

Lausunto: E 11/2020 vp: Päästökauppaa koskevat valtiontuen suuntaviivat vuoden 2020 jälkeen; komission luonnos suuntaviivoiksi. Talousvaliokunta



Suomen Ilmastopaneeli

Markku Ollikainen, puheenjohtaja

Komission luonnos päästökauppaa koskevien valtiontukien suuntaviivoiksi

Komission julkaisi 14.1.2020 luonnoksen tulevan vuodet kattavan 2021-2030 päästökauppakauden valtiontuen suuntaviivoiksi. Päästökauppaan liittyvien valtiontukien tavoite on vähentää päästökauppaan kuuluvan ja hiilivuodolle alttiin teollisuuden hiilivuodon riskiä. Hiilivuotoa katsotaan ilmenevän, jos yrityksen toiminta siirtyy päästökaupan piirissä olevasta maasta sellaiseen maahan, jossa päästöjen laskeminen on löysän ilmastopolitiikan vuoksi edullisempaa. Ajatuksena on, että hiilivuotoa voidaan ehkäistä keventämällä ilmastopolitiikasta johtuvia kustannuksia valtiontuilla.

Päästökauppaan liittyvä valtiontuki on joko suorien kustannusten tukea, eli päästöoikeuksien jakamista teollisuudelle (benchmark –periaatteen mukaan), tai epäsuorien kustannusten tukea, eli rahallinen tuki korvaamaan päästöoikeuden hinnasta johtuvaa korkeampaa sähkön hintaa. EU:n päästökauppadirektiivissä (2003/87/EY) suositellaan tukien myöntämistä hiilivuodolle alttiille aloille ja sitä, että maksettava tuki ei ylittäisi 25 prosenttia päästöoikeuksien huutokauppatulojen arvosta. Komission ehdotuksen peruspiirteitä ovat

- tukikriteerien muuttaminen niin, että päästökaupan ohjausvaikutus voimistuu
- tukiperusteita tarkistaminen kauppakauden puolivälissä (2025)
- tuen saannin edellytyksenä on energiakatselmus vähintään neljän vuoden välein
- tuen saajan on tehtävä vaihtoehtoisia toimia (lähinnä investointeja) päästökaupasta aiheutuvien epäsuoran kustannusrasituksen vähentämiseksi tulevaisuudessa

Suomen korostukset

Perusmuistion (TEM2020-00091) mukaan Suomi korostaa, että tukikriteereissä tulisi painottaa vahvemmin päästökaupan ohjausvaikutuksen säilyttämistä. Suomi myös pitää perusteltuna, että tuki-intensiteetin enimmäisarvoa laskettaisiin komission esittämää alhaisemmaksi. Suomi korostaa myös, että tuki tulee kohdentaa vain alueille, joissa päästökaupan vaikutus kilpailukykyyn on merkittävä ja hiilivuotoriski korkea.

Kompensaation perusteet

Päästökauppa asettaa kasvihuonekaasupäästöille hinnan korjaten näiden päästöjen aiheuttaman ulkoisvaikutuksen, joka ilmenee globaalin lämpötilan nousuna. Mikäli kilpailijamaat eivät hinnoittele kasvihuonekaasupäästöjä ilmastopolitiikassaan, kotimaan yritysten kilpailukyky heikkenee suhteessa kilpailijoihin. Tämä ero ilmastopolitiikan kunnianhimossa voi johtaa hiilivuotoon, jota valtiontuilla pyritään korjaamaan.

Komission ehdotuksen arvioinnissa olennaista on siis kysyä, kuinka suuri ja millä toimialoilla hiilivuodon riski on olemassa, eli kuinka suuri tarve valtion tukeen on. Empiiristen tutkimusten mukaan hiilivuotoa ei juurikaan ole EU:n päästökaupasta johtuen tapahtunut (esimerkiksi Naegele H. ja Zaklan A. (2019), "Does the EU ETS cause carbon leakage in European manufacturing?", Journal of Environmental Economics and Management 93: 125–147). Lisäksi niin EU:n jäsen- kuin kilpailijamaat ovat sitoutuneet Pariisin sopimuksen mukaisiin päästövähennyksiin,

joten kilpailutilanne tasoittuu ajan myötä. On tärkeää ylläpitää päästökaupan hintaohjausta päästöjen vähentämiseksi, joten valtiontukien seurauksia on syytä arvioida.

Kommentteja komission ehdotukseen

Korvauksen ylärajan lasku 85 %:sta 75 % prosenttiin välillisistä kustannuksista, on tervetullut, sillä se voimistaa päästökaupan ohjausvaikutusta matkalla kohti EU:n 2030 päästövähennystavoitteita. Ylärajan lasku olisi voinut olla suurempikin, esimerkiksi 50 % ja ajassa laskeva, kuten Suomi korostaa. Päästökaupan myötä sähkömarkkinoille tullut vaihteleva uusiutuva energia on pikemminkin laskenut kuin nostanut sähkön hintaa, mikä jo sellaisenaan vähentää tarvetta epäsuorien kustannusten kompensointiin. Lisäksi ehdotus jättää edelleen jäsenmaille mahdollisuuksia haitalliseen tukikilpailuun.

Ehdotuksen yksityiskohdissa näyttäisi olevan on sisäisiä ristiriitoja. Esimerkiksi kohdassa 23 todetaan, että suora tuki on sovelias tuki-instrumentti, ja kohdassa 24 vaaditaan, että sillä on kannustinvaikutus. Kertasummainen tuki kuitenkin nostaa vain yritysten voittoja ilman kannustinvaikutuksia. Kannustimia epäsuorien kustannusten välttämiseen voidaan toki voimistaa tuen lisäehdoilla, jotka määritetään kohdassa 54. Ne edellyttävät vahvaa valvontaa.

Hiilidioksidin päästökertoimen laskenta (määritys 10) perustuu CO₂-päästöihin jaettuna fossiilisilla polttoaineilla tuotetun sähkön määrällä eikä kaikella tuotetulla sähköllä. Tämän seurauksena kerroin kasvaa ja antaa harhaisen kuvan kunkin jäsenmaan sähköntuotannon hiili-intensiteetistä. Laskentatapa johtaa todellisuutta suurempaan kertoimeen ja ylikompensointiin. Kertoimen määrittäminen tulisi korjata vastaamaan kaiken sähköntuotannon hiili-intensiteettiä.

Komissio ehdottaa kemiallisen massan valmistuksen ja jalostettujen öljytuotteiden valmistuksen nostamista tukikelpoisten alojen joukkoon. Perustelut nostolle jäävät epäselviksi. Kemiallinen sellun valmistus on tyypillisesti yliomavarainen sähkön suhteen, joten kompensointitarvetta tuskin on. Öljytuotteiden valmistuksen tukeminen hidastaa niin kiertotalouden kuin vaihtoehtoisten ratkaisujen luomista. Ehdotus on erittäin kyseenalainen.

Ilmastopaneelin näkemys

Ilmastopaneeli yhtyy Suomen esiintuomaan näkemykseen siitä, että päästökauppaan liittyvän valtiontuen tarvetta ja laskentaperusteita tulee laskea nyt ja ajassa niin, että päästökaupan ohjaavuus voimistuu. Toivottavaa on, että tuesta voidaan kokonaan luopua. Tähän on kaksi perustetta. Tuotetun sähkön hiilidioksidi-intensiteetti laskee uusiutuvan energian myötä vähentäen epäsuoria kustannuksia. Toiseksi, vaikka teoreettisesti voidaan osoittaa, että hiilidioksidin hinnasta koituvien kustannusten palauttaminen kertasummaisena tukena tai ilmaisena alkujakona on neutraali toimenpide, uudempi päästökaupan empiirinen tutkimus viittaa siihen, että tuella on ollut päästöjen vähentämistä hidastava vaikutus (esimerkiksi Dechezleprêtre, A., Nachtigall, D. ja Venmans F. (2018), "The joint impact of the European Union emissions trading system on carbon emissions and economic performance", OECD Economics Department, Working Papers No. 1515.), mikä ei voi olla tuen tarkoitus.

Ilmastopaneeli korostaa myös, että komission ehdotuksessa valtiontuen todellinen vaikutus eri jäsenmaissa riippuu tukiehtojen yksityiskohdista. Ne tulisi tutkia yksityiskohtaisemmin kuin perustelumistiössä (TEM2020-00091) on nyt tehty. Yllä on esitetty eräitä näkökohtia, mutta tarkempi arvio on tarpeen. Suomen tulee arvioida kriittisesti myös kohtaan 3.2 liittyvät, sähköntuotannon modernisointiin liittyvät ehdot, vaikka ne eivät pääosin koskisi Suomea.