

Asia: VN/506/2021

## Hallituksen esitys laiksi energiaintensiivisten yritysten sähköistämistuesta

### Lausunnonantajan lausunto

#### **Voitte kirjoittaa lausuntonne alla olevaan tekstikenttään**

Lakiesityksen mukainen tuki olisi teollisuusyritysten sähkönkäyttöön sidottu suora yritystuki.

Tuen perusteluksi esitetään, että tuella korvataan päästökaupasta teollisuudelle sähkön hinnan nousun kautta aiheutuvia välillisiä kustannuksia. Kyseessä on siis sähkön käytön kustannustuki, josta yritykset kuitenkin velvoitetaan ohjaamaan osa kehittämistoimiin.

VATT esittää lakiesityksestä ja lain vaikutusten arvioinnista seuraavia huomioita:

1 Lakiesitys ei arvioi, kuinka paljon päästökauppa nostaa sähkön hintaa ja yritysten kustannuksia Suomessa

Lakiesityksen vaikutusten arviointia voi pitää monella tapaa puutteellisena. Lakiesityksessä ja vaikutusten arvioinnissa ei ensiksikään esitetä arvioita siitä, kuinka paljon päästökauppa nostaa sähkön hintaa ja yritysten kustannuksia Suomessa. Ilmeisesti tarkoitus on, että tuen määräytymisperusteessa päästökaupan vaikutusta sähkön hintaan mittaa fossiililla polttoaineilla tuotetun sähkön päästökerroin. Näin saadun kertoimen arvo Suomen ja Ruotsin muodostamalle sähkömarkkina-alueelle on 0,61 tCO<sub>2</sub>e/MWh. Fossiilisten polttoaineiden osuus Suomen sähköntuotannosta on lakiesityksen mukaan kuitenkin vain noin 15 prosenttia. Suomen sähköntuotannon päästökerroin kokonaisuudessaan onkin lähes kertaluokkaa pienempi kuin tuen määräytymisperusteessa käytetty kerroin: 0,089 tCO<sub>2</sub>e/MWh (European Environment Agency 2021). Ruotsin sähköntuotannon päästökerroin puolestaan on 0,012 tCO<sub>2</sub>e/MWh (European Environment Agency 2021). Vaikka fossiilisia polttoaineita käyttävillä laitoksilla voi olla osuuttaan paljonkin suurempi merkitys sähkön hinnan muodostumisessa, monet muutkin tekijät vaikuttavat hintaan. Suomen osalta on erityisesti huomionarvoista, että teollisuuslaitokset omistavat osuuksia niin

sanotuissa mankala-yrityksissä, jotka myyvät tuottamansa sähkön omistajayhtiöilleen omakustannushintaan. Jos mankala-yritys tuottaa sähköä ydinvoimalla tai vesivoimalla, sille ei koidu kustannuksia päästökaupasta eikä päästökauppa siten vaikuta tuotetun sähkön omakustannushintaan. Lakiesityksessä olisi syytä perustella, mitä hinnanmuodostuksesta oletetaan ja miksi Suomen ja Ruotsin muodostamalle alueelle käytetty päästökerroin on kertaluokkaa suurempi kuin Suomen ja Ruotsin sähköntuotannon päästökertoimien keskiarvo. Lakiesitys ei myöskään arvioi, olisiko tuki pienempi, yhtä suuri vai suurempi kuin päästökaupan aiheuttama sähkön hinnan nousu. Mikäli valittu tuen määräytymisperuste johtaa päästökaupan aiheuttamaan hinnannousun ylikompensointiin, tuen tavoitteet olisi mahdollista saavuttaa myös pienemmillä valtiontalouden kustannuksilla.

2 Lakiesityksen arvio vaikutuksista yrityksiin perustuu vain tuen piiriin kuuluvien yritysten mielipiteisiin

Tuen vaikutuksia yritysten toimintaan lakiesitys arvioi vain tuen piiriin kuuluvien yritysten mielipidettä kysymällä. Samantyyppisistä tuista olisi olemassa myös tutkimustietoa, jopa useita valtioneuvoston kanslian tilaamia analyysyjä. Arviointi ei kokonaisuutena ole Säädosohdotusten arviointiohjeiden (oikeusministeriön julkaisu 2007:6) mukainen. Ei ole arvioitu, miten vaikutukset kohdistuvat liikevaihdon ja henkilöstöltään erisuuruisiin tai eri maantieteellisillä alueilla toimiviin yrityksiin. Ei ole muodostettu kuvaa siitä, millainen on sääntelyn kohteena olevien yritysten toimintaympäristön ja markkinoiden nykytila ja yritystoiminnan reunaehdot. Kuten yllä jo todettiin, edes tuen perusteena olevan sääntelyn vaikutusta sen tuotantopanoksen hintaan, jonka hintavaikutusta tuella kompensoitaisiin, ei ole arvioitu.

3 Tukea saisivat täysimääräisenä myös laitokset, jotka myyvät päästöttömästi tuottamaansa sähköä ja siten hyötyvät päästökaupan aiheuttamasta sähkön hinnannoususta myymänsä sähkön osalta

Lakiesityksen mukaan tukea maksettaisiin myös omaan käyttöön tuotetusta sähköstä, toisin kuin esitetyn tuen edeltäjää, päästökaupan epäsuorien kustannusten kompensatiotukea. Jos siis esimerkiksi sellu-paperi-integraatti tuottaa sellunvalmistuksen sivutuotteena päästötöntä sähköä, jonka tuotantoon ei tarvita EU:n päästökaupan päästöoikeuksia eikä päästökauppa muodosta kustannusta, laitos on kuitenkin oikeutettu kustannustukeen myös itse tuottamansa sähkön osalta. Mikäli laitos myös myy tuottamaansa sähköä, se hyötyy päästökaupan aiheuttamasta sähkön hinnannoususta myymänsä sähkön osalta, mutta saa samalla edelleen sähkön käytön kustannustukea. Valtiontalouden kannalta olisi hyvä arvioida, onko tuen myöntäminen täysimääräisenä myös omaan käyttöön tuotetusta sähköstä tuen tavoitteiden kannalta tarpeellista vai lisäkö se tarpeettomasti kustannuksia valtiontaloudelle.

4 Tuen määräytyminen tarkasteluvuoden sähkönkulutuksen perusteella ja tuen osittainen kohdentaminen energiapanosten tuottavuutta lisääviin kehittämistoimiin tukevat tavoitetta edistää kustannuskilpailukykyä

Tuen tavoitteiden mukaisena muotoiluna voi pitää sitä, että lakiesityksen mukainen tuki olisi sidottu tarkasteluvuoden sähkönkulutukseen, jolloin tuen voi katsoa osaltaan turvaavan teollisuuden kustannuskilpailukykyä. Lisäksi tuen saajien edellytetään kohdistavan vähintään 50 prosenttia myönnetystä tuesta kehittämistoimiin, joilla tavoitellaan päästövähennyksiä, energiatehokkuusparannuksia tai uusiutuvan energian osuuden lisäämistä. Nämä kehittämistoimet voivat myös edistää kustannuskilpailukykyä energiapanosten tuottavuuden kasvun kautta.

5 Lakiesitys ei sisällä tietoa siitä, kuinka tuen kohdistamista kehittämistoimiin valvottaisiin

Lakiesitys on kuitenkin vielä epätäydellinen siltä osin, että tuen kohdistamisesta kehittämistoimiin, siihen liittyvästä raportointivelvoitteesta sekä tukiviranomaisen menettelyistä säädettäisiin tarkemmin sähköistämistukea koskevassa valtioneuvoston asetuksessa. Lakiesityksestä ei siis selviä, kuinka velvoitetta ohjata 50 prosenttia myönnetystä tuesta kehittämistoimiin on tarkoitus valvoa. Ei siis myöskään ole mahdollista arvioida, missä määrin tuen voi odottaa saavuttavan kehittämistoimiin liittyviä tavoitteitaan.

6 Tuen rajaaminen korkeimmillaan 150 miljoonaan euroon vuodessa on perusteltua

Päästöoikeusmarkkinoiden myönnettävän tuen määrään ja valtiontalouden kustannuksiin aiheuttamaan epävarmuutta on tarkoitus hallita rajaamalla vuosittain myönnettävä tuki korkeimmillaan 150 miljoonaan euroon. Rajaus on perusteltu, etenkin kun tuen määrän ja päästökaupan aiheuttaman tosiasiallisen sähkön hinnan nousun suhde jää lakiesityksessä arvioimatta. Suorien tukien jakaminen sisältää vaaran, että yhteiskunnan resursseja käytetään tukiin, joiden yhteiskunnalliset hyödyt jäävät vähäisiksi. On parempi myöntää suorita kustannustukia harkiten kuin automaattisesti suuriakin päästöoikeuden hinnanvaihteluita seuraten.

7 Markkinakilpailun näkökulmasta on hyvä, ettei tukea ole rajattu yrityksen koon perusteella

Tukea ovat oikeutettuja hakemaan kaikki tukeen oikeutetuilla toimialoilla toimivat yritykset, yrityksen koosta tai tuen määrään keskeisesti vaikuttavasta sähkön kulutuksen suuruudesta riippumatta.

8 Tuen suuntaaminen myös kehittämistoimiin on voi vähentää päästöjä, mutta valvonnasta tulisi huolehtia

Ilmastovaikutusten näkökulmasta on hyvä, että osa tukisummasta veloitetaan käyttämään kehittämistoimiin. Olisi kuitenkin tärkeää, että tuen kohdistamisesta kehittämistoimiin, siihen liittyvästä raportointivelvoitteesta sekä tukiviranomaisen menettelyistä säädettäisiin niin, että velvoite todella tuottaa uusia kehittämistoimia, jotka ilman tukea olisivat jääneet tekemättä. Tästä lakiesitys kertoo vain säädettävän tarkemmin sähköistämistukea koskevassa valtioneuvoston asetuksessa.

Viitteet:

European Environment Agency (2021). Greenhouse gas emission intensity of electricity generation. [https://www.eea.europa.eu/data-and-maps/daviz/co2-emission-intensity-8#tab-googlechartid\\_googlechartid\\_chart\\_111\\_filters=%7B%22rowFilters%22%3A%7B%7D%3B%22columnFilters%22%3A%7B%22pre\\_config\\_date%22%3A%5B2019%5D%7D%7D](https://www.eea.europa.eu/data-and-maps/daviz/co2-emission-intensity-8#tab-googlechartid_googlechartid_chart_111_filters=%7B%22rowFilters%22%3A%7B%7D%3B%22columnFilters%22%3A%7B%22pre_config_date%22%3A%5B2019%5D%7D%7D), haettu 4.8.2021.

Helsingissä 4.8.2021

Marita Laukkanen

Johtava tutkija, Valtion taloudellinen tutkimuskeskus

Laukkanen Marita  
Valtion taloudellinen tutkimuskeskus VATT