

Asia: VN/25238/2024

Lausuntopyyntö: Valtioneuvoston asetus teollisuuden tuotantoprosessien vähähiilistämisen ja energiatehokkuuden edistämiseen sekä ilmastoneutraaliin talouteen siirtymisen edistämiseen myönnettävästä avustuksesta

Lausunnonantajan lausunto

Voitte kirjoittaa lausuntonne alla olevaan tekstikenttään

LAUSUNTO

11.10.2024

Työ- ja elinkeinoministeriölle

Lausunto luonnoksesta valtioneuvoston asetukseksi teollisuuden tuotantoprosessien vähähiilistämisen ja energiatehokkuuden edistämiseen sekä ilmastoneutraaliin talouteen siirtymisen edistämiseen myönnettävästä avustuksesta

Keskuskauppakamari kiittää mahdollisuudesta lausua valmisteilla olevasta avustuksesta. Avustus on Suomelta yksi tarpeellinen vastaus kiristyneeseen kansainväliseen kilpailuun investointien sijoittumisesta, tukee teollisuuden päästövähennyksiä ja edistää strategisesti tärkeiden arvoketjujen, kuten akkutuotannon sijoittumista Eurooppaan. Keskuskauppakamari keskittyy lausunnossaan arvioimaan tuen vähimmäiskokoa ja soveltamisalaa.

1 INVESTOINNIN VÄHIMMÄISKOKORAJA JA TUEN MÄÄRÄ

Keskuskauppakamari pitää tarkoituksenmukaisena, että avustus vastaisi mahdollisimman pitkälle kriisipuitteiden (TCTF) vaatimuksia ja sitä ei rajoitettaisi tarpeettomasti kansallisesti.

Esitysluonnoksessa ehdotetaan asetuksen soveltamisalaan kuuluvan investoinnin vähimmäiskokorajaksi vähintään 30 miljoonaa euroa. Vähimmäiskokorajassa on kyse kansallisesta rajauksesta. Keskuskauppakamarin tekemän selvityksen mukaan muissa EU-valtioissa ei ole otettu käyttöön vastaavaa kokorajasta. Esimerkiksi Saksan kriisipuitteiden jaksoon 2.6. perustuvassa teollisuuden päästövähennystuessa investointien vähimmäiskoko on 1 miljoonaa euroa ja pk-yrityksille 0,5 miljoonaa euroa. Vähimmäiskokoraja on siten kansainvälisessä vertailussa korkea.

30 miljoonan euron vähimmäiskokorajaan on esityksen perusteluiden mukaan päädytty, jotta hanke olisi taloudelliselta arvoltaan ja vaikutuksiltaan Suomen talouteen suhteutettuna merkittävästä investointihankkeesta. Asetuksen § 4 mukaan avustusta voidaan myöntää hankkeeseen, jonka vaikutusten arvioidaan kokonaisharkinnan perusteella olevan Suomen ilmastotavoitteiden ja elinkeinopoliittisten tavoitteiden kannalta merkittäviä.

Keskuskauppakamari huomauttaa, että jo kriisipuitteiden asetuksessa suoraan sovellettavat vaatimukset hankkeille ovat itsessään vaativa laadullinen kriteeristö. Tämä ohjaa jo lähtökohtaisesti tukea suurempiin ja vaikutuksiltaan merkittäviin hankkeisiin ilman erillistä kokorajaa.

Keskuskauppakamari katsoo, että huomattavasti pienempi investoinnin vähimmäiskokoraja, esimerkiksi 10 miljoonaa euroa olisi muiden EU-maiden käytännön mukaista eikä rajaisi tarpeettomasti avustuksen piiriin soveltuvia hankkeita. Avustuksen ja kriisipuitteiden kriteerit ohjaavat joka tapauksessa tuen kohdentumista vaikuttavuudeltaan merkittäviin hankkeisiin.

11 § mukaan teollisuuden päästövähennyshankkeet voisivat saada enintään 50 prosenttia tukea, kun kyse on muusta kuin sähköistymisestä (käytännössä vedyn hyödyntämisestä), ja enintään 30 prosenttia kun kyse on sähköistymisestä tai energiankulutusta vähentävästä investoinnista. Tukitasojen eroja ei perustella esitysluonnoksessa.

Keskuskauppakamari katsoo, että tuen enimmäistason tulisi olla teknologianeutraali. Keskuskauppakamari esittää, että 11 § tukitasojen tulisi olla yhdenmukaisesti enintään 50 prosenttia riippumatta sovelletusta teknologiasta.

2 SOVELTAMISALAN LAAJUUS

Luonnoksen mukaan tukea sovellettaisiin kriisipuitteiden jaksoihin 2.6 (teollisuuden vähähiilistyminen) ja 2.8 (strategiset nettonollainvestoinnit), mutta rinnakkain valmistellusta investointiverohyvityksestä poiketen ei jaksoon 2.5.1., joka kattaa esimerkiksi uusiutuvan energian,

energiavarastot, vedyn ja uusiutuvat polttoaineet. Esityksessä ei perustella, miksi soveltamisala on tuessa kapeampi.

Suomella on ollut viime vuosina muita avustusvälineitä, joilla on tuettu vety- ja polttoainehankkeita. Suomi on myös saanut komissiolta heinäkuussa 2024 hyväksynnän 200 miljoonan euron suoralle tuelle kriisipuitteiden jakson 2.5.1 mukaiseen toimintaan. Keskuskauppakamari pyytää työ- ja elinkeinoministeriötä selventämään tukien kokonaisuutta, ja tarvittaessa laajentamaan soveltamisalaa vastaavaksi kuin verohyvityksessä.

Esitysluonnoksen mukaan verkkosähköllä tuotettu vety rajattaisiin kansallisesti teollisten tuotantoprosessien vähähiilistämisen (jakso 2.6) ulkopuolelle. Keskuskauppakamari pitää rajausta periaatteellisesti ongelmallisena, koska Suomelle on tärkeää edistää vähäpäästöisen verkkosähkön hyödyntämistä vedyntuotannossa EU-tasolla ja kansallisesti. Lähes päästötön verkkosähkö on Suomelle keskeinen kilpailuetu. Rajaus myös sitoisi teollisten hankkeiden mahdollisuuksia hyödyntää vähäpäästöistä vetyä vuosiksi eteenpäin.

Keskuskauppakamari esittää, että verkkosähköllä tuotettu vety hyväksytään teollisten prosessien päästöjen vähentämisessä kriisipuitteiden jakson 2.6 ehtojen mukaisesti. Verkkosähkön mukaan ottamisesta tulisi luopua vain, mikäli sen arvioidaan vaarantavan koko avustuksen käyttöönoton etenemisen.

Jakson 2.6. mukainen avustus edellyttää kriisipuitteiden mukaisesti 40 prosentin päästövähennyksiä tai 20 prosentin energiankulutuksen vähennystä teollisuuslaitoksessa. Keskuskauppakamari huomauttaa, että lain tarkkarajaisuuden vuoksi olisi perusteltua täsmentää, mitä teollisuuslaitoksella tarkoitetaan. Esimerkiksi päästökauppalaki (1270/2023) sisältää laitoksen määritelmän. Päästövähennysten edistämisen kannalta tarkoituksenmukaista olisi tarkastella vähennyksen toteutumista esimerkiksi tuotantolinjan tai –prosessin tasolla, mikäli mahdollista.

Esitysluonnoksen mukaan teollisuuslaitosten kasvihuonekaasupäästöjen vähenemistä tarkasteltaessa on otettava huomioon myös biomassan poltosta aiheutuvat todelliset kasvihuonepäästöt. Vaatimus on kriisipuitteiden mukainen. Keskuskauppakamari huomauttaa, että vaatimus on hakijan kannalta epäselvä ja osin ristiriitainen voimassa olevan EU- ja kansallisen lainsäädännön kanssa. Esimerkiksi teollisuuslaitoksia koskevan päästökauppadirektiivin ja Suomen päästökauppalain mukaan kestävyyskriteerit täyttävä biomassa lasketaan nollapäästöiseksi.

Keskuskauppakamari katsoo, että esityksen jatkovalmistelussa on täsmennettävä, mitä biomassan polton kasvihuonepäästöjen huomiointi käytännössä tarkoittaa, ja varmistettava että se on linjassa muun lainsäädännön kanssa siten, että kestävyyskriteerit täyttävä biomassa lasketaan nollapäästöiseksi.

3 KANSAINVÄLINEN VERTAILU

Investointiavustuksen käyttöönotto on kansainvälisessä vertailussa perusteltua.

Keskuskauppakamarin koostamien tietojen mukaan komissio hyväksyi vuosina 2023 ja 2024 73 EU-maiden puhtaan siirtymän investointien tukiohjelmia, joiden budjettien yhteissumma on lähes 145 miljardia. Kaikkiaan 20 EU-maata 27 on saanut komissiolta 2023–2024 hyväksynnän puhtaan siirtymän tukiohjelmille. Suuret jäsenmaat Ranska, Saksa ja Italia kattavat tukisummista yli 75 prosenttia.

Yhteissummasta noin kolmasosa, noin 46 miljardia euroa perustuu Suomen valmisteleman investointihyvityksen tavoin kriisipuitteisiin (TCTF) ja kaksi kolmasosaa, noin 99 miljardia euroa vuonna 2022 päivitettyihin valtiontukien energia- ja ympäristösuuntaviivoihin (CEEAG). On huomionarvoista, että 2025 lopussa päättyvistä kriisipuitteista poiketen CEEAG ei ole määräaikainen, vaan toistaiseksi voimassa.

Kriisipuitteet antaa suoraviivaiset ohjeet hyväksyttävälle valtioneuvostolle ja sisältää tyhjentävän listan toimenpiteistä ja teknologioista, joita sen nojalla on mahdollista tukea. Energiasuuntaviivat CEEAG mahdollistaa laajemman valikoiman erilaisia toimenpiteitä, mutta niiden notifiointi voi olla monimutkaisempi prosessi. TCTF ei esimerkiksi salli hiilidioksidin talteenoton ja varastoinnin tukemista, joten Ruotsi ja Tanska ovat perustaneet tukiohjelmansa CEEAG:n varaan. Toisaalta CEEAG ei mahdollista investointeja koneisiin ja laitteisiin, kuten akkuihin ja elektorilyysereihin, toisin kuin TCTF:n jakso 2.8.

Keskuskauppakamari pitää avustuksen notifiointia TCTF:n nojalla perusteltuna erityisesti hankkeen kiireellisyyden tähden. Keskuskauppakamari huomauttaa kuitenkin, että nyt valmisteltu investointiverohyvityksen ja suoran avustuksen kokonaisuus sisältää katvealueita johtuen TCTF-kriisipuitteista tulevista soveltamisalan rajauksista. Jatkossa Suomen on arvioitava, tarvitaanko esimerkiksi CEEAG:n nojalla notifioitu mekanismi, jolla voidaan avustaa muun muassa hiilidioksidin talteenottohankkeita.

Pääsääntöisesti tukiohjelmat koostuvat suorista tuista ja jossain määrin lainoista, takauksista tai hintaerosopimuksista. Veroetu on hyväksytyissä tukiohjelmissa verrattain harvinainen tukimuoto. Verotukseen perustuvan tuen ovat notifioineet Ranska, Saksa, Unkari ja Slovakia, ja ne kohdistuvat kriisipuitteiden jaksoon 2.8 eli strategiisiin investointeihin. Energiasuuntaviivojen puitteissa ei ole notifioitu veroetuja, vaikka CEEAG mahdollistaa myös ne.

Keskuskauppakamarin laatiman analyysin tarkastelujakson 1.1.2023 – 5.7.2024 jälkeen komissio on hyväksynyt 11 uutta jäsenmaiden tukiohjelmia, joiden budjetti on yhteensä yli 11 miljardia euroa. TCTF:n ja CEEAG:n nojalla 2023 – 2024 hyväksytyjen tukiohjelmien yhteissumma on siten yli 155 miljardia euroa ja tukiohjelmiä on kaikkiaan 84.

4 TUKIMEKANISMIEN JATKO

Nyt valmisteltu investointiavustus on haettavissa kriisipuitteiden mukaisesti vuoden 2025 loppuun. On kuitenkin mahdollista, että komissio jatkaa kriisipuitteiden kestoja tai ottaa käyttöön uudet väliaikaiset kriisipuitteet. Esimerkiksi Mario Draghin raportti esittää harkittavaksi TCTF:n keston pidentämistä vuoden 2025 jälkeen. Kilpailusta vastaavan komission varapuheenjohtajaehdokka Teresa Riberan tehtäväkirjeessä hänelle annetaan tehtäväksi laatia uudet valtioneuvoston tukipuitteet osana puhtaan teollisuuden ohjelmaa (Clean Industrial Deal) ja hyödyntäen TCTF:n kokemuksia.

Keskuskauppakamari toteaa, että Suomen kannalta paluu tiukempiin valtioneuvoston tukisääntöihin olisi reilun kilpailun ja EU:n sisämarkkinoiden kehityksen kannalta parasta. Suomen on kuitenkin varauduttava siihen, että näin ei käy, ja oltava aktiivinen vaikuttamisessa mahdollisiin uusiin valtioneuvoston tukipuitteisiin, jotta niiden kilpailua vääristävä vaikutus olisi mahdollisimman pieni. On myös huomionarvoista, että energiasuuntaviivat CEEAG mahdollistaa laajasti tuet puhtaan siirtymän hankkeisiin.

Vaikuttaminen koskee myös puitteiden soveltamisalan yksityiskohtia teknologianeutraaliuden pohjalta. Puitteiden tulisi kohdella tasapuolisesti kaikkea päästötöntä energiaa, mukaan lukien ydinenergia, ja mahdollistaa teollisuuden päästövähennykset nykyistä laajemmalla keinovalikoimalla. Nykyiset TCTF:n ehdot eivät esimerkiksi kata kaikkia teknologioita terästeollisuuden päästöjen vähentämiseksi. Myös bioperäisen hiilidioksidin talteenoton tukemisen tulisi olla kriisipuitteiden pohjalta mahdollista.

Keskuskauppakamari katsoo, että Suomen on varauduttava jatkamaan ja kehittämään tukimekanismejaan julkisen talouden kestävyys huomioiden, mikäli valtioneuvoston tukisääntöjen poikkeukset jatkuvat vuoden 2025 jälkeen.

KESKUSKAUPPAKAMARI

Teppo Säkinen

Johtava asiantuntija, elinkeino- ja ilmastopolitiikka

Säkkinen Teppo
Keskuskauppakamari