Muistio
27.5.2022 TEM/EOS
Juhani Tirkkonen

Muistio työ- ja elinkeinoministeriön ehdottamasta lisäehdosta hallituksen esityksen laiksi energiaintensiivisen teollisuuden sähköistämistuesta HE 36/2022 vp.

Tausta

Hallituksen esityksen 4§ käsittelee sähköistämistuen myöntämisen edellytyksiä. Päästökaupan valtiontukisuuntaviivoissa (2020/C 317/04) on annettu yksityiskohtaiset säännöt, miten kansallisesti voidaan korvata päästökaupan sähkön hintaan aiheuttamia välillisiä kustannuksia. Valtiontukisuuntaviivat edellyttävät, että niiden mukaista tukea myöntävät jäsenvaltiot sitoutuvat seuraamaan, että tuensaajat, jotka kuuluvat energiatehokkuusdirektiivin mukaisen energiakatselmuksen tekemistä koskevan velvoitteen piiriin, toteuttavat jonkun suuntaviivoissa kuvatusta kolmesta ehdosta. Vaihtoehtoiset ehdot ovat:

> a) noudattavat katselmuksesta tehtävän raportin suosituksia siltä osin kuin niiden edellyttämien investointien takaisinmaksuaika on enintään kolme vuotta ja investointien kustannukset ovat oikeasuhteisia; tai
> b) pienentävät sähkönkulutuksensa hiilijalanjälkeä siten, että ne kattavat vähintään 30 prosenttia sähkönkulutuksestaan hiilettömistä lähteistä tuotetulla sähköllä; tai
> c) investoivat tukisummasta huomattavan osuuden eli vähintään 50 prosenttia hankkeisiin, joilla saadaan vähennettyä laitoksen kasvihuonekaasupäästöjä merkittävästi ja huomattavasti alle EU:n päästökauppajärjestelmässä maksutta jaettavia päästöoikeuksia varten sovellettavan vertailuarvon.

Hallituksen esityksen kansallisessa valmistelussa on arvioitu, että ehdoista b soveltuisi Suomessa parhaiten yhtenäiseksi ehdoksi kaikille sähköistämistuen piiriin kuuluville toimialoille ja toiminnanharjoittajille, sillä Suomessa sähkö tuotetaan jo nykyisin 87 % hiilettömästi ja osuus kasvaa jatkuvasti. Suurin osa tuen piirissä olevista toimijoista käyttää pörssisähköä, jonka osoittaminen yli 30% hiilettömäksi voidaan varmistaa jäännösjakaumalaskelman kautta. Vaihtoehtoa a ja b ei otettu tarkasteluun mukaan, koska vaihtoehto b:n katsottiin soveltuvan helposti kaikille sähköistämistuen piirissä oleville toimijoille.

Suuntaviivojen vaihtoehto a:n ongelmana katsottiin sen mahdollinen heikentävä vaikutus katselmustoimintaan ja siinä kirjattaviin toimenpiteisiin. Nykyisellään suurten yritysten katselmointien toimenpide-ehdotuksista toteutetaan karkeasti puolet, hajonnan ollessa suurta. Mikäli investoinnit tulisivat pakollisiksi, on mahdollista, että tällöin osa toimenpidesuosituksista jätettäisiin kirjaamatta katselmoinnista tehtävään raporttiin, mikäli ne olisivat vastoin yrityksen toimintasuunnitelmaa. Katselmuksissa ei myöskään välttämättä tehdä täsmällisiä toimenpide-ehdotuksia vaan ne perustuvat arvioihin. Näin ollen kaikki raporttiin kirjattavat suositukset eivät välttämättä ole toteuttamiskelpoisia ehdotuksia, kun niitä tarkastellaan yksityiskohtaisemmin. Suuntaviivojen ehdossa sovellettava takaisinmaksuaika viittaa pienempiin hankkeisiin ja jatkuvaan parantamiseen. On mahdollista, että ehdon täyttäviä investointeja ei löytyisi kaikkien tuensaajien suosituksissa lainkaan ja näin ollen suuntaviivojen kriteeri ei sellaisenaan soveltuisi kaikkiin tuen piirissä oleviin toiminnanharjoittajiin.

Suuntaviivojen ehdon c osalta keskeisin havainto oli, että c-ehtoa ei ole mahdollista soveltaa kaikkiin toiminnanharjoittajiin koska vaadittua päästökaupan ilmaisjaon vertailuarvoa ei ole määritelty kaikille tuen

piiriin oikeutetuille toimialoille. Näitä ovat suurin osa kemian ja metallin alan toimialoista. Monella näistä toimijoista päästöjä sen sijaan syntyy laitoksen ulkopuolelta ostetun energian tuotannossa, mutta tätä energiaa tuottaa sellainen taho, jonka toimintaan toiminnanharjoittajan toimilla ei ole vaikutusta. Metsäteollisuuden toimialalla toimivista laitoksista iso osa alittaa jo nykyisellään sovellettavan vertailuarvon.

Sähköistämistuen valmistelun yhteydessä on käyty vuoropuhelua ja viestin vaihtoa komission kanssa. Tässä vuoropuhelussa on ilmennyt, ettei komissio tulisi hyväksymään pörssisähkön jäännösjakaumaa osoituksena kattaa sähkön vähintään 30 prosentin hiilettömyysvaatimusta, vaan komissio edellyttäisi hiilettömyyden osoittamista joko oman tuotannon, PPA-sopimusten tai alkuperätakuiden kautta. Tulkinnat on tehty ensimmäisten tukijärjestelmien hyväksymisen yhteydessä.

Komission tulkinta vaikeuttaa toimijoiden mahdollisuutta täyttää tuen saamisen edellyttämä ehto. Toimialat ovat korostaneet erityisesti ensimmäisten tukivuosien haasteellisuutta, sillä vuoden 2021 sähkönkulutuksen osalta ei ole enää mahdollisuuksia hankkia alkuperätakuita ja vuoden 2022 osalta vuosi on jo edennyt pitkälle. Käydyissä keskusteluissa on ilmennyt, että ensimmäisten vuosien osalta komissio voisi hyväksyä 30 prosentin saavuttamisen siten, että tukikauden alussa tarkasteltaisiin vain kolmen vuoden jakson viimeistä vuotta, joka käytännössä tarkoittaisi vuotta 2023 ja toimijoilla olisi näin vielä mahdollisuus vaikuttaa käyttämänsä sähkön hiilettömyyden osoittamiseen.

Työ- ja elinkeinoministeriön lisäysehdotus

Valtiontukisuuntaviivojen ehdon b täyttämisen osoittauduttua ennakoitua haasteellisemmaksi on päädytty ehdottamaan pientä lisäystä lakiehdotuksen 4 §:n 1 momentin 2 kohtaa uudella alakohdalla. Muutoksen myötä laajenisivat EU:n päästökauppajärjestelmässä maksutta jaettavia päästöoikeuksia varten sovellettavan vertailuarvon alle sijoittuvien laitosten mahdollisuudet täyttää komission asettamat ehdot. Muutosta on pidetty toiminnanharjoittajien kannalta käytännössä varsin vähämerkityksisenä, koska suurin osa toiminnanharjoittajista täyttäisi jo mainitun 4 §:n 1 momentin 1 kohdan sekä 2 alakohdan a alakohdan edellytykset. Muutosta on pidetty kuitenkin tarpeellisena, jotta varmistetaan se, ettei toimijoita jää perusteettomasti tuensaantimahdollisuuksien ulkopuolelle.

Lakiehdotuksen 4§:n lisäys:

4 § Tuen myöntämisen edellytykset
Tukea voidaan myöntää, jos:
1) toiminnanharjoittaja on tehnyt energiatehokkuuslain (1429/2014) 2 luvun mukaisen energiakatselmuksen, tai se on vapautettu energiakatselmuksen tekemisestä mainitun lain 7 §:n nojalla; ja
2) niiden laitosten osalta, joiden tietojen perusteella tukea haetaan, toiminnanharjoittaja:
a) kattaa vähintään 30 prosenttia yhteenlasketusta sähkönkulutuksestaan hiilettömistä lähteistä tuotetulla sähköllä; tai
b) toiminnanharjoittajan kasvihuonekaasupäästöt ovat merkittävästi alle komission täytäntöönpanoasetuksessa (EU) 2021/447 tarkoitetun maksutta jaettavia päästöoikeuksia varten sovellettavan vertailuarvon.

Rajaamalla mahdollisuus hyödyntää alakohtaa b pelkästään vertailuarvon alle jääviin laitoksiin yhdistettynä kansallisesti asetettuun vaatimukseen, että tukea saavien tulee käyttää vähintään 50 % myönnetystä tuesta hiilineutraaliutta tukeviin kehittämistoimiin, varmistetaan, että alakohtaa hyödyntävät tulevat pääsemään valtiontukisuntaviivojen edellytyksen mukaisesti huomattavasti alle vertailuarvon. Muutos ei vaikuttaisi hallituksen esityksessä asetetun kansallisen lisäehdon toteuttamiseen