

Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi energia-avustuksista annetun lain kumoamisesta

ESITYKSEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ

Esityksessä ehdotetaan kumottavaksi energia-avustuksista annettu laki.

Esitys on osa energiatukijärjestelmän muutosta, jossa Suomen energiatuen myöntämistä koskevat säännökset mukautetaan Euroopan yhteisön perustamissopimuksen nojalla annettuihin valtion tukia koskeviin säädöksiin. Energia-avustuksista annetun lain ku-

moamisen jälkeen laissa tarkoitettua toimintaa säänneltäisiin valtion talousarvion sekä valtioneuvoston päätösten avulla.

Esitys liittyy vuoden 1996 talousarvioon ja on tarkoitettu käsiteltäväksi sen yhteydessä.

Laki on tarkoitettu tulemaan voimaan välittömästi sen tultua hyväksytyksi ja vahvistetuksi.

PERUSTELUT

1. Johdanto

Suomen energia-avustusjärjestelmä, energia-avustuksista annettu laki (1607/91) sekä kauppa- ja teollisuusministeriön yrityspalvelun piiritoimistojen oikeudesta antaa energia-avustuksia koskevia sitoumuksia annettu kauppa- ja teollisuusministeriön päätös (197/94) ja energia-avustusten ehdoista annettu kauppa- ja teollisuusministeriön päätös (746/94), annettiin tiedoksi EFTA:n valvontaviranomaiselle (EVV) keväällä 1994 yhdessä muiden tukiohjelmien kanssa. EVV esitti 23 päivänä marraskuuta 1994 tekemässään päätöksessä tarpeellisia toimenpiteitä ja toi esille tarpeen selkeyttää energia-avustuksia koskevat säädökset siten, että energiatuen tarkoitusta, tuen kohdentumista, tukitasoa ja julkisen tuen kokonaismäärää koskeva säännöstö tulisi yhdenmukaiseksi Euroopan yhteisön perustamissopimuksen valtion tukea koskevien määräysten kanssa.

Edelleen mainitussa päätöksessä todettiin, että energia-avustuksia koskevissa kansallisissa päätöksissä Euroopan yhteisöjen valtion tukia koskeva lainsäädäntö olisi otettava huomioon 1 päivästä maaliskuuta 1995 alkaen. Suomen olisi saatettava energia-avustuk-

sia koskeva lainsäädäntö Euroopan yhteisön perustamissopimuksen valtion tukia koskevien määräysten mukaiseksi viimeistään 1 päivänä tammikuuta 1996. Suomi ilmoitti kauppa- ja teollisuusministeriön 12 päivänä joulukuuta 1994 päivätyllä kirjeellä hyväksyvänsä EVV:n päätöksen ja ryhtyvänsä tarvittaviin toimenpiteisiin. EVV:n päätökset ovat liittymisasiakirjan 172 artiklan mukaisesti voimassa Suomen liittyttyä Euroopan unioniin, jollei Euroopan yhteisöjen (EY) komissio toisin päättä.

2. Nykytila

2.1. Lainsäädäntö ja käytäntö

Energiatuki on yksi valtiovallan keinoista energiapolitiikan tavoitteiden saavuttamiseksi. Sitoumuksia energia-avustuksien antamisesta on voitu tehdä vuosittain valtion talousarviossa määritellyn myöntämisvaltuuden puitteissa. Energiainvestointien julkisella rahoitustuella on pyritty lisäämään energiahuollon omavaraisuutta ja monipuolisuutta, edistämään energian taloudellista ja teho-

kasta käyttöä sekä edistämään ympäristömyönteisen ja tehokkaan uuden energiateknologian käyttöönottoa. Tukea on myönnetty yksinomaan avustuksena sen jälkeen, kun korkotuen myöntäminen vuoden 1992 jälkeen lopetettiin.

Energiahankkeet ovat vaikutuksiltaan pitkäaikaisia ja kustannuksiltaan merkittäviä. Energiahankkeen toteutukseen liittyvät riskit korostuvat erityisesti uusia teknologioita kehitettäessä tai käyttöönotettaessa. Energiantuella on pienennetty hankkeiden investointeihin liittyviä riskejä ja helpotettu hankkeen rahoituksen järjestämistä. Julkisella rahoituksella on edelleen ratkaiseva merkitys nopeutettaessa teknologista muutosta. Tämä korostuu erityisesti hankkeissa, joilla pyritään ympäristön kannalta parempiin ratkaisuihin. Kansainvälisistä ympäristösopimuksista seuraavien velvoitteiden täyttäminen edellyttää useissa tapauksissa julkisten ohjauskeinojen käyttöä velvoitteiden täyttämiseksi ja asetettujen tavoitteiden saavuttamiseksi.

Vuosina 1985-1988 voitiin avustuksia myöntää kotimaisen energian tuotannon ja energiansäästön edistämisestä annetun lain (858/84) nojalla kotimaista polttoainetta käyttäville laitoksille, muita kotimaisia energialähteitä hyödyntäville laitoksille, yritysten energiansäästön investoinneille ja jätelämmön talteenoton investoinneille sekä mainittujen kohteiden uutta teknologiaa käyttäville hankkeille. Vuosina 1989-1991 voitiin avustuksia myöntää kotimaisen energialähteiden käytön, energiansäästön ja uuden energiantuotantoteknologian käyttöönoton edistämisestä annetun lain (1137/88) nojalla kotimaista polttoainetta käyttäville laitoksille, kotimaisen polttoaineen käyttöä lisääviin tai jatkaviin muutostoihin, muiden kotimaisten energialähteiden energiaa hyödyntäville laitoksille, energiansäästön investointi- ja jätelämmön talteenottoinvestoinneille sekä energialähteestä riippumatta uudelle energiantuotantoteknologialle.

Nykyinen energia-avustusjärjestelmä perustuu energia-avustuksista annettuun lakiin. Lain nojalla avustuksia voidaan antaa energian tehokasta tuotantoa ja käyttöä edistävälle investoinneille ja laitteille, energiahuollon varmuutta tai monipuolisuutta edistävälle investoinneille, energian tuotannon ja käytön ympäristöhaittoja vähentäville investoinneille, uutta energiateknologiaa hyödyntäville investoinneille ja laitteille, kotimaisten ener-

gialähteiden hyödyntämistä edistävälle investoinneille, maakaasun ja muiden kaasumaisen polttoaineiden hyödyntämistä edistävälle investoinneille sekä Suomessa ja Suomen rajojen ulkopuolella tehtäviin energiateknologiaa koskeviin selvityksiin, jotka palvelevat Suomen energiahuoltoa, ympäristönsuojelua tai energiateknologian siirtoa.

Energia-avustuksista annetun lain nojalla avustuksia on voitu antaa rakentamista, laitehankintoja ja selvityksiä varten, jotka aloitetaan tai jossa laitetilaus tehdään vuosina 1992-2000. Investointiavustuksen suuruus on enintään 30 prosenttia hyväksyttävistä kustannuksista. Laitteille ja uutta teknologiaa hyödyntäville investoinneille avustus on enintään 50 prosenttia hyväksyttävistä kustannuksista. Selvityksen tekemiseen annettava avustus voi olla enintään 80 prosenttia hyväksyttävistä kustannuksista.

Energia-avustuksista annettua lakia on muutettu kolme kertaa. Energia-avustuksista annetun lain 3 ja 4 §:n muuttamisesta annetulla lailla (1051/92) poistettiin avustuksen saajan Suomen kansalaisuutta koskeva vaatimus sekä korotettiin avustusprosentin määrää investointi- ja selvityshankkeen osalta. Energia-avustuksista annetun lain 3 ja 8 §:n muuttamisesta annetulla lailla (1086/93) avustus voitiin myöntää myös laitteen vuokraajalle ja piiritoimistoille varattiin mahdollisuus avustussitoumusten antamiseen muidenkin kuin pienehköjen avustuksien osalta. Energia-avustuksista annetun lain 7 §:n muuttamisesta annetulla lailla (296/95) viivästyskoron määrä muutettiin korkolain (633/82) mukaiseksi. Täytäntöönpanoa on täsmennetty kauppa- ja teollisuusministeriön päätöksillä. Energia-avustusten ehdoista annetussa kauppa- ja teollisuusministeriön päätöksessä määritellään tarkemmin avustuksen käyttötarkoitus, suuruus, hakemusmenettely, avustuspäätöksen ja maksatuksen sekä avustuksen käytön valvonta ja avustuksen palautusvelvollisuus. Kauppa- ja teollisuusministeriön yrityspalvelun piiritoimistojen oikeudesta antaa energia-avustuksia koskevia sitoumuksia annetussa kauppa- ja teollisuusministeriön päätöksessä määritellään yrityspalvelun piiritoimistojen toimivallan laajuus annettaessa energia-avustuksia koskevia sitoumuksia.

Avustuksia myönnettiin vuosina 1991-1994 yhteensä 668 miljoonaa markkaa. Avustussitoumuksia investointeihin ja selvityksiin annettiin seuraavasti:

	1991 milj.mk	1992 milj.mk	1993 milj.mk	1994 milj.mk
Investoinnit				
– säästö	12	11	26	29,5
– tuotanto	50	90,5	104	200
– muu	–	2,5	3	10,5
Yhteensä	62	104	133	248
Selvitykset				
– säästö	–	16	16	29
– tuotanto	–	11	32	6
– muu	–	–	–	11
Yhteensä	–	27	48	46
Kaikki yhteensä	62	131	181	294

Suomessa energiatuen käytössä on viime vuosina painottunut selvitysten, katselmusten ja kestoltaan lyhyiden hankkeiden osuus. Tätä kehitystä tulee lisäämään määrärahojen supistuminen. Vuoden 1995 talousarviossa annettavien avustussitoumusten enimmäismäärä oli 130 miljoonaa markkaa. Vuoden ensimmäisessä lisätalousarviossa annettavien avustussitoumusten määrä vähennettiin 70 miljoonaan markkaan. Ehdotuksessa vuoden 1996 talousarvioksi valtuuksien määräksi on ehdotettu 60 miljoonaa markkaa.

Energia-avustuksista annetun lain nojalla avustuksia on myönnetty luonteeltaan erilaisille hankkeille. Avustuskohteina ovat olleet esimerkiksi investointikustannuksiltaan monen sadan miljoonan markan suuruiset voimalaitoshankkeet ja toisaalta energiansäästöninvestointi- ja selvityshankkeet, joissa hankkeiden koko on ollut tyypillisesti muutaman sadantuhannen markan luokkaa.

Hankkeiden monimuotoisuuden takia myönnettyjen avustusten tukimäärä on vaihdellut suuresti. Suurissa voimalaitoshankkeissa avustusprosentti on jäänyt yleensä alle 10 prosenttiin hyväksyttävistä kustannuksista. Sen sijaan energiansäästö- ja ympäristöinvestointeihin myönnettyjen avustusten määrä on ollut 20–30 prosenttia hyväksyttävistä kustannuksista. Uuden energiateknologian hyödyntämiseen tähtäävissä hankkeissa avustusprosentti on eräissä tapauksissa ollut jopa 50 prosenttia hyväksyttävistä kustannuksista. Investointiavustusten keskimääräinen avustusprosentti vuonna 1994 oli 14,3 prosenttia.

Viime vuosina energia-avustushankkeiden lukumäärä on kasvanut voimakkaasti ennen kaikkea kauppa- ja teollisuusministeriön energiansäästötoiminnan kiihtymisen myötä. Erityisesti niin sanotun energiakatselmustoiminnan kehittäminen on lisännyt avustushankkeiden määrää. Energiakatselmuksella tarkoitetaan kokonaisvaltaista energiansäästöselvitystä, jossa kartoitetaan rakennuksen tai teollisuusprosessin nykyinen energian käyttö sekä energiansäästötoimenpiteet. Kun vuonna 1991 katselmusavustuksia myönnettiin alle 50 hankkeelle, avustettujen hankkeiden lukumäärä vuonna 1994 oli 577 kpl.

Myönnettävän tuen painopistettä on viime vuosina pyritty erityisesti siirtämään ympäristö- ja uuden teknologian hankkeisiin sekä niihin liittyviin niin sanottuihin kaupallistamishankkeisiin. Kaupallistamishankkeen tavoitteena on nimenomaan uuden tekniikan sovellutuksena saada aikaan markkinoille uusi laite tai toiminta, jolla on kansallista merkitystä ja joka on aikaisempaa vastaavaa laitetta tai toimintaa teknisesti huomattavasti parempi. Uuden laitteen tai sovellutuksen aikaansaamiseksi on esimerkiksi käytetty hankintamenettelyä, jolloin uuden tuotteen tai palvelun kehittäminen kilpailutetaan ja voittajalle on hankkeen onnistuessa taattu tietty ensitilaus. Tällaisessa tapauksessa tuki on kohdistettu hankkeen hallinnointiin, hankkeen määrittelyvaiheen asiantuntijapalveluihin, tuloksista tiedottamiseen ja joissakin tapauksissa ensimmäisen sovellutuksen investointikustannuksiin.

2.2. Nykytilan arviointi

Valtiovallan tukea tarvitaan edelleen keino-energiapolitiikan toteuttamisessa. Energia-avustukset ovat myös osa eräiden kansallisten energiapolitiittisten ohjelmien, kuten bioenergian edistämishojelman, energiansäästöohjelman ja tuulivoiman edistämishojelman, toimenpidevalikoimaa. Energiapolitiittisten ohjelmien mukaan valtion tuki tulee jatkossa kohdistaa uuden, ympäristömyönteisen teknologian kehittämiseen ja käyttöönottoon.

Euroopan Unionilla (EU) ei ole suoraan energiatukia koskevaa lainsäädäntöä, ja sääntely tältä osin on tällä hetkellä hajanaisista. Keskeiset määräykset ovat Euroopan yhteisön perustamissopimuksen valtion tukia koskevilla 92–94 artiklassa. EY:n komissio

on lisäksi antanut kohteeltaan erilaisten tukien hyväksyttävyyttä koskevia tulkintaohjeita. Energiatukien osalta ei ole kuitenkaan annettu erillistä tulkintaohjetta, vaan niihin sovelletaan lähinnä ympäristönsuojelu-, investointi- sekä tutkimus- ja kehittämistuesta annettuja horisontaalisia säännöksiä. EU:ssa keskeisessä roolissa ovat tavoitteeseen ja määräaikaan sidotut ohjelmat, joista energia-alaan liittyvinä esimerkkeinä voidaan mainita THERMIE-, JOULE-, SAVE- sekä ALT-ENER-ohjelma. Useissa tapauksissa hankkeelle myönnettävän EU:n rahoituksen ehtona on hankkeella oleva kotimainen rahoitus. Energiahankeille on mahdollista saada rahoitusta myös EU:n rakennerahastoista. EU:n rakennerahastojen rahoituksen hyödyntäminen edellyttää vastaavaa kansallista panosta.

Verrattuna Suomen voimassa olevaan energia-avustusjärjestelmään EY:n tuen ja tuettavien kohteiden ja tukiedellytysten määrittelyssä on eroja. Järjestelmien yhteensovittaminen siten, että Suomen kansalliset näkökohdat tulevat mahdollisimman hyvin turvatuiksi, edellyttää riittävän joustavan ja muutostarpeeseen tarvittaessa nopeasti reagoivan järjestelmän säätämistä. Joustavuutta puoltaa erityisesti velvoite saattaa Suomen energiaturvakeijärjestelmää koskevat säännökset yhdenmukaisiksi EY:n valtion tukea koskevan sääntelyn kanssa. On tärkeää varmistaa, että mitään rahoitusmahdollisuuksia ei järjestelmien erilaisuuden vuoksi rajattaisi tässä vaiheessa tarpeettomasti pois.

Nykyisin avustuskäytäntöä ohjataan Suomessa energia-avustuksista annetulla lailla. Voimassa oleva laki on ristiriidassa EY:n valtion tukea koskevan sääntelyn kanssa. Muutostarvetta lisää myös se, että lakitasoinen sääntely on osoittautunut joustamattomaksi ja raskaaksi keinoksi energiapolitiikassa ohjauksessa. Lakia on jouduttu muuttamaan usein. Avustettavien hankkeiden luonne on myös muuttunut. Painopiste on siirtynyt markkamääräisesti pienempien hankkeiden tulemiseen. Useammalle vuodelle jakautuvat suuret maksatukset ovat vähentyneet, mihin talousarvion myöntämismenettelyn pienentäminen vaikuttanee myös jatkossa.

Sääntelyä on muutettava erityisesti energiatuen tarkoituksen, tuen kohdentumisen, tukitason ja julkisen tuen kokonaismäärän osalta. Tuettavien hankkeiden tulisi olla selkeästi jaoteltavissa energiasäästöä ja uusiutuvia energialähteitä, uusiutumattomia ener-

gialähteitä sekä tutkimus- ja kehitystoimintaa koskeviin hankkeisiin. Myönnettävän tuen enimmäismäärää on alennettava nykyisestä. EU:ssa investointihankkeelle myönnettävän sallitun tuen enimmäismäärä on yleensä 30 prosenttia. Kehittämishankkeelle myönnettävän sallitun tuen enimmäismäärä on 50 prosenttia. EU:ssa on voimassa määräaikaista ohjelmia, joilla on tehty poikkeuksia enimmäistukimäärää koskeviin säännöksiin. Kansalliset poikkeukset ovat mahdollisia, mikäli EY:n komissio on ne hyväksynyt. Tuen julkisen osuuden kokonaismäärä ei saa ylittää yksittäistä hanketta tai ohjelmaa koskevia rajoituksia.

Energiatukea voidaan vuosittain myöntää ainoastaan valtion talousarviossa määritellyn myöntämisvaltuuden puitteissa. Valtuusmenettelyä koskevat säännökset sisältyvät valtion talousarviosta annettuun lakiin (423/88). Energia-avustuksista annettun lain avustusten myöntämistä koskevilla säännöksillä ei valtion talousarviosta irrallisena ole omaa itsenäistä merkitystä valtion talousarviosta annetun lain voimaantulon jälkeen. Energia-avustuksista annettu laki voitaisiin siten tarpeettomana kumota. Esityksen mukaisesti energia-avustustoimintaa ja energiaturvakeijärjestelmän myöntämistä säänneltäisiin jatkossa valtion talousarvion sekä valtioneuvoston päätösten avulla. Valtioneuvoston päätöksen perustuvasta päätöksentekomenettelystä on julkisen tuen myöntämisessä olemassa vastaavia esimerkkejä.

3. Esityksen tavoitteet ja ehdotetut muutokset

Esityksen tavoitteena on energiaturvakeijärjestelmän selkeyttäminen ja tukijärjestelmän joustavuuden lisääminen. Yleisenä tavoitteena on myös tukijärjestelmän mukauttaminen mahdollisimman hyvin Euroopan yhteisön perustamissopimuksen valtion tukea koskeviin määräyksiin.

Uuden energiaturvakeijärjestelmän keskeisenä tavoitteena olisi edistää energiatalouden kehittämistä ympäristövaikutuksiltaan myönteisempään suuntaan, nopeammin mahdollistaa uuden teknologian käyttöönottoaminen sekä yleisesti lisätä energiahuollon varmuutta ja monipuolisuutta.

Energia-avustuksista annettu laki ehdotetaan kumottavaksi osana energiaturvakeijärjestelmän uudistamista. Laki ehdotetaan korvatta-

vaksi energiatuen myöntämisen yleisiä ehtoja koskevalla valtioneuvoston päätöksellä.

4. Esityksen vaikutukset

Esityksellä ei ole valtiontaloudellisia eikä organisatorisia vaikutuksia.

5. Asian valmistelu

Esitys on valmisteltu kauppaja- ja teollisuusministeriön asettaman energiatuen kehittämissuostyöryhmän 8 päivänä kesäkuuta 1995 luovuttaman muistion (kauppaja- ja teollisuusministeriön monisteita 16/1995) pohjalta. Työryhmä on työnsä aikana kuullut eri asiantuntijatahoja.

Esitys on valmisteltu yhteistyössä valtiovarainministeriön kanssa.

6. Muita esitykseen vaikuttavia seikkoja

Ehdotuksessa energiatukijärjestelmäksi on otettu huomioon Euroopan yhteisön perustamissopimuksessa tukijärjestelmälle asetetut vaatimukset.

Euroopan yhteisön perustamissopimuksen mukaan kansainvälistä kauppaa vinouttavat valtion tuet ovat lähtökohtaisesti kiellettyjä. Tuen sallittavuuden kannalta keskeistä on arvioida tuen vaikutukset kilpailuun ja jäsenvaltioiden väliseen kauppaan. Valtion tukien käyttö on EU:n piirissä hyväksytty kuitenkin useissa tapauksissa. Tukien käyttö on sidottu muun muassa eri energiaohjelmiin, joissa sallitut tukitasot saattavat olla hyvin korkeita.

Kyseessä olevalle energiatukijärjestelmälle on ennen sen soveltamista saatava EY:n komission hyväksyntä. Euroopan yhteisön perustamissopimuksen mukaan jokainen uusi tukiohjelma on ilmoitettava EY:n komissiolle.

7. Voimaantulo

Esitys liittyy vuoden 1996 talousarvioon ja on tarkoitettu käsiteltäväksi sen yhteydessä.

Laki ehdotetaan tulevaksi voimaan välittömästi sen tultua hyväksytyksi ja vahvistetuksi.

Edellä esitetyn perusteella annetaan Eduskunnan hyväksyttäväksi seuraava lakiehdotus:

L a k i

energia-avustuksista annetun lain kumoamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti säädetään:

1 §

Tällä lailla kumotaan energia-avustuksista 20 päivänä joulukuuta 1991 annettu laki (1607/91) siihen myöhemmin tehtyine muutoksineen.

2 §

Tämä laki tulee voimaan päivänä
kuuta 199 .

Energia-avustuksista annetun lain tai kotimaisten energialähteiden käytön, energiansäästön ja uuden energiantuotantoteknologian käyttöönoton edistämisestä 23 päivänä joulukuuta 1988 annetun lain (1137/88) nojalla annettu sitoumus avustuksen antamisesta pysyy kuitenkin edelleen voimassa. Päätökseen, jolla sellainen sitoumus on annettu, sovelletaan päätöksentekohetkellä voimassa ollutta lakia.

Helsingissä 22 päivänä syyskuuta 1995

Tasavallan Presidentti

MARTTI AHTISAARI

Kauppa- ja teollisuusministeri *Antti Kalliomäki*