasta johtuvien epäsuorien kustannusten kompensoimisesta annettu laki. Tuen tarkoituksena on korvata päästökaupasta aiheutuvia välillisiä kustannuksia laissa määritellyille toimialoille.

Valiokunta toteaa, että ilmastopolitiikan keskeisimmän instrumentin eli päästökaupan tarkoituksena on hintaohjauksella edistää siirtymää vähäpäästöiseen toimintaan. Tavoitteena on samanaikaisesti turvata eurooppalaisen teollisuuden kilpailukykyä ja ehkäistä hiilivuodon riskiä. Hiilivuodolla tarkoitetaan mahdollista kasvihuonekaasujen maailmanlaajuisista kokonaispäästöjen lisääntymistä, kun yritykset siirtävät tai perustavat tuotantoa EU:n ulkopuolelle, koska ne eivät pysty siirtämään EU:n päästökauppajärjestelmästä aiheutuvia kustannuksia asiakkailleen ilman markkinaosuuden merkittävää vähentymistä. Päästökaupasta yrityksille suoraan aiheutuvia kustannuksia korvataan päästöoikeuksien ilmaisjaolla EU-tasolla harmonisoitujen ilmaisjakosääntöjen mukaisesti. Osana ilmastolainsäädännön ns. 55-valmiuspakettia komissio ehdottaa vuodesta 2026 alkaen uutta hiilirajamekanismia, joka korvaisi ilmaisjaon asteittain 10 vuoden siirtymäaikana uuden mekanismin piiriin kuuluvilla sektoreilla.

Toinen tapa ehkäistä hiilivuotoa on ottaa käyttöön komission valtioneuvoston mukaisia kansallisia tukia. Hallituksen esityksessä tarkoitettu energiantensiivisen teollisuuden sähköistämistuki on tällainen tuki, joka korvaisi vuosina 2016–2020 käytössä olleen päästökaupan epäsuorien kustannusten kompensaatiotukijärjestelmän eli lain päästökaupasta aiheutuvien epäsuorien kustannusten kompensoimisesta (138/2017). Kustannuksista korvattaisiin tuen saajille vuosittain 25 prosenttia, kuitenkin siten, että tukijärjestelmälle asetetaan myös 150 milj. euron vuotuinen katto.

Valiokunta pitää toimia hiilivuodon ehkäisemiseksi tarpeellisina, sillä vähäpäästöisen tuotannon siirtyminen EU:n ulkopuolelle, jossa toiminta on usein huomattavasti suhteessa enemmän päästöjä aiheuttavaa, olisi myös globaalien ilmastotavoitteiden saavuttamisen kannalta vahingollista. Siitä, onko hiilivuotoa käytännössä aiheutunut, on laadittu paljon selvityksiä, joiden lopputulokset eivät anna yksiselitteistä vastausta. Esimerkiksi IPCC on pyrkinyt arvioimaan hiilivuodon ilmenemistä, mutta sen konkreettinen todistaminen on osoittautunut vaikeaksi¹ Myös komission vuonna 2020 julkaiseman valtioneuvostuuntaviivoihin liittyvän taustaselvityksen mukaan ei ole olemassa selvää näyttöä tuen vaikutuksesta hiilivuodon estämiseen aiemmilla tukikausilla. Komissio pitää hiilivuotoa joka tapauksessa todellisenä riskinä, sillä hiilirajamekanismiasetusehdotus (COM(2021)564 final) on uusi instrumentti hiilivuodon torjumiseksi. Komissio perustelee ehdotustaan toteamalla, että hiilivuodon riski on olemassa niin kauan kuin huomattavalla määrällä EU:n kansainvälisiä kumppaneita on poliittisia lähestymistapoja, jotka eivät johda samaan tavoitetasoon kuin mikä unionilla on, ja niin kauan kuin kasvihuonekaasupäästöihin sovellettavissa hinnoissa on eroja. Hiilivuotoa esiintyy, jos yritykset ilmastotavoitteiden vuoksi siirtävät tuotantoa muihin maihin, joissa on vähemmän tiukkoja päästörajoituksia, tai jos kyseisistä maista

¹ https://www.ipcc.ch/site/assets/uploads/2018/02/ipcc_wg3_ar5_chapter5.pdf

Valiokunnan lausunto YmVL 17/2022 vp

tuotavilla tuotteilla korvataan vastaavat, mutta vähemmän kasvihuonekaasupäästöjä aiheuttavat tuotteet. Tämä voisi johtaa kokonaispäästöjen lisääntymiseen maailmanlaajuisesti ja vaarantaa siten Pariisin sopimuksen mukaisen kasvihuonekaasupäästöjen vähentämistavoitteiden saavuttamisen. Valiokunta kiinnittää huomiota siihen, että ehdotettu linjaus 25 prosentin tukitasosta ja tukikatosta merkitsee käytännössä huomattavasti alemmaa tukitasoa kuin EU mahdollistaa ja verrattuna niihin jäsenmaihiin, jotka jo ovat tehneet vastaavan päätöksen 75 prosentin tukitasolla, kuten Espanja, Italia ja Tsekki, ja useisiin muihin maihin, joissa asia on vielä valmistelussa. Valiokunta toteaa, että suomalainen teollisuus on kansainvälisesti vertaillen erittäin vähäpäästöistä ja tästä syystä sen kustannuskilpailukyvyistä huolehtiminen suhteessa kilpailijamaihin on perusteltua myös ilmaston kannalta.

Valiokunta toteaa, että hiilivuodon riski kasvaa päästöoikeuden hinnan noustessa. Päästöoikeuden hinta on noussut vuoden 2021 aikana lähes 50 % lisäten sähköntuotantokustannuksia vastaavasti. Hallituksen esityksessä viitataan valtioneuvoston teettämään Hiilitullimekanismit ja niiden taloudelliset vaikutukset EU:ssa ja Suomessa -selvitykseen, jonka mukaan viitteitä hiilivuodon toteutumisesta on nähtävissä EU:ssa jo aiemmilla päästökauppakausilla. Tuolloin päästökaupan hintavaikutus on ollut huomattavasti alhaisempi kuin nyt, kun päästöoikeuden hinta on noussut ennakoitua voimakkaammin. Vuoden 2021 alkupuoliskolla keskimääräinen hinta oli 45,10 euroa, kun se vuotta aiemmin oli 21,57 euroa. Syksyn 2021 aikana hintataso on vaihdellut erittäin voimakkaasti 60 ja 90 euron välillä. Valiokunta toteaa kuitenkin myös, että tuen täsmällisiä vaikutuksia on vaikea erottaa muista yritysten kilpailukykyyn vaikuttavista tekijöistä, joita päästökaupasta johtuvien lisäkustannusten ohella ovat useat muut laajavaikutteiset tekijät, kuten valuutatkurssit, maantieteellinen sijainti, työvoimakustannukset, verotus ja muut tuet.

Tuen ympäristöllisestä vaikuttavuudesta

Kustannuskilpailukyvyn turvaamisen lisäksi sähköistämistuen tavoitteena on ohjata tuen piiriin kuuluvia toimialoja investoimaan ja kehittämään toimintaansa hiilineutraalimmaksi. Jotta tavoitteeseen päästään kustannustehokkaasti, edellytetään tuen saajia kohdistamaan vähintään 50 prosenttia tuesta kehittämistoimiin, joilla tavoitellaan päästövähennyksiä, energiatehokkuusparannuksia tai uusiutuvan energian osuuden lisäämistä energiankulutuksessa. Valiokunta korostaa tarvetta määritellä kehittämistoimet riittävän joustavasti. Sähköistämisen myötä kysyntäjoustop merkitys kasvaa voimakkaasti, ja siksi myös kysyntäjoustop edistävien ratkaisujen, kuten akkujen ja energianhallinnan ohjausjärjestelmien, tulisi kuulua tukikelpoisten investointien piiriin. Tarvetta olisi myös ohjeistaa selkeästi mahdollisuus tuen käyttöön toiminnanharjoittajakohtaisesti sen mukaan, missä laitoksessa tuen avulla saadaan parhaat päästö- ja energiatehokkuustulokset. Edellytetty prosenttiosuus voisi olla myös suurempi hiilineutraaliuden edistämiseksi.

Hallituksen esityksen lähtökohtana on se, että tuen vaikutukset ovat kaikkiaan epävarmoja, mistä syystä rajoitukset tuen enimmäismäärälle ovat kustannustehokkuussyistä perusteltuja. Ellei budjettikattoa asetettaisi, tuesta aiheutuvien kustannusten arvioidaan nousevan merkittävästi arviolta 242 milj. euroon vuonna 2026. Sähköistämistuella arvioidaan olevan myönteisiä vaikutuksia yritysten kasvihuonekaasupäästöjen vähenemiseen ja siten ilmastonmuutoksen hillintään. Tuen käytölle asetetun vaatimuksen täsmällisiä vaikutuksia on kuitenkin ennalta vaikea arvioida, koska myönnettävän tuen määrään ja siten myös kehittämistoimiin kohdistuvan tuen määrään liittyä suurta epävarmuutta.

Valiokunnan lausunto YmVL 17/2022 vp

Hallituksen esityksessä arvioidaan, että tuki tulisi olemaan yhteensä noin 0,7 mrd euroa vuosien 2022—2026 aikana. Valiokunta katsoo, että tuella tulisi saada aikaan merkittävää edistystä sähköistymisessä ja tuen tulisi kannustaa aidosti lisäisiin toimiin. Toisaalta kustannustehokkuutta heikentää, jos kehittämistoimet ovat sellaisia, jotka olisivat jo nykytilanteessakin kannattavia investointeja. Lähtökohtaisesti yritystukia tulisi pyrkiä kohdentamaan erityisesti pitkän aikavälin kasvun ja kilpailukyvyyn sekä näitä tukevan vihreän siirtymän edistämiseen.

Valiokunta kiinnittää huomiota siihen, että lakiehdotus ei vaikuta kannustavan aidosti päästövähennyksiin. Tuen ehtona on energiakatselmuksen teko, ja sähkönkulutuksen osalta tulisi osoittaa, että vähintään 30 prosenttia siitä on hiilettömällä lähteillä tuotettua sähköä. Suurin osa yrityksistä, joita tuki koskee, tekee jo energiakatselmuksia ja verkkosähkö on suurimmaksi osaksi hiilettömää, joten vaatimustasoa voisi kiristääkin aidon kannustinvaikutuksen luomiseksi.

Valiokunta tuo esiin, että sähköistämistuen piiriin kuuluvien toimialojen vähähiilietiekartoissa on tunnistettu runsaasti mahdollisuuksia pitkäjänteiseen vähähiilisyytyöhön. Metsäteollisuuden tehdaspäästöjä (noin 3 milj. hiilidioksiditonnia/vuosi) olisi mahdollista vähentää 0,3 milj. tonniin vuoteen 2035 mennessä fossiilisten polttoaineiden käytön lopettamisella pääasiassa tehdasinvestointien, polttolaitosten uusinnan ja sähköistymisen myötä. Kemianteollisuus tavoittelee nykyisten 5,7 milj. tonnin kasvihuonekaasupäästöjen saamista mahdollisimman lähelle nollaa seuraavien 25 vuoden aikana prosessien ja energiankäytön päästöjä vähentämällä. Metalliteollisuus voisi laskea suoria päästöjä 38 prosenttia vuoteen 2035 mennessä prosessien ja koneiden sähköistämiseen, energia- ja materiaalitehokkuuden parantamiseen, kiertotalouteen sekä digitaalisiin ratkaisuihin perustuvilla keinoilla.

Sähköistämistuen suhde muihin valtiontukiin

Valiokunta kiinnittää huomiota siihen, että asiantuntijakuulemisen perusteella tuen saamisen kohdentamismahdollisuuksia on pidetty osin epäselvinä. Valiokunta pyysi asiasta työ- ja elinkeinoministeriöltä lisäselvityksen, jossa todetaan, että tuen myöntämistä koskevat säännöt noudattavat tarkasti komission päästökaupan valtiontukisuuntaviivoja (2020/C 317/04). Valtiontukisuuntaviivoissa kumulaatiota on rajattu siten, ettei samoihin kustannuksiin, joihin sähköistämistuki kohdistuu, saa kohdistua muita valtiontukia. Päästökaupan valtiontukisuuntaviivojen mukaan myönnettävä tuki voi kumuloida muun valtiontuen kanssa, jos ne liittyvät erilaisiin kustannuksiin. Päästökaupan valtiontukisuuntaviivojen kumulaatiota ja tukien päällekkäisyyttä koskevat säännöt eivät kuitenkaan suoraan koske tuen käyttöä kehittämistoimia.

Sähköistämistuen käyttö voi kohdistua laajasti erityyppisiin toimiin kuten investointeihin, hankintoihin, selvityksiin ja tuotekehitys- ja innovaatiotoimintaan, joihin on mahdollista nykysääntelyn puitteissa hakea energiatuen lisäksi muita valtiontuiksi katsottavia tukia. Sääntelyn selkeyden ja tukien kannustavuuden säilyttämisen johdosta sähköistämistukea koskevan lakiesityksen 14 §:n 2 momentin mukaan sähköistämistuen käytön tulisi kohdistua toiminnanharjoittajan kehittämistoimista syntyviin kustannuksiin, joihin ei kohdistu valtiontuiksi katsottavia tukia. Valtiontuiksi katsottavien tukien ja sähköistämistuen käytön kohdistuminen samoihin kustannuksiin on perustelujen mukaan tarpeen kieltää, ettei valtiontukien kannustavuus laske ja että tukien kasautumista koskevia sääntöjä noudatetaan tarkoittaen esimerkiksi energiatuen kohdalla tuen enimmäismäärää ja tuki-intensiteettiä koskevia vaatimuksia.

Valiokunnan lausunto YmVL 17/2022 vp

Valiokunta katsoo, että tukien kohdistuminen ajallisesti ja kohdekohtaisesti voi vaatia vielä selventämistä selkeämmän kuvan muodostamiseksi tuen käyttömahdollisuuksista. Epävarmuus tuen käyttömahdollisuuksista lisää epävarmuutta tuen vaikutuksista sekä kustannuskilpailukyyn että vihreän siirtymän edistämiseen. Valiokunta esittää, että talousvaliokunta selvittää sähköistämistuen suhdetta muihin valtiontukiin ja tarvittaessa keinoja selventää ohjeistusta.

VALIOKUNNAN PÄÄTÖSESITYS

Ympäristövaliokunta esittää,

että talousvaliokunta ottaa edellä olevan huomioon.

Helsingissä 4.5.2022

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

puheenjohtaja Juha Sipilä kesk
varapuheenjohtaja Tiina Elo vihr
jäsen Petri Huru ps
jäsen Hanna Kosonen kesk
jäsen Johan Kvarnström sd
jäsen Sheikki Laakso ps
jäsen Kai Mykkänen kok
jäsen Mikko Ollikainen r
jäsen Jenni Pitko vihr
jäsen Saara-Sofia Sirén kok
jäsen Hussein al-Taee sd
jäsen Katja Taimela sd

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Marja Ekroos

Valiokunnan lausunto YmVL 17/2022 vp Eriävä mielipide

Eriävä mielipide

Perustelut

Hallituksen esityksen tavoitteena on säätää tuesta, jonka todellisenä tavoitteena on turvata energiantensiivisen teollisuuden kustannuskilpailukykyä ja ohjata sen piirissä olevia toimijoita kehittämään teollista tuotantoaan hiilineutraalimmaksi. Sähköistämistuki myönnettäisiin komission päästökaupan valtiontukisuuntaviivojen mukaisena tukena. Suuntaviivoissa on määritelty toimitilat, jotka ovat erityisen alttiita hiilivuotoriskille sähkön hinnassa olevien päästökaupan lisäkustannusten johdosta, sekä yksityiskohtaiset ehdot, miten aiheutuneita lisäkustannuksia voidaan kansallisesti korvata. Sähköistämistuki kohdistuu kustannuksiin, joita kansainvälisillä markkinoilla toimivien yritysten kolmansista maista tulevilla kilpailijoilla ei ole, mikä johtuu vähemmän kunnianhimoisista ilmastotavoitteista ja sääntely-ympäristöstä.

Esitettävä tukiohjelma on viisivuotinen, ja sen mukaista tukea myönnettäisiin vuosina 2022—2026. Vuosittain maksettavan tuen määrä perustuisi muun muassa laitoksen sähkönkulutukseen tai tuotannon määrään sekä päästöoikeuden hintaan. Esitettävä tuki liittyy vuoden 2022 lisätaloussarvioon. Vuonna 2022 tukea tulnaisiin maksamaan arviolta 87 miljoonaa euroa ja tämän jälkeen vuosittain 150 miljoonaa euroa, mikä on hallituksen esittämän myönnettävän tuen vuosittainen enimmäismäärä.

Lisäksi esityksessä tukea saaneille toiminnanharjoittajille asetettaisiin tuen käyttöä koskeva lisäehto. Tuensaajien tulisi kohdistaa vähintään 50 prosenttia heille myönnetystä tuesta kehittämiss toimiin, joilla he edistävät teollisen tuotantonsa muuttumista hiilineutraalimmaksi. Tuen käyttövaatimuksella luotaisiin kannustin ottaa käyttöön mm. uusia hiilineutraalisuutta edistäviä teknologioita, tuotantomenetelmiä ja poltto- ja raaka-aineita sekä kehittää laitosten energia- ja materiaalihokkuutta.

Perussuomalaisten valiokuntaryhmä näkee, että nyt tehty kompensaatiotuen lakkauttaminen ja korvaaminen teollisuuden sähköistämistuella on iso virhe, jonka tekemistä me Perussuomalaiset olemme vastustaneet ja vastustamme yhä. Perussuomalaisten vaihtoehtobudjetissa esitetään sähköistämistuen perumista ja jatkoa kompensaatiotuelle. Kompensaatiotuen jatkoa kannattaa myös suomalainen teollisuus, koska tukimuotona se on selkeämpi ja ennustettavampi. Niin ikään sähköistämistuen enimmäismäärä on matala, joten on ilmeistä, että näin tullaan myös lisäverottamaan maamme yrityksiä. Näin maailman kunnianhimoisinta ilmastopolitiikkaa väkisin ajava hallitus esittää keinojaan, miten huonontaa suomalaisten yritysten toimintaa ja kilpailukykyä, vaikka hallitus itse väittää muuta.

Samaten olemme sekä valiokuntaryhmänä että eduskuntaryhmänä kritisoineet vahvasti sitä, että uusi sähköistämistuki on aiempaa tukea alhaisempi ja yritykset ovat velvoitettuja käyttämään tuki osittain vähähiilisyttä edistäviin hankkeisiin. Mielestämme on myös väärin, että ns. "vihersiirtymää" viedään tällä tavalla väkisin eteenpäin. Tähän liittyen olemme valiokuntaryhmänä todenneet, että vähintään, mitä hallituksen olisi pitänyt tehdä, on se, että ao. tukitaso olisi pitänyt myöntää maksimaalisesti 75 prosenttiin niin kuin EU mahdollistaa. Nyt tämäkään ei ole toteutunut hallituksen esityksessä. Näin on siitäkin huolimatta, vaikka monet maat, kuten Italia ja Tšekki, vas-

Valiokunnan lausunto YmVL 17/2022 vp
Eriävä mielipide

taavan tukitason ovat jo toteuttaneet. Tämäkin päätös kertoo jotakin hallituksen tärkeysjärjestyksestä. Hallitus haluaa parantaa maailmaa ennemmin kuin turvata kotimaassa esimerkiksi perusteollisuutemme toimeentulon ja työpaikat. Hallituksessa kaiken edelle menee ylikireä ilmastopolitiikka ja sen hiilineutraaliustavoite: Hiilineutraali Suomi 2035. Tämä on linja, jota Perussuomalaiset eivät voi hyväksyä.

Lopuksi toteamme vielä valiokuntaryhmänä, jotta enemmänkin meidän pitäisi pyrkiä siihen, että me pidämme valmistavan teollisuuden työpaikat ja metsäteollisuuden työpaikat Suomessa ja sen ohella myös houkuttelemme tänne mm. datakeskuksia erilaisilla verotus- ja energiaratkaisuilla ja tuomme ne lisäksi meidän omaan työllisyyteemme, emme suinkaan korvaamaan menetettyjä työpaikkoja huonolla hyötysuhteella, mitä ilmiselvästi nykyinen vihersiirtymä aiheuttaa maaillemme.

Mielipide

Edellä olevan perusteella esitämme,

että lakiehdotus hylätään.

Helsingissä 4.5.2022

Sheikki Laakso ps

Petri Huru ps