Utlåtande MiUU 17/2022 rd– RP 36/2022 rd

Miljöutskottet

Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lag om elektrifieringsstöd till den energiintensiva industrin

Till ekonomiutskottet

INLEDNING

Remiss

Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lag om elektrifieringsstöd till den energiintensiva industrin (RP 36/2022 rd): Ärendet har remitterats till miljöutskottet för utlåtande till ekonomiutskottet.

Sakkunniga

Utskottet har hört
- specialsakkunnig Anna-Maija Sinnemaa, arbets- och näringsministeriet
- specialsakkunnig Ville Laasonen, miljöministeriet
- expert Samuli Puroila, Jubileumsfonden för Finlands självständighet Sitra
- ledande expert Kati Ruohomäki, Finlands näringsliv rf
- verkställande direktör Kimmo Järvinen, Metallinjalostajat ry
- direktör Jyrki Peisa, Skogsindustrin rf.

Skriftligt yttrande har lämnats av
- Klimatpanelen
- Finsk Energiindustri rf
- Kemiindustrin KI rf
- Finlands Sågindustri rf
- Finlands naturskyddsförbund rf.

Inget yttrande av
- Villmanstrand-Lahtis tekniska universitet LUT
- Statens ekonomiska forskningscentral.

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Elektrifieringsstöd och bekämpning av koldioxidläckage

I propositionen föreslås att det stiftas en lag om elektrifieringsstöd till den energiintensiva industrin, genom vilken lagen om kompensering av indirekta kostnader för handeln med utsläppsrätter ersätts. Syftet med stödet är att ersätta de indirekta kostnader som handeln med utsläppsrätter medför för de sektorer som anges i lagen.

Utskottet konstaterar att syftet med det viktigaste klimatpolitiska instrumentet, det vill säga utsläppshandeln, är att genom prisstyrning främja övergången till verksamhet med låga utsläpp. Målet är att samtidigt trygga den europeiska industrins konkurrenskraft och förebygga risken för koldioxidläckage. Med koldioxidläckage avses en eventuell ökning av utsläppen av växthusgaser på global nivå när företag flyttar eller etablerar produktion utanför EU, eftersom de inte kan överföra kostnaderna för EU:s system för handel med utsläppsrätter till sina kunder utan en betydande minskning av marknadsandelen. De kostnader som utsläppshandeln direkt orsakar företagen ersätts med gratis tilldelning av utsläppsrätter i enlighet med de harmoniserade reglerna för gratis tilldelning av utsläppsrätter på EU-nivå. Som en del av paketet Fit for 55 för klimatlagstiftningen föreslår kommissionen från och med 2026 en ny mekanism för koldioxidgränser som stegvis ska ersätta gratistilldelningen inom de sektorer som omfattas av den nya mekanismen under en övergångsperiod på 10 år.

Ett annat sätt att förebygga koldioxidläckage är att ta i bruk nationella stöd i enlighet med kommissionens regler om statligt stöd. Det elektrifieringsstöd till den energiintensiva industrin som avses i propositionen är ett sådant stöd som ersätter det kompensationsstödsystem för indirekta kostnader för utsläppshandeln som var i bruk 2016—2020, alltså lagen om kompensering av indirekta kostnader för handeln med utsläppsrätter (138/2017). Av kostnaderna ersätts årligen 25 procent till stödmottagarna, dock så att det för stödsystemet också fastställs ett årstak på 150 miljoner euro.

Utskottet anser att det behövs åtgärder för att förebygga koldioxidläckage, eftersom en övergång av utsläppssnål produktion till länder utanför EU, där verksamheten ofta orsakar betydligt större utsläpp, skulle vara skadlig också med tanke på uppnåendet av de globala klimatmålen. Det har gjorts många utredningar om huruvida koldioxidläckage i praktiken har uppstått. Slutsatserna av utredningarna ger inget entydigt svar. Till exempel IPCC har strävat efter att bedöma förekomsten av koldioxidläckage, men det har visat sig vara svårt att konkret bevisa detta[1]. Enligt en bakgrundsutredning om riktlinjerna för statligt stöd som kommissionen publicerade år 2020 finns det inte heller några klara bevis på stödets inverkan på förhindrandet av koldioxidläckage under tidigare stödperioder. Kommissionen anser i vilket fall som helst att koldioxidläckage utgör en verklig risk, eftersom förslaget till förordning om en mekanism för att begränsa koldioxidläckage (COM (2021) 564 final) är det nyaste instrumentet för att bekämpa koldioxidläckage. Kommissionen motiverar sitt förslag med att konstatera att det finns en risk för koldioxidläckage så länge som ett stort antal av EU:s internationella partner har politiska strategier som inte leder till samma målnivå som EU har och så länge det finns skillnader i de priser som tillämpas på växthus-

1 https://www.ipcc.ch/site/assets/uploads/2018/02/ipcc_wg3_ar5_chapter5.pdf

gasutsläppen. Koldioxidläckage uppstår om företagen på grund av klimatmålen flyttar produktionen till andra länder med mindre stränga utsläppsgränser eller om produkter som importeras från dessa länder ersätter motsvarande produkter som ger mindre utsläpp av växthusgaser. Det här kan leda till att de totala utsläppen ökar globalt och därmed äventyra uppnåendet av målen för minskade växthusgasutsläpp enligt Parisavtalet. Utskottet fäster uppmärksamhet vid att den föreslagna riktlinjen om en stödnivå på 25 procent och ett stödtak i praktiken innebär en betydligt lägre stödnivå jämfört med vad EU möjliggör och jämfört med de medlemsländer som redan har fattat motsvarande beslut om en stödnivå på 75 procent, såsom Spanien, Italien och Tjeckien, och i många andra länder där ärendet ännu är under beredning. Utskottet konstaterar att den finländska industrin i internationell jämförelse har ytterst låga utsläpp och att det därför är motiverat att sörja för industrins kostnadskonkurrenskraft i förhållande till konkurrentländerna också med tanke på klimatet.

Utskottet konstaterar att risken för koldioxidläckage ökar när priset på utsläppsrätter stiger. Priset på en utsläppsrätt har stigit med nästan 50 procent under 2021 och har ökat i motsvarande grad som elproduktionskostnaderna. I propositionen hänvisas till utredningen ”Hiilitullimekanismit ja niiden taloudelliset vaikutukset EU:ssa ja Suomessa” (Koldioxidtullmekanismerna och deras ekonomiska inverkan på EU och Finland) som statsrådet låtit göra. Enligt den finns det tecken på att koldioxidläckage har realiserats i EU redan under tidigare handelsperioder. Då har utsläppshandelns inverkan på priset varit betydligt lägre än nu, i och med att priset på en utsläppsrätt har stigit kraftigare än väntat. Under första halvåret 2021 var det genomsnittliga priset 45,10 euro, medan det året innan var 21,57 euro. Under hösten 2021 har prisnivån varierat mycket kraftigt mellan 60 och 90 euro. Utskottet konstaterar dock också att det är svårt att skilja stödets exakta effekter från andra faktorer som påverkar företagens konkurrenskraft. Utöver de merkostnader som handeln med utsläppsrätter medför finns det flera andra faktorer med omfattande verkningar, såsom valutakurser, geografiskt läge, arbetskraftskostnader, beskattning och andra stöd.

Stödets miljökonsekvenser

Utöver tryggandet av kostnadskonkurrenskraften är syftet med elektrifieringsstödet att styra de sektorer som omfattas av stödet att investera och att utveckla sin verksamhet så att den blir mer klimatneutral. För att målet ska nås på ett kostnadseffektivt sätt förutsätts att stödmottagarna använder minst 50 procent av stödet till utvecklingsåtgärder som syftar till att minska utsläppen, förbättra energieffektiviteten eller öka andelen förnybar energi i energiförbrukningen. Utskottet betonar behovet av en tillräckligt flexibel definition av utvecklingsåtgärderna. I och med elektrifieringen ökar efterfrågeflexibiliteten kraftigt, och därför bör också lösningar som främjar efterfrågeflexibilitet, såsom batterier och styrsystem för energihantering, höra till de stödberättigande investeringarna. Det finns också behov av tydliga anvisningar om möjligheten att använda stödet per verksamhetsutövare beroende på i vilken anläggning stödet ger de bästa resultaten i fråga om utsläpp och energieffektivitet. Den procentandel som krävs kan också vara större för att främja klimatneutraliteten.

Utgångspunkten för propositionen är att det allmänt taget är osäkert vilka konsekvenser stödet får, och därför är begränsningarna av stödets maximibelopp motiverade av kostnadseffektivitetsskäl. Utan ett budgettak beräknas kostnaderna för stödet stiga betydligt till uppskattningsvis 242 miljoner euro 2026. Elektrifieringsstödet bedöms ha positiva effekter genom att minska på före-

tagens växthusgasutsläpp och därmed bromsa klimatförändringen. Det är dock svårt att på förhand bedöma de exakta konsekvenserna av det krav som ställs på användningen av stödet, eftersom det finns stor osäkerhet kring beloppet av det stöd som beviljas och därmed också beloppet av det stöd som riktas till utvecklingsåtgärder.

I propositionen beräknas stödet uppgå till sammanlagt omkring 0,7 miljarder euro under 2022—2026. Utskottet anser att stödet bör leda till betydande framsteg i fråga om elektrifieringen och innebära faktiska incitament till ytterligare åtgärder. Å andra sidan försvagas kostnadseffektiviteten om utvecklingsåtgärderna redan i nuläget skulle vara lönsamma investeringar. I princip ska företagsstöden inriktas särskilt på att främja tillväxt och konkurrenskraft på lång sikt och en grön omställning som stöder dessa.

Utskottet fäster uppmärksamhet vid att lagförslaget inte verkar innebära faktiska incitament till utsläppsminskningar. Ett villkor för stödet är energiredovisning och i fråga om elförbrukningen ska det visas att minst 30 procent av den är el som producerats med koldioxidfria källor. Största delen av de företag som stödet gäller utför redan energiredovisningar och elnätet är till största delen koldioxidfritt, vilket innebär att kravnivån kan skärpas också för att skapa en genuin stimulanseffekt.

Utskottet påpekar att man i färdplanerna för koldioxidsnålhet inom de branscher som omfattas av elektrifieringsstödet har identifierat många möjligheter till långsiktigt arbete för koldioxidsnålhet. Det är möjligt att minska skogsindustrins utsläpp från fabriker (ca 3 miljoner ton koldioxid/år) till 0,3 miljoner ton före 2035 genom att användningen av fossila bränslen upphör huvudsakligen i och med investeringar i fabriker, förnyande av förbränningsanläggningar och elektrifiering. Kemiindustrin strävar efter att de nuvarande växthusgasutsläppen på 5,7 miljoner ton ska fås så nära noll som möjligt under de kommande 25 åren genom att utsläppen från processer och energianvändning minskas. Metallindustrin kan minska sina direkta utsläpp med 38 procent fram till 2035 med hjälp av metoder som baserar sig på elektrifiering av processer och maskiner, förbättring av energi- och materialeffektiviteten, cirkulär ekonomi samt digitala lösningar.

Elektrifieringsstödets förhållande till andra statliga stöd

Utskottet fäster uppmärksamhet vid att det utifrån sakkunnighörandet har ansetts att möjligheterna att rikta stödet delvis är oklara. Utskottet begärde en tilläggsutredning om saken av arbets- och näringsministeriet, där det konstateras att reglerna för beviljande av stöd noggrant följer kommissionens riktlinjer för statligt stöd till utsläppshandeln (2020/C 317/04). I riktlinjerna för statligt stöd har kumulationen begränsats så att andra statliga stöd inte får riktas till samma kostnader som elektrifieringsstödet hänför sig till. Enligt riktlinjerna för statligt stöd inom utsläppshandeln kan stöd kumuleras med annat statligt stöd, om de hänför sig till olika kostnader. Reglerna om kumulation och överlappande stöd i riktlinjerna för statligt stöd till utsläppshandeln gäller dock inte direkt användningen av stödet för utvecklingsåtgärder.

Användningen av elektrifieringsstöd kan i stor utsträckning gälla olika typer av åtgärder, såsom investeringar, upphandlingar, utredningar och produktutvecklings- och innovationsverksamhet, för vilka det inom ramen för den nuvarande regleringen är möjligt att utöver energistöd ansöka om andra stöd som kan betraktas som statligt stöd. För att regleringen ska vara tydlig och stöden

sporrande ska användningen av elektrifieringsstödet enligt 14 § 2 mom. i lagförslaget riktas till sådana kostnader för verksamhetsutövarens utvecklingsåtgärder som inte omfattas av stöd som kan betraktas som statligt stöd. Det är enligt motiveringen nödvändigt att förbjuda att användningen av stöd som betraktas som statligt stöd och elektrifieringsstöd riktas till samma kostnader för att incitamenten för statligt stöd inte ska minska och för att reglerna om kumulering av stöd ska iakttas, vilket exempelvis i fråga om energistöd innebär krav på maximibeloppet av stöd och stödnivån.

Utskottet anser att riktandet av stöden tidsmässigt och objektspecifikt kan kräva ytterligare förtydligande för att skapa en klarare bild av möjligheterna att använda stödet. Osäkerheten om möjligheterna att använda stödet ökar osäkerheten om stödets effekter på både kostnadskonkurrenskraften och främjandet av en grön omställning.Utskottet föreslår att ekonomiutskottet utreder hur elektrifieringsstödet förhåller sig till andra statliga stöd och vid behov hur anvisningarna kan förtydligas.

FÖRSLAG TILL BESLUT

Miljöutskottet föreslår

att ekonomiutskottet beaktar det som sägs ovan.

Helsingfors 4.5.2022

I den avgörande behandlingen deltog

ordförande Juha Sipilä cent
vice ordförande Tiina Elo gröna
medlem Petri Huru saf
medlem Hanna Kosonen cent
medlem Johan Kvarnström sd
medlem Sheikki Laakso saf
medlem Kai Mykkänen saml
medlem Mikko Ollikainen sv
medlem Jenni Pitko gröna
medlem Saara-Sofia Sirén saml
medlem Hussein al-Taee sd
medlem Katja Taimela sd.

Sekreterare var

utskottsråd Marja Ekroos.

Avvikande mening

Motivering

Syftet med propositionen är att föreskriva om ett stöd vars verkliga syfte är att trygga den energiintensiva industrins kostnadskonkurrenskraft och styra de aktörer som omfattas av den att utveckla sin industriella produktion så att den blir mer klimatneutral. Elektrifieringsstödet ska beviljas som stöd enligt kommissionens riktlinjer för statligt stöd till utsläppshandeln. I riktlinjerna fastställs de sektorer som är särskilt utsatta för risk för koldioxidläckage på grund av de extra kostnaderna för utsläppshandeln i elpriset samt detaljerade villkor för hur de extra kostnaderna kan ersättas nationellt. Elektrifieringsstödet riktas till sådana kostnader som konkurrenter från tredjeländer till företag som är verksamma på den internationella marknaden inte har på grund av mindre ambitiösa klimatmål och regleringsmiljöer.

Den stödordning som föreslås är femårig och stöd enligt den beviljas åren 2022—2026. Det stödbelopp som årligen betalas ska basera sig bland annat på anläggningens elförbrukning eller produktionsmängd samt på priset på utsläppsrätten. Det föreslagna stödet hänför sig till tilläggsbudgeten för 2022. År 2022 kommer uppskattningsvis 87 miljoner euro att betalas ut i stöd och därefter 150 miljoner euro per år, vilket är det årliga maximibeloppet av det stöd som regeringen föreslår.

I propositionen ställs dessutom ett tilläggsvillkor för användningen av stödet för de verksamhetsutövare som fått stöd. Stödmottagarna ska rikta minst 50 procent av det stöd som de beviljats för utvecklingsåtgärder genom vilka de främjar en mer koldioxidneutral industriell produktion. Genom kravet på användning av stödet skapas ett incitament att ta i bruk bland annat ny teknik, produktionsmetoder och bränslen och råmaterial som främjar koldioxidneutralitet samt att utveckla anläggningarnas energi- och materialeffektivitet.

Sannfinländarnas utskottsgrupp anser att det nu avskaffade kompensationsstödet och ersättandet av det med elektrifieringsstödet för industrin är ett stort misstag som vi Sannfinländare har motsatt oss och fortfarande motsätter oss. I Sannfinländarnas alternativa budget föreslås att elektrifieringsstödet slopas och att kompensationsstödet fortsätter. Det lönar sig också för den finländska industrin att fortsätta med kompensationsstödet, eftersom det som stödform är tydligare och mer förutsägbart. Dessutom är maximibeloppet för elektrifieringsstöd lågt, det är uppenbart att detta också kommer att leda till att företagen i vårt land beskattas ytterligare. På detta sätt visar regeringen, som med våld driver världens mest ambitiösa klimatpolitik, sina metoder för att försämra finländska företags verksamhet och konkurrenskraft, även om regeringen själv påstår något annat.

På samma sätt har vi både som utskottsgrupp och riksdagsgrupp starkt kritiserat att det nya elektrifieringsstödet är lägre än det tidigare stödet och att företagen är skyldiga att använda stödet delvis för projekt som främjar koldioxidsnålhet. Vi anser också att det är fel att den så kallade gröna omställningen förs framåt med våld på detta sätt. I anslutning till detta har vi i egenskap av utskottsgrupp konstaterat att det minsta som regeringen kunde ha gjort är att stödnivån i fråga skulle ha beviljats maximalt till 75 procent på det sätt som EU möjliggör. Nu genomförs inte ens detta

i propositionen. Detta trots att många länder, såsom Italien och Tjeckien, redan har genomfört motsvarande stödnivå. Även detta beslut berättar något om regeringens prioritetsordning. Regeringen vill förbättra världen hellre än att i hemlandet trygga till exempel försörjningen inom vår basindustri och arbetstillfällena. I regeringen framhävs framför allt den alltför strama klimatpolitiken och dess mål för klimatneutralitet: Ett klimatneutralt Finland 2035. Det är en linje som Sannfinländarna inte kan godkänna.

Slutligen konstaterar vi som utskottsgrupp att vi snarare bör sträva efter att behålla arbetstillfällena inom den tillverkande industrin och inom skogsindustrin i Finland och dessutom också locka hit bland annat datacentraler med hjälp av olika beskattnings- och energilösningar och vidare styra dem till vår egen sysselsättning, absolut inte för att ersätta förlorade arbetstillfällen med dålig verkningsgrad, vilket den nuvarande gröna omställningen uppenbart orsakar vårt land.

Avvikande mening

Vi föreslår

att riksdagen förkastar lagförslaget.

Helsingfors 4.5.2022

Sheikki Laakso saf
Petri Huru saf