Päästökaupan epäsuorien kustannusten kompensaatio – HE 147/2016 vp

Magnus Cederlöf, ympäristöministeriö

Ympäristövaliokunnan kuuleminen 6.10.2016

Hallituksen esityksessä esitetään kompensaatiojärjestelmän käyttöönottoa energiaintensiiviselle teollisuudelle aiheutuvien päästökaupan epäsuorien kustannusten kompensoimiseksi. Tukea myönnettäisiin tukeen oikeutetuilla toimialoilla vuosien 2016 – 2020 kustannusten perusteella. Tukiohjelma olisi määräaikainen.

Yleisesti ottaen hallituksen esityksen luonnosta voidaan pitää hyvin ja monipuolisesti valmisteltuna annettujen reunaehtojen puitteissa. Ympäristöministeriö on voinut vaikuttaa esitykseen valmisteluprosessin aikana. Valmistelua voidaan pitää asianmukaisena.

Päästökaupan epäsuorilla vaikutuksilla tarkoitetaan käytännössä sitä, että päästöoikeuden hinta siirtyy sähkön hintaan ja aiheuttaa kohonneita kustannuksia erityisesti paljon sähköä käyttävälle teollisuudelle. Energiaintensiivinen teollisuus kuuluu jo ennestään suorien vaikutusten eli päästöjen osalta hiilivuodon lieventämiseksi toteuttavien toimenpiteiden piiriin.

Tukiohjelman määräaikaisuus ja tuki-intensiteetin rajoittaminen 50 %:iin ovat merkittäviä tekijöitä järjestelmän valtiontaloudellisten vaikutusten kannalta. Tarkan tukimäärän arviointi etukäteen on kuitenkin hankalaa johtuen varsin monimutkaisesta laskentametodiikasta. Lisäksi päästöoikeuden hinnan kehitykseen liittyy runsaasti epävarmuutta.

Hallituksen esityksessä viitataan päästöoikeuden historialliseen hintakehitykseen ja sen nykytasoon, joka on jäänyt aikaisemmin arvioitua selkeästi alhaisemmalle tasolle. Markkina-analyytikot ovat viime aikoina korjanneet hintaprojektionsa järjestelmällisesti alaspäin lähivuosien kehityksen osalta. Näin ollen tämän hetken arviot sekä tuen määrästä että epäsuorien vaikutusten suuruusluokasta ovat hallituksen esitykseen verrattuna alemmalla tasolla.

Nykytilan arvioinnissa todetaan, että muuttuvien tuotantokustannusten edullisuusjärjestys määrää voimalaitosten ajojärjestyksen pohjoismaisilla sähkömarkkinoilla ja että merkittävän osan ajasta rajatuotantomuotona on hiililauhde. Toisin sanoen osan ajasta rajatuotantomuotona on jokin muu, mahdollisesti päästövapaa tuotantomuoto. Vaikuttaa selvältä että erityisesti vähän pidemmällä aikavälillä hiililauhde yhä harvemmin määrittää sähkön rajahinnan.

Hallituksen esityksessä (taloudelliset vaikutukset) todetaan, että tuki omalta osaltaan turvaisi sähköintensiivisen vientiteollisuuden kilpailukykyä. Tässä yhteydessä voidaan lisäksi todeta, että kilpailukyky saattaisi parantua erityisesti suhteessa niihin maihin, joissa ei ole otettu käyttöön tukijärjestelmää. Tukijärjestelmien yleistyminen ajan myötä toisaalta voi vaimentaa sen tuomaa kilpailukykyvaikutusta. Energiaintensiivisen teollisuuden kilpailukykyyn vaikuttaa tällä hetkellä moni muukin seikka kuin mahdolliset päästökaupan epäsuorat vaikutukset.

Tukitoimien jatkosta seuraavalla päästökauppakaudella ei ole vielä päätöksiä. Päästökauppadirektiivi on parhaillaan uudistettavana ja sen yhteydessä keskustellaan myös epäsuorien kustannusten kompensoinnista. Komission ehdotuksen mukaan jäsenmaiden tulisi jatkossa maksaa kompensaatiota epäsuorista vaikutuksista. Vaikuttaa kuitenkin selvältä että asian harkinta jää viime kädessä jäsenmaille jatkossakin.