

Asia: VN/3707/2022

Luonnos valtioneuvoston asetukseksi energiaintensiivisen teollisuuden 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 Lakiesityksen arvio päästökaupan vaikutuksista sähkön hintaan on puutteellinen

Lakiesityksen vaikutusten arviointia voi pitää monella tapaa puutteellisena. Lakiesityksessä ja vaikutusten arvioinnissa esitetty arvio päästökaupan vaikutuksesta sähkön hintaan olettaa, että sähkön tuottajat pystyvät siirtämään päästökaupan kustannukset kokonaisuudessaan sähkön hintaan. Tämän oletuksen tueksi ei esitetä mitään perusteita eikä aiheeseen liittyvää tutkimuskirjallisuutta ole hyödynnetty vaikutusarvioinnissa.

Vaikka toistaiseksi rajatuotantolaitoksena on usein toiminut fossiilisia polttoaineita tuottava laitos ja 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.

Vaikutusarvioinnissa todetaan perusteena tuelle myös seuraavaa: ”Rajallisen sähkönsiirron kapasiteetin vuoksi Suomen aluehinta on toistaiseksi suuren osan ajasta pohjoismaista systeemihintaa korkeampi. Näin odotetaan jatkuvan Olkiluoto 3 -ydinvoimalaitosyksikön käynnistymiseen asti.” Tämä perustehan on jo vanhentunut, sillä Olkiluoto 3 -ydinvoimalaitosyksikkö on jo tällä hetkellä käynnissä ja sen odotetaan aloittavan säännöllinen sähköntuotanto heinäkuussa 2022.

2 Tukea saisivat täysimääräisenä myös yritykset, jotka myyvät päästöttömästi tuottamaansa sähköä ja siten hyötyvät mahdollisesta 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, yritys on kuitenkin oikeutettu kustannustukeen myös itse tuottamansa sähkön osalta. Mikäli yritys myös myy tuottamaansa sähköä, se hyötyy mahdollisesta päästökaupan aiheuttamasta sähkön hinnannoususta myymänsä sähkön osalta, mutta saa samalla edelleen sähkön käytön kustannustukea.

Valtiontalouden kannalta olisi ollut syytä arvioida perusteellisesti, onko tuen myöntäminen täysimääräisenä myös omaan käyttöön tuotetusta sähköstä ja päästötöntä sähköä myyville yrityksille tuen tavoitteiden kannalta tarpeellista vai lisääkö se tarpeettomasti kustannuksia valtiontaloudelle.

3 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.

4 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 puutteellisesti arvioituksi.

Suorien tukien jakaminen sisältää vaaran, että yhteiskunnan resursseja käytetään tukiin, joiden yhteiskunnalliset hyödyt jäävät vähäisiksi. On parempi myöntää suoria kustannustukia harkiten kuin automaattisesti suuriakin päästöoikeuden hinnanvaihteluita seuraten.

5 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.

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

Ilmastovaikutusten näkökulmasta on hyvä, että osa tukisummasta veloitetaan käyttämään kehittämistoimiin. On kuitenkin tärkeää, että tuen kohdistamisesta kehittämistoimiin myös valvotaan huolellisesti ja että veloitteiden rikkomisesta seuraa sanktioita. Vain näin voidaan toivoa veloitteen todella tuottavan uusia kehittämistoimia.

Helsingissä 9.5.2022

Marita Laukkanen

Johtava tutkija, Valtion taloudellinen tutkimuskeskus

Laukkanen Marita
Valtion taloudellinen tutkimuskeskus VATT