

Jyrki Peisa

5.8.2021

Työ- ja elinkeinoministeriö

VN/506/2021

Hallituksen esitys laiksi energiaintensiivisten yritysten sähköistämistuesta

Pyydettyinä lausuntona hallituksen esitykseen laiksi energiaintensiivisten yritysten sähköistämistuesta Metsäteollisuus ry toteaa seuraavaa:

Pääkohdat:

- 1) Tuen tason tulisi Suomessa seurata Saksan tasoa. Jo nykyisellään tuki on alemmalla tasolla kuin Saksassa. Palautuksen leikkaaminen edelleen nostaa merkittävästi teollisuuden sähkönkäytön kustannuksia Suomessa.
- 2) Suomen tulisi säätää järjestelmästä koko päästökauppaudelle eli vuoteen 2030 asti, eikä ainoastaan vuoteen 2025 asti.
- 3) EU:n valtiontukisuuntaviivojen täyttämisen osalta valittu malli on perusteltu. Kansallinen lisäehto ei ole tarpeellinen.
- 4) Yksityisten todentajien käyttäminen tulisi mahdollistaa jatkossakin.

Yleistä:

Päästökauppakompensaatioissa on kyse päästökauppajärjestelmän sähkön hintaa nostavan vaikutuksen kompensoinnista vientiteollisuudelle, ei vastoin yleistä harhaluuloa päästöjen kompensoinnista. Esimerkiksi Saksassa vastaavan järjestelmän nimi on päästökauppakompensaatiota osuvampi eli sähkönhintakompensaatio.

Päästökaupan sähkön hintaa nostava vaikutus on seurausta päästökaupan aiheuttamista suorista kustannuksista niille sähköntuottajille, jotka joutuvat kattamaan tuotannosta aiheutuneet hiilidioksidipäästönsä markkinahintaisilla päästöoikeuksilla. Sähköntuottajat siirtävät nämä tuotannosta aiheutuvat hiilidioksidikustannukset puolestaan sähkön hintaan. Tästä aiheutuu puolestaan kustannuksia sähkönkäyttäjille.

Tämän vaikutuksen kompensointia hiilivuodolle alttiille toimialoille *suositellaan* päästökauppadirektiivissä. Järjestelmän käyttöönotosta päätösvalta kuuluu kuitenkin kullekin EU-jäsenmaalle itsenäisesti.

Jyrki Peisa

5.8.2021

Hiilivuodolle alttiit toimialat kilpailevat globaaleilla markkinoilla, missä niiden kilpailijoilla ei ole vastaavia päästöjen vähentämisestä aiheutuvia kustannuksia.

Suomi ei ole globaaleilla markkinoilla hinnanasettaja millään metsäteollisuustuotesegmentillä. Vaikka metsäteollisuus on Suomessa merkittävä toimija ja työllistäjä, on Suomen metsäteollisuuden globaali markkinaosuus tuotteissa vain joitakin prosenteja. Kilpailijamaita suuremmat tuotantokustannukset heikentävät suomalaisen teollisuuden asemaa ja siten markkinaosuuksia.

Globaali kysyntä täytetään jossakin päin maailmaa valmistetuilla tuotteilla. Johtuen vähäpäästöisestä sähköjärjestelmästä, vähäisestä fossiilisen energian käytöstä ja kestävästä metsien hoidosta, Suomessa valmistetut tuotteet ovat ilmastoystävällisempiä kuin useimpien kilpailijamaiden tuotteet. Suomalainen teollisuustuotanto on siten tästä näkökulmasta ilmastoteko.

EU:n päästökaupan sähkön hintaa nostavaa vaikutusta kompensoidaan useissa Suomen EU-kilpailijamaissa. Saksassa palautetaan noususta sähkönkäyttäjille jo nykyään, ennen nyt esitettävää leikkausta, Suomea suurempi osuus.

Suomen metsäteollisuus on myös EU-vertaillen ilmastollisesti erittäin kestävä. Suomessa uusiutuvien polttoaineiden osuus on 87 %, kun Etelä- ja Keski-Euroopassa vastaava metsäteollisuuden osuus vaihtelee 0–60 % välillä (esim. Espanja 33 %, Saksa 27 %, Hollanti 9 % ja Italia 0 % lopun ollessa fossiilisten polttoaineiden käyttöä, esim. Italia 100 %). Metsäteollisuuden ohella myös suomalainen metallinjalostus ja terästuotanto on kansainvälisesti vertaillen erittäin vähäpäästöistä.

Suomalaisen teollisuuden kustannuskilpailukyvyistä huolehtiminen suhteessa kilpailijamaihin on perusteltua siten myös ilmaston kannalta.

Sähköistämistuesta huolimatta teollisuuteen kohdistuu sama päästövähennyspaine kuin ilman tukea. Metsäteollisuuden tehtaiden päästöt ovat jo nyt pienet (n. 3 miljoonaa tonnia hiilidioksidia vuodessa) ja tehtaot Suomessa voivat päästä kokonaan irti fossiilisista polttoaineista noin 15 vuodessa.

Tämä edellyttää kuitenkin investointeja, jotka puolestaan edellyttävät kannattavuutta. Ilmastotoimet edellyttävät siis ennen kaikkea suotuisaa investointiympäristöä. Toimia on tarkennettu [Metsäteollisuuden ilmastotiekartassa \(linkki\)](#).

1) Tuen tason tulisi Suomessa seurata Saksan tasoa. Jo nykyisellään tuki on alemmalla tasolla kuin Saksassa. Palautuksen leikkaaminen edelleen nostaa merkittävästi teollisuuden sähkönkäytön kustannuksia Suomessa.

Päästökauppadirektiivi suosittelee hiilivuotoa ehkäisevän järjestelmän käyttöönottoa kaikille jäsenmaille.

Jyrki Peisa

5.8.2021

Sähköistymistä edistävä päästökauppakompensaatio on laajasti käytössä – GER, UK, FRA, NED, BEL, NOR, ESP, POR, SLO, LIT ja GRE. Näissä maissa myös tehtaiden käyttämien fossiilisten polttoaineiden verotus on Suomea huomattavasti kevyempää.

Esimerkiksi Saksa palauttaa teollisuudelle päästökaupan tuomista lisäkustannuksista EU:n salliman maksimimäärän eli 75 prosenttia. Nyt lausunnoilla olevan esityksen mukaan Suomi palauttaisi lisäkustannuksista ainoastaan 25 prosenttia aiemman 37,5 prosentin sijaan. Lisäksi asetetaan vuosittainen 150 miljoonan euron budjettikatto, mikä nykyisellä päästöoikeuden hintakehityksellä merkitsee tosiasiallisesti vielä 25 prosenttia alemmaa tuki-intensiteettiä.

Kustannuskilpailukyvyyn ja investointien kannattavuuden turvaamisen vuoksi kompensaation taso tulisi korjata muiden maiden tasolle eli 75 prosenttiin. Tasokorjauksen sijaan hallitus esittää palautuksen leikkaamista entisestään. Tämä kasvattaa entisestään eroa useisiin keskeisiin kilpailijamaihin Suomen haitaksi.

Suomessa on kansainvälisesti vertaillen erittäin vähäpäästöinen sähköjärjestelmä, jonka sähköntuotannosta 85 prosenttia oli vuonna 2020 lähtöisin fossiilittomista lähteistä. Tämän vuoksi Saksan kompensaatiotason seuraaminen kannustaisi siirtymään pois fossiilisista polttoaineista kohti vähäpäästöisen sähkön käyttöä. Tämä on myös tunnistettu teollisuuden sähköveron alentamisen yhteydessä.

Toisin kuin sähkön verotus tehtaiden käyttämien fossiilisten polttoaineiden verotus tulee energiaverouudistuksen siirtymäajan jälkeen olemaan Suomessa kansainvälisesti vertaillen yksi EU:n korkeimmista ellei korkein. Metsäteollisuudelle jo säädetty verouudistus on kustannuksia nostava myös tilanteessa, jossa huomioidaan teollisuuden sähköveron tason alentaminen.

Tätä taustaa vasten on vaikea ymmärtää hallituksen tahtotilaa nostaa teollisuuden sähkönkäytön kustannuksia. Teollisuuden kustannuskilpailukyvyyn turvaamisesta tulisi huolehtia nimenomaan vähäpäästöisen sähkön käytön kustannuksia alentamalla teollisuuden sähköveron alentamisen lisäksi sähköistämistuen 75 prosentin kompensaatiotasolla.

Päästökaupan sähkön hintaa nostava vaikutus näkyy myös Suomeen tuotavassa sähkössä. Vähintään koko 2020-luvun on nähtävissä, että muualla tapahtuva maakaasun, kivi- ja ruskohiilen sekä palavan kiven poltto antaa hintasignaalin myös Suomen sähkönhintaan.

Energiaintensiivisen teollisuuden saama kompensaatio olisi ollut nykymallinkin jatkuessa 150-250 M€/vuosi pienempi kuin päästökaupasta teollisuudelle aiheutuva lisäkustannus sähkön hinnassa.

Teollisuuden käyttämän sähkön korkeampi hinta jää valtion hyödyksi päästökauppatulojen kautta. Arviomme mukaan valtion saamat huutokauppatulot tulevat ylittämään teollisuuden epäsuorien kustannusten nousua hyvittävän kompensaation useammalla sadalla miljoonalla eurolla vuodessa.

Jyrki Peisa

5.8.2021

2) Suomen tulisi säätää järjestelmästä koko päästökaupakaudelle eli vuoteen 2030 asti, eikä ainoastaan vuoteen 2025 asti.

Hallituksen esityksen 4 § mukaan "Tukea voidaan myöntää toiminnanharjoittajalle tarkasteluvuosien 2021–2025 tietojen perusteella".

Päästökaupan valtiontuen suuntaviivojen mukaan tukea on mahdollista soveltaa koko neljännellä päästökaupakaudella, eli vuosina 2021–2030. Käsitksemme mukaan useimmat kompensatiota soveltavat jäsenmaat ovat näin myös tekemässä.

Mitään perusteita Suomen päästökauppakautta lyhyemmälle soveltamiskaudelle ei esitetä.

Suomen tulisi säätää koko päästökauppakautta koskevasta järjestelmästä. Rajaaminen vuoteen 2025 asti aiheuttaa lähinnä epäselvyyttä tulevasta ja siten heikentää järjestelmän vaikuttavuutta.

Investoinnit edellyttävät pitkälle ulottuvaa näkymää ja investointimyönteistä toimintaympäristöä.

3) EU:n valtiontukisuuntaviivojen täyttämisen osalta valittu malli on perusteltu. Kansallinen lisäehto ei ole tarpeellinen.

Päästökaupan valtiontukisuuntaviivojen yhdenmukaisuus esitetään täytettäväksi käyttämällä suuntaviivojen ehtoa b) "pienentävät sähkönkulutuksensa hiilijalanjälkeä siten, että ne kattavat vähintään 30 prosenttia sähkönkulutuksestaan hiilettömistä lähteistä tuotetulla sähköllä".

Valittu ehto on käyttökelpoisin. Hiilettömillä lähteillä tuotetuksi sähköksi esitetään määrittelyä, joka perustellusti kattaa mm. ydinvoiman, vesivoiman, tuulivoiman ja biomassan. Päästökauppadirektiivin mukaan kestävyyskriteerit täyttävän biomassan laskennalliset hiilidioksidipäästöt ovat nolla.

Esityksen mukaan tuen suuntaviivojen mukaisuuden varmistamiseksi edellytettäisiin, että toiminnanharjoittajan tulisi toimittaa tukiviranomaiselle selvitys kuluttamansa sähkön hiilettömistä lähteistä tuotetun sähkön osuudesta. Velvoite koskisi myös pieniä ja keskisuuria tuensaajia. Suomen sähköjärjestelmän vähäpäästöisyydestä johtuen, ostamalla markkinasähköä toimija ylittää 30 prosentin vaatimuksen. Tämän vuoksi velvoitteen täyttämiseksi tulee riittää esim. osoitus käytetyn markkinasähkön määrästä.

Tuen saamista koskevissa ehdoissa tulisi edetä EU-tasoisesti, eikä asettaa ilmastoystävällistä suomalaista teollisuutta kilpailijamaita huonompaa asemaan.

Hallituksen esityksessä edellytettäisiin kuitenkin kansallisten lisäehtojen täyttämistä. Lisäehtojen mukaan toiminnanharjoittajien, joille tukea on myönnetty, edellytettäisiin kohdistavan vähintään 50 prosenttia heille myönnetystä tuesta kehittämistoimiin.

Jyrki Peisa

5.8.2021

Kehittämistoimien tulisi joko edistää päästöjen vähentämistä, prosessien sähköistämistä, energiatehokkuutta tai uusiutuvan energian käytön lisäämistä.

Kehittämistoimia ei määritellä esityksessä tarkemmin, vaan tämä jätetään myöhemmin annettavalla valtioneuvoston asetuksella tehtäväksi. Perusteluissa todetaan kuitenkin, että *"investoinneilla tarkoitettaisiin aineettomia investointeja sekä investointeja fyysiseen käyttöomaisuuteen"*.

Kansallisen lisäehdon täyttämisen tulisi huomioida laajasti toiminnanharjoittajan Suomeen sijoittuva päästöjä vähentävä toiminta. Laaja tarkastelu vastaa lainkohdan julkilausuttua tarkoitusta eli päästöjen vähentämistä. Tämän olisi syytä käydä esitettyä selvemmin ilmi lakiesityksen perusteluissa.

Tämän lisäksi perusteluissa tulisi erikseen todeta päästöjä vähentävien toimien kattavan esimerkiksi kokonaan uusiin tuotantolaitoksiin tehtävät investoinnit ja uusiutuvan energian tuotannon. Uudet tuotantolaitokset ovat energia- ja materiaalitehokkaita ja niiden tuotanto syrjäyttää globaalisti ilmastoon kannalta haitallisempaa tuotantoa. Samoin uusiutuvan energian tuotanto syrjäyttää fossiilista energiaa.

Kansalliset lisäehdot kasvattavat merkittävästi toiminnanharjoittajan riskiä siitä, mitkä investoinnit todetaan ehdot täyttäväiksi. Jo tämän epävarmuuden vuoksi esityksessä olisi syytä täsmentää, että takaisinperintää ei suoritettaisi investointiehdon täyttävältä osalta, vaikka koko vaadittua 50 % ei kyettäisikään saavuttamaan. Toisin sanoen takaisinperintää tulisi kohdistaa vain tuen sille osalle, jolle ei ole osoitettavissa ehdot täyttävää investointia.

Kehittämistoimien toteutumiselle varataan aikaa vuoden 2028 loppuun mennessä. On hyvä, että esityksessä ymmärretään investointien edellyttämä vuosien aikataulu.

Esityksen takaisinperintää koskevissa kohdissa tulisi antaa painoarvoa toiminnanharjoittajalle tärkeälle ennakoitavuudelle ja oikeusvarmuudelle. Etenkin kansallisen lisäehdon täyttämiseen liittyvää epävarmuutta tulisi pyrkiä vähentämään. Kymmenen vuoden takaisinperintäuhka tuntuu tätä vasten varsin pitkältä ajalta.

Pykälän 4 momentissa 4 säädettäisiin tuen myöntämisestä tilanteessa, jossa laitos lopettaa toimintansa. Tukea ei myönnettäisi toiminnanharjoittajalle, jos laitos lopettaa toimintansa ennen tuen myöntämistä. Esityksen mukaan laitoksen tulee olla toiminnassa ja tuottaa tukikelpoista tuotetta tuen hakemisen sekä myöntämisen ajankohtana.

Tukea tulisi tämän sijaan myöntää koko laitoksen toiminta-ajalta. Ei ole perusteita evätä toiminnanharjoittajan näkökulmasta takautuvasti tukikelpoisuutta toiminta-ajalta sillä perusteella, että toiminnanharjoittaja on myöhemmin lopettanut toiminnan kannattamattomana.

Jyrki Peisa

5.8.2021

4) *Yksityisten todentajien käyttäminen tulisi mahdollistaa jatkossakin.*

Pykälän 5 mukaan "Energiavirasto vastaisi lain noudattamisen valvonnasta. Energiavirasto vastaisi kaikista tuen myöntämiseen ja sen käytön seurantaan ja valvontaan liittyvistä viranomaistehtävistä".

Nykyisellään hakija on voinut käyttää energiaviraston hyväksymää todentajaa. Tämä mahdollisuus tulisi säilyttää jatkossakin.

Metsäteollisuus ry

Timo Jaatinen
toimitusjohtaja