

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



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 ilmaiseksi (benchmark –periaatteen mukaan), tai epäsuorien kustannusten tukea, eli tuki, jolla korvataan päästöoikeuden hinnasta johtuvaa korkeampaa sähkön hintaa (niin sanottu päästökauppakompensaatio). EU:n päästökauppadiirektiivissä (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
- tukiperusteiden tarkistaminen kauppakauden puolivälissä (2025)
- tuen saannin edellytyksenä on energiakatselmus vähintään neljän vuoden välein
- tuen saajan on tehtävä vaihtoehtoisia toimia (lähinnä investointeja) päästökaupasta aiheutuvan epäsuoran kustannusrasituksen vähentämiseksi tulevaisuudessa
- muutoksia hiilivuodolle alttiiden alojen listaan: kemiallisen massan ja jalostettujen öljytuotteiden nostaminen tuen piiriin

Suomen korostukset

Perusmuistion (TEM2020-00091) mukaan Suomi korostaa, että tukikriteereissä tulisi painottaa vahvemmin päästökaupan ohjausvaikutuksen säilyttämistä. Suomi pitää myös perusteltuna, että tukintensiteetin enimmäisarvoa laskettaisiin komission esittämää alhaisemmaksi, mikä auttaisi myös välttämään tuesta koituvia markkinavääristymiä. Suomi korostaa myös, että tuki tulee kohdentaa vain aloille, joissa päästökaupan vaikutus kilpailukykyyn on erityisen merkittävä ja hiilivuotoriski korkea.

Perusmuistio on lievän varauksellinen päästökauppakompensaation saamisen ehdoksi esitettyjen lisätoimien suhteen. Komissio edellyttää tuensaajilta energiatehokkuus- ja muita päästövähennystoimia yritysten valinnan mukaan. Suomi haluaa, että energiatehokkuustoimet tulisi voida lukea osaksi energiatehokkuusdirektiivin 7 artiklassa tarkoitettua Suomen energiansäästövelvoitetta. Tällöin tosin

tuen saamiseen liittyvät lisäehdot eivät olisi Suomen osalta lisäisiä, mikä on komission alkuperäinen ajatus.

Kompensaation perusteet

Päästökauppa asettaa kasvihuonekaasupäästöille hinnan korjaten täten näiden päästöjen aiheuttaman ulkoisvaikutuksen, joka ilmenee globaalin lämpötilan nousuna. Mikäli kilpailijamaat eivät hinnoittele kasvihuonekaasupäästöjä ilmastopolitiikassaan, kotimaan yritysten kilpailukyky heikkenee suhteessa kilpailijoihin. Tämä ero ilmastopolitiikan kunnianhimoissa voi johtaa kustannuseroihin maiden kesken ja sitä myötä 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 on tasoittunut ja tasoittuu edelleen ajan myötä, kun muutkin maat nostavat kunnianhimoaan tarkentaessaan Pariisin sopimukseen annettuja lupauksiaan. EU:lle on tärkeää ylläpitää päästökaupan hintaohjausta riittävän korkealla tasolla, jotta EU:n kunnianhimoiset ilmastotavoitteet saavutetaan. Täten valtiontukien, erityisesti päästökauppakompensaation mahdollisia vaikutuksia päästövähennysten kannustimiin on syytä arvioida tarkasti.

Kommentteja komission ehdotukseen

Tuen maksimikorvaukseksi ehdotetaan 75 prosenttia, mihin se laskettiin 85 prosentista nykyisellä kauppakaudella. Tämä lasku on ollut tervetullut, sillä se tukee päästökaupan ohjausvaikutusta matkalla kohti EU:n 2030 päästövähennystavoitteita. Ylärajan laskua harkita kauppakaudelle 2021 - 2030. Suomi on käyttänyt kansallisena tukena vuosina 2019 ja 2020 37,5 prosenttia. Suositeltava maksimi voisi olla ajassa laskeva taso, lähtöarvonaan 40 %. Tämä olisi myös perusmuistion (TEM2020-00091) korostusten mukainen. Päästökaupan myötä sähkömarkkinoille tullut vaihteleva uusiutuva energia on pikemminkin laskenut kuin nostanut sähkön hintaa, mikä jo sellaisenaan vähentää tarvetta epäsuorien kustannusten kompensaatioon (Liitteessä Saksan systeemihinnan kehitys päästökaupan ajalta). Lisäksi ehdotus jättää edelleen jäsenmaille runsaasti tilaa haitalliseen tukikilpailuun, mistä komissiota on jo aiemminkin kritisoitu ja mihin myös perusmuistio kiinnittää huomiota.

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 valtiontuki kuitenkin kasvattaa vain yritysten voittoja ilman kannustinvaikutuksia. Kannustimia epäsuorien kustannusten välttämiseen voidaan tuki luoda liittämällä tukeen lisäehtoja, kuten komissio ehdottaa kohdassa 54. Lisäehtojen vaatiminen osana tuen myöntämistä on erittäin kannatettavaa. Lisäehtojen noudattamiseksi on tarpeen vahva valvonta.

Komission ehdotuksessa hiilidioksidin päästökertoimen laskenta (määritys 10) perustuu CO₂-päästöihin jaettuna fossiililla polttoaineilla tuotetun sähkön määrällä eikä, kuten pitäisi, kaikella tuotetulla sähköllä. Tämän seurauksena päästökerroin kasvaa ja antaa harhaisen kuvan kunkin jäsenmaan sähköntuotannon hiili-intensiteetistä. Tämän vuoksi laskentatapa johtaa todellisuutta suurempaan kertoimeen ja välillisten kustannusten ylikompensaatioon. Kertoimen määritystapa tulisi korjata vastaamaan kaiken sähköntuotannon hiili-intensiteettiä.

Perusmuistion mukaan komissio ehdottaa kemiallisen massan valmistuksen ja jalostettujen öljytuotteiden valmistuksen nostamista tukikelpoisten alojen joukkoon. Perustelut nostolle jäävät

epäselviksi. Kemiallinen sellun valmistus on tyypillisesti yliomavarainen tuottamansa sähkön suhteen, joten kompensointitarvetta ei ole ilmeinen ja se mahdollisesti hyödyntää vain Suomen laitoksia tehottomimpia keskieurooppalaisia tuotantolaitoksia. Öljytuotteiden valmistuksen tukeminen hidastaa niin kiertotalouden kuin vaihtoehtoisten ratkaisujen luomista. Ehdotus on näiltä osin kyseenalainen.

Ilmastopaneelin näkemys

Ilmastopaneeli yhtyy perusmuistion näkemykseen siitä, että päästökauppaan liittyvän valtiontuen tukitasoa tulee laskea nyt ja ajassa niin, että päästökaupan ohjaavuus voimistuu. Suomi voisi ehdottaa maksimikorvaukseksi 40 prosenttia niin, että tämä korvausprosentti on ajassa laskeva. Toivottavaa on, että tuesta voidaan kokonaan luopua.

Paneelin ehdotukseen on kaksi perustetta. Tuotetun sähkön hiilidioksidi-intensiteetti laskee uusiutuvan energian myötä vähentäen epäsuoria kustannuksia (Liitteessä tietoa Saksan ja Pohjoismaisen sähkömarkkinan systeemihintojen kehityksestä). Toiseksi, vaikka voidaan osoittaa teoreettisesti, 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.). Tämä ei voi olla tuen tarkoitus.

Ilmastopaneeli pitää hyvänä sitä, että tuen saantiin liitetään lisäehtoja, jotka velvoittavat yrityksiä toimiin päästökaupan epäsuorien kustannusten välttämiseksi. Komission ehdotuksessa tämä on ainoa päästökauppakompensaation kannustavuutta lisäävä toimi.

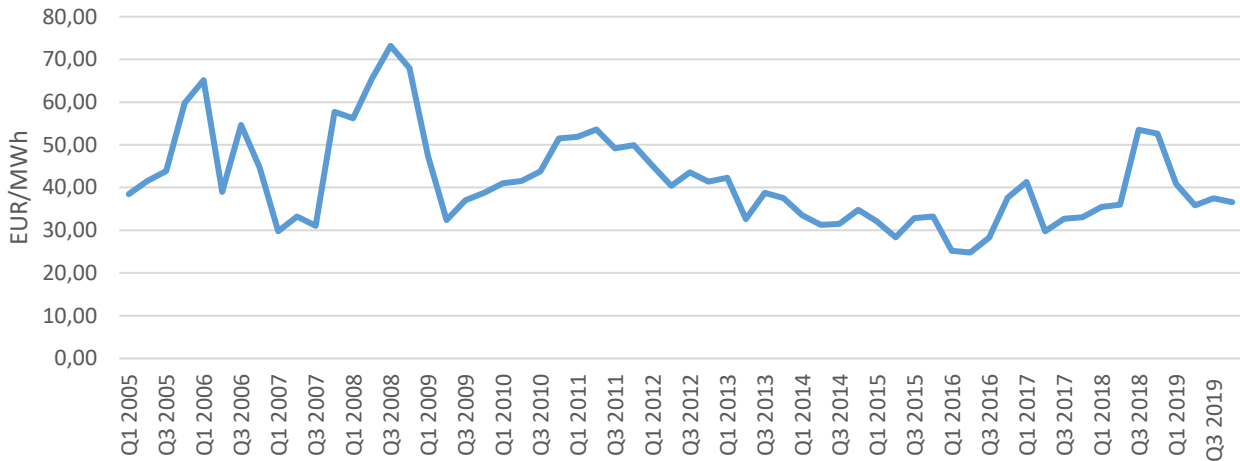
Ilmastopaneeli korostaa myös, että komission ehdotuksessa valtiontuen todellinen vaikutus eri jäsenmaissa riippuu myös tukiehtojen yksityiskohdista. Ne tulisi tutkia yksityiskohtaisemmin kuin perustelumuiistiossa (TEM2020-00091) on nyt tehty. Yllä on esitetty eräitä näkökohtia, joista löytyy epäjohdonmukaisuutta, mutta tarkempi arvio on tarpeen.

Paneeli korostaa myös, että Suomen tulee arvioida kriittisesti myös kohtaan 3.2 liittyvät, sähköntuotannon modernisointiin liittyvät ehdot, vaikka ne eivät pääosin koskisikaan välittömästi Suomea. Suomen etu on huolehtia kaikin tavoin siitä, että päästökauppa säilyy mahdollisimman kannustavana ohjauskeinona EU:ssa.

Liite: Sähkön tukkuhinnan kehitys Saksan sähkömarkkinalla ja Pohjoismaisella sähkömarkkinalla

Tässä liitteessä esitetään kaksi Ilmastopaneelin lausunnon ehdotuksia tukevaa aikasarjaa sähkömarkkinoilta. Jos taloudellisen kokonsa vuoksi sähkön hinnan kehitys Saksan sähkömarkkinalla kuvaa hyvin Keski-Euroopan sähkön hinnan kehitystä päästökaupan oloissa. Pohjoismainen sähkömarkkina on puolestaan maailman kehittynein sähkömarkkina ja siten osoittaa hyvin mihin suuntaan ilmastopoliittisesti edistyneimpien maiden sähkön hinta kehittyy.

Kuvassa 1 on Saksan sähkön hinnan kehitys. Hinnan aikaura on laskeva huolimatta vuoden 2018 ja 2019 vuoden vaihteen hintapiikistä. Hinta on korkeimmillaan ollut 70 €/MWh ja vuonna 2019 alle 50€/MWh



Kuva 1. Saksan sähkön tukkuhinnan kehitys päästökaupan aikana vuodesta 2005 vuoteen 2019

Tukkusähkön hinnan kehitys Pohjoismaiden sähkömarkkinalla esitetään kuvassa 2. Täällä sähkön hinnan laskeva suunta on vielä voimakkaampi kuin Saksan sähkömarkkinoilla. Perussyynä laskevaan sähkön hintaan on uusiutuvan energian (tuuli ja aurinko) tulo markkinoille, mikä on syrjäyttänyt fossiilisia polttoaineita käyttäviä laitoksia kannattamattomana markkinoilta.



Kuva 2. Tukkusähkön hinnan kehitys Pohjoismaisella sähkömarkkinalla