HE 147/2016 vp
laiksi päästökaupan epäsuorien kustannusten kompensoimisesta



Työ- ja elinkeinoministeriö
Arbets- och näringsministeriet

Pääasiallinen sisältö

- **Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi laki päästökaupasta johtuvien epäsuorien kustannusten kompensaatiosta.**
- **Esityksen keskeisenä tavoitteena on kompensoida sähköintensiiviselle teollisuudelle päästökaupasta aiheutuvia epäsuoria kustannuksia. Laissa määritellyt toimialat voisivat saada tukea päästöoikeuden hinnasta johtuvan korkeamman sähkön hinnan kompensoimiseksi. Laissa säädettäisiin tuen hakemisesta, tuen myöntämisen perusteista, tuen määrän laskemisesta sekä viranomaistehtävistä, todentamisesta ja valvonnasta. Maksettavan tuen suuruus riippuisi muun muassa päästöoikeuden hinnasta sekä tuen saajan sähkönkulutuksesta tai tuotannon määrästä.**
- **Tuki rahoitettaisiin valtion talousarviosta. Lakiehdotus liittyy vuoden 2017 talousarvioon ja on tarkoitettu käsiteltäväksi sen yhteydessä.**
- **Laki on tarkoitettu tulemaan voimaan vuoden 2017 alusta. Lain voimaantulo edellyttää, että Euroopan unionin komissio on hyväksynyt lakiehdotukseen sisältyvän valtiontuen.**
- **Tuki perustuu Euroopan komission antamiin valtiontuen suuntaviivoihin tietyistä päästökauppajärjestelmään liittyvistä valtiontukitoimenpiteistä vuoden 2012 jälkeen (2012/C 158/04)**

EU-lainsäädäntö

- **Päästökauppadirektiivissä 2003/87/EY mahdollistetaan päästökaupan aiheuttamien sähkön hintaan siirrettyjen kustannusten kompensoiminen.**
- **Tuki-instrumentin tarpeellisuutta perustellaan hiilivuodon riskillä.**
- **Hiilivuoto = Tuotannon, markkinaosuuksien tai investointien siirtyminen maihin, joissa ilmastopolitiikan kustannukset teollisuudelle ovat alhaisempia.**
- **Tiettyjen toimialojen katsotaan olevan erityisen alttiita hiilivuodon riskille niin kauan kuin niiden globaaleihin kilpailijoihin ei kohdistu EU:n päästökauppajärjestelmää vastaavaa kustannusrasitetta.**
- **Tuen käyttöönotto on jäsenvaltioiden kansallisessa harkinnassa.**
- **Tuki on valtiontukea, joka edellyttää komission hyväksyntää.**
- **Komission antamissa valtiontukisuuntaviivoissa määritellään perusteet tuen myöntämiselle ja sen määrän laskemiselle, tuen sallittu kesto ja muut tukea määrittävät periaatteet.**

Lainsäädäntö EU- ja ETA-maissa

- **Tukiohjelman ovat EU- ja ETA-maista ottaneet käyttöön Saksa, Iso-Britannia, Norja, Belgia, Alankomaat, Espanja, Kreikka ja Slovakia.**
- **Ohjelmat noudattavat EU-sääntöjä muutamin kansallisin rajauksin.**
- **Tukiohjelmat voi jakaa kolmeen luokkaan:**
  - 1. Yritysten kompensaatio määräytyy EU-sääntöjen ja kansallisten lisärajoitteiden mukaan;
  - 2. Kompensaation kokonaismäärä määräytyy kiinteän budjetin mukaan; tai
  - 3. Kompensaation kokonaismäärä määräytyy päästöoikeuksien huutokauppatulojen mukaan.
- **Vuonna 2014 käytössä olevien tukiohjelmien kustannukset vaihtelivat Espanjan 1–3 miljoonan euron ja Saksan noin 200 miljoonan euron välillä.**

Keskeiset ehdotukset: Tukikelpoiset toimialat

NACE-koodi	Kuvaus
2742*	Alumiinin tuotanto*
1430	Kemiallisten ja lannoitemineraalien louhinta
2413*	Muiden epäorgaanisten peruskemikaalien valmistus*
2743*	Lyijyn, sinkin ja tinan tuotanto*
1810	Nahkavaatteiden valmistus
2710*	Raudan, teräksen ja rautaseosten valmistus*
272210	Teräksestä valmistetut saumamat putket
2112	Paperin, kartongin ja pahvin valmistus
2415*	Lannoitteiden ja typpiyhdisteiden valmistus*
2744	Kuparin tuotanto
2414*	Muiden orgaanisten peruskemikaalien valmistus*
1711	Puuvillatyyppisten kuitujen valmistelu ja kehruu
2470	Tekokuitujen valmistus
1310	Rautamalmien louhinta

Seuraavat osat toimialasta Ensiömuovin valmistus (2416):	
24161039	Pientiheyspolyeteeni
24161035	Suoraketjuinen pientiheyspolyeteeni
24161050	Suurtiheyspolyeteeni
24165130	Polypropeeni
24163010	Polyvinyylikloridi
24164040	Polykarbonaatti
Seuraava osa toimialasta Massan valmistus (2111):	
21111400	Mekaaninen puumassa

Toimialojen hiilivuotoriskin arvioiminen

- **Komissio arvioi EU:n tasolla, missä määrin toimialalla tai sen osalla on mahdollista siirtää välilliset lisäkustannukset tuotteiden hintaan menettämättä merkittävää markkinaosuutta.**
- **Menetelmä tukikelpoisten toimialojen ja niiden osien määrittämiseksi:**

1. **Kolmansien maiden kanssa käytävän kaupan merkittävyys on yli 10 %; ja**
2. **Päästökaupasta aiheutuvien välillisten lisäkustannusten yhteismäärä johtaisi tuotantokustannusten vähintään 5 % lisääntymiseen laskettuna osuutena bruttoarvonlisäyksestä.**

- **Samat hintaoletukset ja sähkön keskimääräinen päästökerroin kuin ETS-direktiivin hiilivuotolistan määrittelyssä (2010/2/EU).**
- **Kaupan merkittävyyden arvioinnissa ei oteta huomioon mahdollista hiilidioksidipäästöjen hinnoittelua kolmansissa maissa.**
- **Lähtökohtana, että 100 % CO2-kustannuksesta siirretään tuotteen hintaan.**
- **Lisäksi laadullinen arviointi ns. rajatapauksille (yhdistetty kustannus- ja kauppakriteeri) tai toimialoille, joilla data laadultaan heikkoa.**

Keskeiset ehdotukset: Tuen määrän laskeminen

Tuotokseen perustuvassa laskennassa:

$$Amaxt = Ait \times Ct \times Pt\text{-}1 \times E \times BO$$

Ait = Tuki-intensiteetti = 0,40 vuosina 2016-2018 ja 0,375 vuosina 2019 ja 2020

Ct = hiilidioksidin päästökerroin [t(CO2) / MWh] = 0,67 (Suomi)

$Pt{-}1$ = Päästöoikeuden termiinihinta edellisenä vuonna [€ / t(CO2)]

E = Tuotekohtainen sähkönkulutuksen tehokkuuden vertailuarvo

BO = Perustuotos, tonnia keskimäärin 2005 –2011

Sähkönkulutukseen perustuvassa laskennassa:

$$Amaxt = Ait \cdot Ct \cdot Pt{-}1 \cdot EF \cdot BEC$$

Ait = Tuki-intensiteetti = 0,40 vuosina 2016-2018 ja 0,375 vuosina 2019 ja 2020

Ct = hiilidioksidin päästökerroin [t(CO2) / MWh] = 0,67 (Suomi)

$Pt{-}1$ = Päästöoikeuden termiinihinta edellisenä vuonna [€ / t(CO2)]

EF = Toissijainen sähkönkulutuksen tehokkuuden vertailuarvo = 0,8

BEC = sähkönkulutuksen perustaso (keskiarvo aikavälillä 2005 -2011) [MWh]

Tuen määrän laskeminen

- **Tuki-intensiteetti on laskeva ja 50 % EU-sääntöjen mukaisesta maksimista**
- **Päästökerroin kuvaa fossiilisista polttoaineista eri maantieteellisillä alueille tuotetun sähkön hiilidioksidi-intensiteetin painotettua keskiarvoa. Päästökerroin osoittaa, miten tärkeitä fossiilisia polttoaineita käyttävät voimalat ovat loppuhinnan määräytymiselle sähkön tukkumarkkinoilla.**
- **Tuen määrä vaihtelee päästöoikeuden hinnan vaihtelujen mukaan.**
- **Eri tuotteisiin sovelletaan joko tuotekohtaista sähkönkulutuksen tehokkuuden vertailuarvoa tai toissijaista vertailuarvoa. Vertailuarvo kuvaa tuotekohtaista sähkönkulutusta sähkötehokkaimmalla käytössä olevalla tuotantomenetelmällä.**
- **Perustuotos tai sähkönkulutuksen perustaso kuvaa tuotantolaitoksen tuotannon määrää. Tukea ei maksettaisi sähkön kulutukselle, jonka toimitussopimukseen ei sisälly CO2-kustannusta.**

Muut keskeiset ehdotukset

- **Tuen myöntämiselle asetettaisiin sähkönkulutukseen perustuva alaraja siten, että tukea myönnettäisiin vain yhden gigawattitunnin vuosittaista sähkönkulutusta vastaavan tuotannon määrän ylittävältä osalta. Vastaava rajaus on käytössä Alankomaiden, Belgian, Saksan ja Slovakian tukiohjelmissa.**
- **Tukea myönnettäisiin tukeen oikeutetuilla toimialoilla ja alatoimialoilla toimiville toiminnanharjoittajille vuosien 2016—2020 kustannusten perusteella.**
- **Ensimmäiset maksatukset tehtäisiin vuonna 2017 ja viimeiset vuonna 2021.**

Tuen kustannus valtiontaloudelle

- **Tukiohjelman kustannukset valtiontaloudelle muodostuvat lähinnä tuensaajille maksettavasta tuesta sekä tukiviranomaisen määräraha- ja henkilöresurssitarpeista.**
- **Alla olevassa taulukossa esitetään vuoden vaihteessa 2015-2016 tehty arvio päästöoikeuden hintakehityksestä sekä tuensaajille maksettavasta tuesta maksuvuosittain. Tuen määrää koskevaan arvioon aiheuttaa epävarmuutta esimerkiksi päästöoikeuden vaikeasti ennakoitava hintakehitys sekä vaikeus arvioida tarkasti tuen perusteena olevaa sähkönkulutusta tai perustuotosta.**
- **Päästöoikeuden keskihinta tulee olemaan esitettyä alhaisempi vuonna 2016, (n. 5 €). Alhainen hinta tulee laskemaan vuonna 2018 maksettavan tuen määrää (arviolta 27 M€). Myös huutokauppatulojen määrä laskee päästöoikeuden hinnan ollessa alhainen (v. 2016 arviolta 68,5 milj. euroa).**

	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2017-2021
EUA-hinta, €	8	8	8	9	11	-	-	
Tuen määrä, M€	-	-	43	43	43	46	56	232
Huutokauppa-tulot, M€			118	135	166	220	244	883

Päästöoikeuden hinta vuosina 2010-2016



Päästöoikeuden hinta vuosina 2010-2016



Päästöoikeuden hinta vuosina 2010-2016



Tuen rahoittaminen päästöoikeuksien huutokauppatuloilla

- **Hallitusohjelman mukaan tuki rahoitetaan päästöoikeuksien huutokauppatuloilla.**
- **Päästöoikeuksien huutokauppatuloja ei teknisesti korvamerkitä tai rahastoida valtion talousarviossa.**
- **Arvioitu tuen määrä ei laskelmien mukaan ylitä huutokauppatulojen määrää tukikaudella.**
- **Päästökauppadirektiivi sisältää suosituslistan huutokauppatulojen käyttökohteista.**
- **Päästökauppadirektiivin suosituksia voidaan noudattaa suuntaamalla huutokauppatuloja tai niiden tiettyä osaa vastaava summa suositusten mukaisiin käyttökohteisiin.**
- **Suomi esimerkiksi tukee uusiutuvan energian käyttöönottoa huutokauppatuloja merkittävästi suuremmalla summalla vuosittain.**

Tuen vaikutukset

- **Pöyry Management Consultingin selvityksessä arvioidaan, että Suomessa olisi alle 100 tukeen oikeutettua toimipaikkaa. Näistä suurin osa olisi metsä-, metalli- tai kemian teollisuuden laitoksia.**

	Tuki (miljoonaa euroa)	Osuus (%)
Metsäteollisuus	30	69
Metalliteollisuus	6	14
Kemianteollisuus	5	12
Ei tiedossa	2	5
Yhteensä	43	100

- **PTT:n selvityksen mukaan kompensaatioon oikeutettujen toimialojen osuus Suomen bruttokansantuotteesta on selvästi korkeampi kuin muissa EU-jäsenvaltioissa (2 prosenttia). Samojen toimialojen osuus bruttokansantuotteesta on esimerkiksi Saksassa ja Ruotsissa alle 1,5 prosenttia.**
- **Pöyry Management Consultingin selvityksessä tuen vaikuttavuutta on arvioitu esimerkkien avulla. Esimerkkitapauksissa tuki vastasi noin 0,1—0,5 prosenttia yrityksen tai toimipaikan liikevaihdosta ja 1—4 prosenttia liikevoitosta.**

Lausunnot

- **Lausuntopyyntö lähetettiin 6. päivänä toukokuuta 2016, ja lausuntoaika päättyi 6. päivänä kesäkuuta 2016. Lausunnot antoivat oikeusministeriö, valtiovarainministeriö, ympäristöministeriö, Energiavirasto, FINAS akkreditointipalvelu, Valtion taloudellinen tutkimuskeskus, Elinkeinoelämän keskusliitto EK, Kemianteollisuus ry, Metsäteollisuus ry, Teknologiateollisuus ry, Suomen ELFI Oy, Suomen Tekstiili & Muoti ry, Suomen luonnonsuojeluliitto, Kepa ry sekä Kirkon Ulkomaanavun nuorisoverkosto Changemaker.**
- **Lausunnonantajilla oli toisistaan poikkeavia käsityksiä tuen tarpeellisuudesta ja tuen mitoittamisesta. Tuensaajia edustavat järjestöt katsoivat, että tuki pitäisi mitoittaa komission valtiontukisuuntaviivojen sallitun enimmäismäärän mukaiseksi. Luonnonsuojelu- ja kehitysyhteistyöjärjestöt sekä Valtion taloudellinen tutkimuskeskus pitivät tukea tarpeettomana. Luonnonsuojelu- ja kehitysyhteistyöjärjestöt katsoivat, että päästöoikeuksien huutokauppatulot tulisi suunnata kehitysyhteistyöhön. Valtiovarainministeriö totesi lausunnossaan, ettei tukea tulisi mitoittaa ainakaan esitettyä suuremmaksi.**

Lisätietoja: Karoliina Anttonen 029 5064114
Tarja Virkkunen 029 5048252