

EOS Paloneva Mikko(TEM)

05.03.2020
JULKINEN

Asia

Päästökauppaa koskevat valtiontuen suuntaviivat vuoden 2020 jälkeen; komission luonnos suuntaviivoiksi

Kokous

U/E/UTP-tunnus

Käsittelyvaihe ja jatkokäsittelyn aikataulu

Komissio julkaisi luonnoksen päästökauppaa koskeviksi valtiontuen suuntaviivoiksi kaudella 2021—2030 tammikuun 14 päivänä 2020.

Komissio järjesti asiasta kokouksen jäsenvaltioiden ja Euroopan talousalueen maiden edustajille 11.2.2020, ja komission kirjallinen kuuleminen päättyi 10.3.2020. Komission tarkoituksena on antaa suuntaviivat vuoden 2020 aikana.

Suomen kanta

Suomi pitää perusteltuna päästökaupan valtiontuen suuntaviivojen uudelleentarkastelua kaudelle 2021—2030. Suuntaviivat koskevat muun muassa päästökaupan epäsuorien kustannusten kompensatiotukea, jäljempänä *kompensatiotuki*.

Suomi tukee komission ehdotusta, että kompensatiotuen suuruus perustuu tuen määräytymisvuonna toteutuneeseen tuotokseen tai sähkönkulutukseen. Kaudella 2013—2020 perusteena on keskimääräinen toteuma vuosina 2005—2011.

Suomi katsoo, että suuntaviivojen tukikriteereissä tulisi vahvemmin painottaa päästökaupan ohjausvaikutuksen säilyttämistä ja kilpailun vääristymisen välttämistä sisämarkkinoilla. Siksi Suomi pitää perusteltuna, että tuki-intensiteetin enimmäisarvoa laskettaisiin komission esittämää matalammaksi ja se muutettaisiin vaiheittain alenevaksi. Lisäksi Suomi tukee komission ehdotusta, että komissio tarkistaa sähkönkulutuksen tehokkuuden vertailuarvot ja hiilidioksidin päästökertoimen vuonna 2025.

Komission luonnoksen mukaan sähköntuotannon päästökerroin määritettäisiin jatkossa markkina-alueelle, johon kuuluvat vain Suomi ja Ruotsi. Suomi katsoo, että komission ehdotus ei kuvaa todellisuutta, ja että Pohjoismaisen markkina-alueen tulisi olla laajempi.

Suomi katsoo, että tuki olisi suunnattava vain toimialoille, joilla päästökaupan epäsuorien kustannusten vaikutus kilpailukykyyn on merkittävä ja hiilivuotoriski on korkea. Suomi

tutkii vielä, ovatko komission käyttämät kriteerit ja ehdotus tukikelpoisiksi toimialoiksi kattavuudeltaan sopiva.

Pääperiaatteen tasolla Suomi pitää hyvänä, että tuen saaminen edellyttää tarkoituksenmukaisia energiatehokkuus- tai muita toimia. Suomi kuitenkin korostaa, että tuensaajien toteuttamat suuntaviivaluonnoksen mukaiset energiatehokkuustoimet tulisi voida lukea osaksi energiatehokkuusdirektiivin 7 artiklassa tarkoitettua Suomen energiansäästövelvoitetta. Lisäksi Suomi tutkii vielä ehdotuksen yksityiskohtia.

Pääasiallinen sisältö

Johdanto

Päästökaupasta aiheutuu toimijoille suoraa ja epäsuoraa kustannuksia. Suorilla kustannuksilla tarkoitetaan päästöoikeuksien hankkimista laitoksen päästöjen katteeksi, ja suorat kustannukset kohdistuvat ainoastaan päästökaupan soveltamisalaan kuuluviin laitoksiin. Päästökaupan epäsuorat kustannukset aiheutuvat puolestaan siitä, että päästöoikeuden hinta siirtyy sähkön hintaan. Epäsuorat kustannukset kohdistuvat kaikkiin sähkön käyttäjiin, esimerkiksi päästökaupan soveltamisalaan kuuluva teollisuus, päästökaupan ulkopuolinen teollisuus ja kotitaloudet.

EU:n päästökauppadirektiivissä (2003/87/EY) suositellaan, että jäsenvaltiot myöntävät valtiontukea toimialoille, joille päästökaupan epäsuorat kustannukset aiheuttavat merkittävän hiilivuodon riskin. Lisäksi direktiivissä suositellaan, että tuki ei ylitä 25 % päästöoikeuksien huutokauppatulojen arvosta.

Kompensaatiotuella kompensoidaan sähkön hinnan nousua, eli tuki ei liity tuensaajien omiin päästöihin. Suomi on osa Pohjoismaiden ja Baltian maiden yhteisiä tukkusähkömarkkinoita. Sähkömarkkinahinnan kullekin tunnille määrää kallein hyväksytty tuotantotarjous, joka yleensä perustuu muuttuvilta tuotantokustannuksiltaan kalleimman sähköä tuottavan voimalaitoksen (niin sanotun rajatuotantomuodon) kustannuksiin. Kun rajatuotantomuotona on fossiilisia polttoaineita käyttävä voimalaitos, päästökauppa nostaa sen tuotantokustannuksia ja siten sähkön markkinahintaa.

Useat jäsenvaltiot näkevät kompensatiotuen tärkeänä keinona säilyttää yritysten kilpailukyky suhteessa kolmansiin maihin, joissa ilmastopolitiikasta aiheutuva kustannusrasite voi olla pienempi. Asetelmaa korostaa Euroopan komission esittämä vihreän kehityksen ohjelma (Green Deal), jonka yhtenä pyrkimyksenä on kiristää EU:n päästövähennystavoitetta. Kuten komissiokin on korostanut, on kompensatiotuki kuitenkin osa suurempaa kokonaisuutta, jossa yritysten kilpailukykyyn vaikuttaa useat politiikkatoimi ja tekijä.

Päästökaupan valtiontuen suuntaviivat kaudelle 2021—2030

Kompensaatiotuen myöntämisen puitteet säädetään komission antamissa päästökaupan valtiontuen suuntaviivoissa. Käytännössä suuntaviivoissa määritetään edellytykset, joiden puitteissa EU:n jäsenvaltioiden myöntämät päästökauppajärjestelmää koskevat valtiontukitoimenpiteet ovat sisämarkkinoille soveltuvia. Suuntaviivojen mukaisten tukien käyttöönotto edellyttää aina valtiontuki-ilmoituksen tekemistä komissiolle eikä tukia saa laittaa täytäntöön ennen komission hyväksyntää (SEUT 108 (3)).

Suuntaviivoissa haetaan tasapainoa kolmen tavoitteen välillä: 1) hiilivuotoriskin pienentäminen, 2) päästökaupan ohjausvaikutuksen säilyttäminen ja 3) kilpailun vääristymisen minimointi EU:n sisämarkkinoilla.

Hiilivuotoriskin huomioiminen on linjassa päästökaupan ympäristötavoitteen kanssa. Tuella pyritään estämään globaalien päästöjen lisääntyminen siinä tapauksessa, että tuotantoa siirtyy Euroopan unionin ulkopuolelle, missä vastaavia päästörajoitteita ei ole voimassa. Toisaalta tuki voi väärin suunnattuna heikentää (mutta ei poistaa) päästökaupan ohjausvaikutusta. Lisäksi valtiontuki voi aiheuttaa merkittävää kilpailun vääristymistä sisämarkkinoilla, etenkin jos saman toimialan toiminnanharjoittajia kohdellaan eri tavoin jäsenvaltioiden tehdessä erilaisia ratkaisuja tuen käyttöönotosta.

EU:n valtiontukivalvonnan perustavoitteena on rajoittaa tasaveroisia toimintaedellytyksiä heikentäviä kilpailun vääristymiä sisämarkkinoilla ja minimoida riski jäsenvaltioiden väliseen haitalliseen tukikilpailuun. Toimintatuen myöntäminen on lähtökohtaisesti sallittua vain rajoitetusti ja tuen myöntämistä koskevat tiukat kriteerit

Tukikelpoiset toimialat

Euroopan komissio on esittänyt suuntaviivoissa alustavan luettelon toimialoista, joiden kohdalla hiilivuotoriskin katsotaan päästökaupan epäsuorien kustannusten vuoksi olevan merkittävä, ja joille jäsenvaltiot voisivat myöntää tukea. Luettelo sisältää kahdeksan toimialaa, kun vielä kaudella 2013—2020 luettelo sisältää 13 toimialaa ja 7 toimialan osaa. Eräät toimialat saatetaan vielä katsoa tukikelpoiseksi jatkoarviointien seurauksena. Komission alustava luettelo tukikelpoisista toimialoista esitetään alla olevassa taulukossa.

	NACE-koodi	Toimiala	Onko tukikelpoinen kaudella 2013—2020?
1.	14.11	Nahkavaatteiden valmistus	Kyllä
2.	24.42	Alumiinin valmistus	Kyllä
3.	20.13	Muiden epäorgaanisten peruskemikaalien valmistus	Kyllä
4.	24.43	Lyijyn, sinkin ja tinan valmistus	Kyllä
5.	17.11	Massan valmistus	Osittain kyllä (mekaaninen massa on tukikelpoinen, kemiallinen massa ei ole)
6.	17.12	Paperin, kartongin ja pahvin valmistus	Kyllä
7.	24.10	Raudan, teräksen ja rautaseosten valmistus	Kyllä
8.	19.20	Jalostettujen öljytuotteiden valmistus	Ei ole

Seuraavat toimialat tai toimialan osat ovat putoamassa pois tukikelpoisten toimialojen joukosta verrattuna kauteen 2013—2020:

1. kemiallisten ja lannoitemineraalien louhinta,
2. lannoitteiden ja typpiyhdisteiden valmistus,
3. kuparin tuotanto,
4. muiden orgaanisten peruskemikaalien valmistus,
5. puuvillatyyppisten kuitujen valmistelu ja kehruu,
6. tekokuitujen valmistus,
7. rautamalmin louhinta, ja
8. kuusi ensiömuovien valmistus -toimialan osaa.

Seuraavat toimialat tai toimialan osat ovat nousemassa tukikelpoisten toimialojen joukkoon verrattuna kauteen 2013—2020:

1. jalostettujen öljytuotteiden valmistus, ja
2. kemiallisen massan valmistus -alatoimiala (kaudella 2013—2020 vain mekaanisen massan valmistus -alatoimiala on tukikelpoinen)

Tukikelpoisten toimialojen luettelo perustuu komission ja sen konsultin suorittamaan toimialojen määrälliseen ja laadulliseen arvioon. Määrällinen arvio käyttää indikaattoria, joka lasketaan toimialan kauppaja- ja päästöintensiteettien perusteella. Laadullinen arvio perustuu esimerkiksi mahdollisuuteen siirtää päästökaupan epäsuorat kustannukset hintoihin ilman markkinaosuuden tai voiton merkittävää vähenemistä.

Tuen suuruus

Laitoskohtainen korkein sallittu tukimäärä lasketaan seuraavasti:

tuki-intensiteetin enimmäisarvo \times hiilidioksidin päästökerroin \times päästöoikeuden edellisen vuoden termiinhinta \times sähkönkulutuksen tehokkuuden vertailuarvo \times tuotos

Eräille toimialoille käytetään toteutuneen tuotoksen sijasta toteutunutta sähkönkulutusta ja sitä koskevaa toissijaista vertailuarvoa. Tuotos ja sähkönkulutus perustuvat tuen määräytymisvuoteen. Kaudella 2013—2020 perusteena on ollut keskimääräinen toteuma vuosina 2005—2011, eikä tukimäärä ole helposti muuttunut.

Tuen maksimi-intensiteetti on 75 % koko kauden 2021—2030 ajan. Tällöin 25 % päästökaupan epäsuorista kustannuksista jää toiminnanharjoittajan maksettavaksi, millä säilytetään osa päästökaupan ohjausvaikutuksesta. Kaudella 2013—2020 maksimi-intensiteetti on laskenut 85 %:sta 75 %:iin.

Hiilidioksidin päästökerroin on pyritty määrittämään siten, että se heijastaa fossiilisia polttoaineita käyttävien sähköntuotantolaitosten merkitystä sähkön tukkumarkkinahinnan määräytymisessä kyseisellä markkina-alueella. Päästökerroin lasketaan sähköntuotannossa käytettävien fossiilisten polttoaineiden painotettuna päästöintensiteettinä. Komission ehdotuksen mukaan Suomi kuuluisi samaan markkina-alueeseen Ruotsin kanssa, kun kaudella 2013—2020 Suomi on kuulunut samaan alueeseen, Ruotsin, Norjan ja Tanskan kanssa.

Suuntaviivojen luonnos ei sisällä vertailuarvojen tai hiilidioksidin päästökertoimen lukuarvoja, vaan komissio määrittää ne myöhemmin. Lisäksi komissio päivittää vertailuarvot ja hiilidioksidin päästökertoimen, sekä arvio uudelleen hiilidioksidin päästökertoimen metodologiaa, vuonna 2025. Jäsenvaltioiden on muutettava tukijärjestelmiään vastaavasti.

Komission ehdotus sisältää vapaaehtoisen mahdollisuuden maksaa korkeampaa tukea niille toimialoille, joille päästökaupan epäsuorat kustannukset ovat erityisen korkeita. Tällöin tukea saisi maksaa sen verran, että epäsuorat kustannukset eivät ylitä tiettyä osuutta yrityksen bruttoarvonlisäyksestä.

Tuen ehdollisuus

Komission ehdotuksen mukaan kompensatiotuki muuttuu ehdolliseksi. Tukea myöntävän jäsenvaltion on jatkossa varmistettava, että tuensaajat toteutettavat energiakatselmuksen vähintään neljän vuoden välein. Tuensaajista vaatimus on uusi vain

pk-yrityksille, sillä muita tuensajia koskee jo nykyisin energiatehokkuusdirektiivin mukainen velvoite energiakatselmuksen toteuttamisesta.

Uutena elementtinä suuntaviivat sisältävät lisäksi vaatimuksen, jolla pyritään pienentämään päästökaupasta tuensajalle aiheutuvia epäsuoria kustannuksia. Tuensajaan, joka ei ole pk-yritys, on toteutettava jokin seuraavista vaihtoehdoista:

1. noudattava katselmusraportin suosituksia siltä osin kuin niiden edellyttämien investointien takaisinmaksuaika on enintään [5] vuotta ja investointien kustannukset ovat oikeasuhteisia, tai
2. pienennettävä sähkönkulutuksensa hiilijalanjälkeä esimerkiksi asentamalla laitoksensa alueelle uusiutuvan energian tuotantolaitos (joka tuottaa vähintään 50 prosenttia sähköntarpeesta) tai tekemällä sopimuksen hiilidioksidittomasti tuotetun sähkön hankinnasta, tai
3. investoitava tukisummasta huomattava osuus eli vähintään 80 prosenttia hankkeisiin, joilla saadaan vähennettyä laitoksen kasvihuonekaasupäästöjä merkittävästi ja huomattavasti alle EU:n päästökauppajärjestelmässä maksutta jaettavia päästöoikeuksia varten sovellettavan vertailuarvon.

Komissio on korostanut, että kaikki kolme vaihtoehtoa eivät välttämättä sovellu jokaiselle tukikelpoiselle toimialalle tai laitokselle. Usealla vaihtoehdolla komissio on pyrkinyt tarjoamaan tuensajille joustavuutta. Tuen ehdollisuus lisää kuitenkin tuen hakemisen ja käsittelyn hallinnollista taakkaa.

Vähemmän vauraita jäsenvaltioita koskeva poikkeus

Eräillä vähemmän vaurilla jäsenvaltioilla on päästökauppadirektiivin nojalla oikeus myöntää maksutta jaettavia päästöoikeuksia sähköntuotantolaitoksille. Päästökaupan valtiontuen suuntaviivat sisältävät tätä koskevia säännöksiä.

Suuntaviivat Suomen ja joidenkin jäsenvaltioiden kannalta

Kaudella 2013—2020 päästökaupan epäsuorien kustannusten tukijärjestelmiä on otettu käyttöön seuraavissa EU-jäsenvaltioissa: Belgia, Espanja, Hollanti, Kreikka, Liettua, Luxemburg, Puola, Ranska, Saksa, Slovakia ja Suomi (11 kpl). EU:n ulkopuolisista maista tukea maksavat Norja ja UK.

Tässä vaiheessa ei ole käytettävissä kattavia tietoja muiden jäsenvaltioiden suunnitelmista tuen myöntämiseksi kaudella 2021—2030. Päästöoikeuden kohonnut hinta saattaa kuitenkin lisätä painetta tuen myöntämiselle useissa jäsenvaltioissa.

Syksyn 2019 budjettiriihen yhteydessä hallitus tiedotti, että ”päästökauppakompensaation tulevaisuus selvitetään vuoden 2020 loppuun mennessä ottaen huomioon energiaverouudistuksessa esille tulevat seikat.”

Suomessa tukea myönnetään nykyisin puolet sallitusta enimmäismäärästä. Jäsenvaltioiden erilaiset mahdollisuudet tukea omia toimialojaan voivat johtaa kilpailun vääristymiseen sisämarkkinoilla. Tästä syystä Suomelle on tärkeää, että tuen enimmäismäärälle asetetaan riittävän tiukat kriteerit.

Euroopan komission 11.2.2020 järjestämässä kokouksessa usea maa näki kompensatiotuen keskeisenä keinona, jolla voidaan suojata eurooppalaisen teollisuuden kilpailukykyä suhteessa kolmansiin maihin sekä hillitä hiilivuodon riskiä. Lisäksi usea maa toivoi joustavampia tukikriteereitä. Toisaalta muutama maa suhtautui tuen tarpeeseen ja avokätsiin tukikriteereihin varauksellisesti.

EU:n oikeuden mukainen oikeusperusta/päätöksentekomenettely

EU:n toiminnasta tehdyn sopimuksen (SEUT) 107-108 artiklojen mukaan valtiontukien sääntely kuuluu komission toimivaltaan. Komissiolla on yksinoikeus Euroopan unionin tuomioistuimen valvonnan alla antaa yksityiskohtaisia sääntöjä koskien tukien hyväksyttävyyttä 107 artiklan 2 ja 3 kohtien nojalla. Jäsenvaltioita kuullaan asiantuntijan roolissa.

Käsittely Euroopan parlamentissa

EU:n valtiontukisääntely kuuluu komission yksinomaiseen toimivaltaan. Euroopan parlamentilla ei ole muodollista toimivaltaa asiassa.

Kansallinen valmistelu

EU-12- kilpailu, valtiontuki- ja hankintajaoston kirjallinen käsittely 2-4.3.2020
Energia- ja Euratomjaoston kirjallinen käsittely 2-4.3.2020

Eduskuntakäsittely

-

Kansallinen lainsäädäntö, ml. Ahvenanmaan asema

Jos Suomi jatkaa kompensatiotuen myöntämistä vuoden 2020 jälkeen, edellyttää se muutoksia lainsäädäntöön.

Kompensatiotuen myöntäminen Ahvenanmaalla kuuluu maakunnan lainsäädäntövaltaan Ahvenanmaan itsehallintolain 18 §:n nojalla. Käytettävissä olevan tiedon mukaan Ahvenanmaalla on tuskin kuitenkaan laitoksia, jotka olisivat oikeutettuja tukeen Suomen nykyisin voimassa olevan tukiohjelman ehdoilla.

Taloudelliset vaikutukset

Ehdotuksella ei ole suoria budjettivaikutuksia yritystukien käyttöön. EU:n valtiontukisääntely, mukaan lukien päästökaupan valtiontuen suuntaviivat, asettavat viranomaisille yleiset puitteet tuen myöntämiselle. Säännöillä ei vaikuteta yritystukimäärärahoihin.

Jos Suomessa päätetään myöntää kompensatiotukea kaudella 2021—2030, vaikuttaa se valtion talousarvioon. Kaudella 2013—2020 Suomi myöntää kompensatiotukea puolet sallitusta enimmäismäärästä. Tukea on maksettu 37,9 miljoonaa euroa vuonna 2017; 26,8 miljoonaa euroa vuonna 2018 ja 29,1 miljoonaa euroa vuonna 2019. Arvio vuonna 2020 maksettavasta tuesta on 75 miljoonaa euroa ja vuonna 2021 maksettavasta tuesta 117 miljoonaa euroa.

Muut asian käsittelyyn vaikuttavat tekijät

-

Asiakirjat

Luonnos komission tiedonannoksi ja taustamateriaali:

https://ec.europa.eu/competition/consultations/2020_ets_stateaid_guidelines/index_en.html

Laatijan ja muiden käsittelijöiden yhteystiedot

Työ- ja elinkeinoministeriö, erityisasiantuntija Mikko Paloneva, p. 029 504 7063

Työ- ja elinkeinoministeriö, kaupallinen neuvos Olli Hyvärinen, p. 029 504 7026

EUTORI-tunnus

EU/2020/0197

Liitteet**Viite**

Asiasanat	päästökauppa, valtiontuki, energia
Hoitaa	TEM, YM
Tiedoksi	ALR, EUE, LVM, MMM, OKM, OM, RUOKA, SM, UM, VM, VNK, VTV
