



Lainsäädännön arviointineuvosto

Lausunto Dnro: VN/22639/2021-VNK-02

16.9.2021

Lainsäädännön arviointineuvoston lausunto työ- ja elinkeinoministeriölle luonnoksesta hallituksen esitykseksi laiksi energiaintensiivisen teollisuuden sähköistämistuesta

Teollisuuden sähköistämistukea koskeva esitysluonnos sisältää napakan kuvauksen asian EU-taustasta, sähköistämistuen perusteista, esityksen tavoitteista ja ehdotuksista. Yritysvaikutuksissa on arvioitu mm. tuen todennäköisiä hakijamääriä, millä toimialoilla ne toimivat ja tuen hakemisesta aiheutuvia kustannuksia. Viranomaisvaikutuksissa on arvioitu Energiavirastolle aiheutuvia tehtäviä ja kustannuksia.

Esitysluonnoksen keskeisimmät puutteet ja kehittämiskohteet ovat:

- i) Esitysluonnoksessa tulisi arvioida suuntaa antavasti sähkönhinnan kehitystä, koska esityksen tavoitteena on korvata teollisuudelle sähkönhinnan korotuksesta aiheutuvia kustannuksia. Sähkönhinnan ja korvauksen yhteys jää osittain epäselväksi luonnoksessa.**
- ii) Yritysvaikutusten arvioinnissa tulisi kiinnittää huomiota mm. kilpailuvaikutuksiin, yritystuen tarpeeseen ja mankala-yhtiöiden merkitykseen teollisuuden energiantuottajana.**
- iii) Vaihtoehtoisesti tulisi arvioida, pitäisikö tuki kohdentaa suoraan sähköntuottajille eikä sähkönkäyttäjille, koska tuen kohtaanto on epäselvä.**

Arviointineuvosto katsoo, että hallituksen esitysluonnos noudattaa osittain säädösehdotusten vaikutusten arviointiohjetta. Arviointineuvosto suosittelee, että esitysluonnosta korjataan neuvoston lausunnon mukaisesti ennen hallituksen esityksen antamista.

1 Hallituksen esitysluonnoksen keskeinen sisältö

Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi laki energiaintensiivisen teollisuuden sähköistämistuesta. Tuella korvattaisiin päästökaupasta aiheutuvia välillisiä kustannuksia laissa määritellyille toimialoille. Maksettavan tuen suuruus riippuisi muun muassa päästöoikeuden hinnasta sekä toiminnanharjoittajan sähkönkulutuksesta tai tuotannon määrästä. Lain tavoitteena on turvata teollisuuden kustannuskilpailukykyä ja ohjata toiminnanharjoittajia kehittämään teollista tuotantoaan hiilineutraalimaksi. Tuen käytölle asetettaisiin ehtoja, joita tukea saavan toiminnanharjoittajan tulisi noudattaa.

Esitys liittyy valtion vuoden 2022 talousarvioesitykseen ja on tarkoitettu käsiteltäväksi sen yhteydessä. Laki on tarkoitettu tulemaan voimaan talvella 2022. Lain voimaantulo edellyttää, että Euroopan unionin komissio on hyväksynyt lakiehdotukseen sisältyvän valtiontuen.

2 Arvio hallituksen esitysluonnoksesta ja vaikutusarvioinneista

2.1 Yleiset huomiot

Arviointineuvosto katsoo, että esitysluonnoksen perusteella saa käsityksen asian EU-taustasta, sähköistämistuen perusteluista ja viime vuosina maksettujen kompensaatiotukien määrästä ja jakautumisesta. Esityksen tavoitteet ja keskeiset esitykset on ymmärrettävästi kuvattu. Asian taustoitus on napakka ja antaa yleiskäsityksen asiasta.

Arviointineuvosto katsoo, että viime vuosina maksettujen kompensaatiotukien vaikutuksia tulisi kuvata esitysluonnoksessa. Tämä tieto antaisi mahdollisesti tukevamman pohjan arvioida myös uuden tuen vaikutuksia.

Esitysluonnoksen perusteella sähköntuottajat joutuvat kattamaan tuotannosta aiheutuneet hiilidioksidipäästönsä markkinahintaisilla päästöoikeuksilla. Sähköntuottajat puolestaan siirtävät kohonneet kustannukset sähkön hintaan, jonka maksavat teollisuuden sähkönkäyttäjät. Teollisuuden sähkönkäyttäjien tuki mitoitetaan vastaamaan 25 prosenttia sähkönkäyttäjille aiheutuneista välillisistä päästökustannuksista.¹

Arviointineuvosto kiinnittää huomiota, että esitysluonnoksessa ei anneta arviota sähkönhinnan kehittämisestä, vaikka tuki on tarkoitettu korvaamaan sähkönhinnan nousua, joka aiheutuu päästöoikeuksien kohoavista hinnoista. Esityksessä voisi selostaa, miten sähkönhinta seuraa päästöoikeuksien hintaa. Luonnoksen perusteella on vaikea päätellä sähkönhinnan nousun ja korvauksen suhdetta.

Arviointineuvosto katsoo, että sähkön hintakehitystä on ymmärrettävästi vaikea ennustaa, mutta esitysluonnoksessa tulisi suuntaa-antavasti arvioida, millä välillä sähkönhinta todennäköisesti vaihtelee. Lisäksi tulisi kuvata, mitkä tekijät sähkönhinnan kehitykseen vaikuttavat. Esitysluonnoksessa on jo arvioitu päästöoikeuksien hintaa ja tuotu esiin arviointiin liittyvät epävarmuudet.

Arviointineuvosto katsoo, että vaihtoehtoisesti tulisi arvioida, pitäisikö tuki kohdentaa sähköntuottajille suoraan. On epäselvää, missä määrin sähköntuottajat voivat siirtää kustannusten nousun sähkönhintaan ja siten sähkönkäyttäjille. Jos kustannusten kohtaantoa ei tiedetä, tuen tarkoituksenmukaisuus jää epäselväksi.

Arviointineuvosto katsoo, että sähköistämistuen käyttöönotossa tulisi lisäksi arvioida vallitsevaa suhdannetta. Mikäli suhdanne on hyvä ja yritysten kustannuskilpailukyky on kohtalainen, tuen tarvetta tulisi tarkkaan harkita. Jos markkinarakenteen tai suhdannetilanteen vuoksi sähköntuottajat kantavat voittopuolisesti päästökaupasta aiheutuvan taakan, on tuki sähkönkäyttäjille perusteeton. Tuki ainakin taloudellisessa mielessä vääristää kilpailua EU-maiden kesken.

Arviointineuvosto katsoo, että kansainvälisen kuvauksen perusteella ei saa riittävää käsitystä suomalaisten toimijoiden toimintaympäristöstä. Esitysluonnoksessa tulisi kuvata, vaikka lyhyestikin, Suomelle olennaisten kilpailijamaiden päästökaupan kompensointiin liittyen tukien, käytäntöjen tai muiden olennaisten seikkojen nykytilaa, jotka mahdollisesti vaikuttavat suomalaisten yritysten kilpailukykyyn. Kiinnostavia toimialoja olisivat metsä-, metalli- ja kemianteollisuus.

Arviointineuvosto pitää hyvänä käytäntönä, että asetusluonnos on liitetty esitysluonnokseen.

¹ Tuki-intensiteetin lisäksi tuki määräytyisi hiilidioksidin alueellisen päästökertoimen, päästöoikeuden hinnan, sovellettavan sähkönkulutuksen vertailuarvon sekä laitoksen sähkönkulutuksen perusteella, joka määritettäisiin joko suoraan laitoksen kuluttaman sähkön perusteella tai johdettaisiin tukikelpoisten tuotteiden tuotantomäärästä.

2.2 Taloudelliset vaikutukset

2.2.1 Yritysvaikutukset

Arviointineuvosto pitää myönteisenä, että esitysluonnoksen perusteella saa käsityksen tuen todennäköisistä hakijamääristä, millä toimialoilla ne toimivat ja tuen hakemisesta aiheutuvista kustannuksista. Esitysluonnoksessa on kuvattu myös ne toimijat, joiden ei todennäköisesti kannata hakea tukea hakukustannusten vuoksi. Lisäksi on arvioitu kehitystoimiin suunnattujen varojen mittaluokkaa, jotka ovat kymmenistä tuhansista kymmeneen miljooniin toimijaa kohden.

Arviointineuvosto katsoo, että esitysluonnoksessa tulisi arvioida sähkönhinnan nousua päästökaupan seurauksena ja millaisia kustannusvaikutuksia se aiheuttaa suomalaisille toimijoille.

Arviointineuvosto kiinnittää huomiota, että sähköistämistuki on suora yritystuki, jolloin tulisi arvioida, aiheutuuko joillekin tuotannonaloille kotimaassa kilpailuhaittaa siitä, että ne jäävät tuen ulkopuolelle. Esitysluonnoksen mukaan tukea ei myönnettäisi yrityksille, joiden toiminta on taloudellisissa vaikeuksissa.²

Arviointineuvosto katsoo, että yritysvaikutusten arvioinnissa tulisi ottaa huomioon ns. mankala-yhtiöt, jotka myyvät tuottamansa sähkön omistajayhtiölleen omakustannushintaan. Esitysluonnoksessa tulisi arvioida, missä määrin esityksen kohteena olevat toimijat voivat hyödyntää mankala-yhtiöiden ydinvoimalla tai vesivoimalla tuottamaa sähköä, jolloin päästökaupasta ei koidu kustannuksia eikä sähkönhinnan korotuspaineita. Esitysluonnoksessa todetaan, että vuonna 2020 Suomen sähkön tuotannosta 70–85 prosenttia oli lähtöisin hiilettömistä lähteistä.

Arviointineuvosto katsoo, että esitysluonnoksessa tulisi tarkentaa, voiko sähköistämistukea saada myös siinä tapauksessa, jos toimija itse tuottaa ja myy tuottamaansa sähköä, ja siten todennäköisesti hyötyy sähkönhinnan noususta.

Arviointineuvosto katsoo, että esitysluonnoksessa on kuvattu päätoimialat, jotka todennäköisesti hakevat kustannustukea. Luonnoksen perusteella yritykset ovat todennäköisesti keskimääräistä suurempia, mutta tukea saavien yritysten liikevaihtoa ja alueellista sijaintia voisi lyhyesti kuvata. Myös PK-sektorin asemaa tulisi tarkastella erikseen esitysluonnoksessa.

2.2.2 Vaikutukset julkiseen talouteen

Arviointineuvosto katsoo, että esitysluonnoksesta käy ilmi, että tuki on enintään 150 miljoonaa euroa vuodesta 2023 eteenpäin tukikattona vuoksi. On myönteistä, että esityksessä on annettu arvio kustannuksista myös ilman tukikattoa. Lisäksi muissa vaihtoehdoissa on arvioitu kustannuksia siinä tapauksessa, jos 75 prosenttia aiheutuneista välillisistä päästökustannuksista katettaisiin.

Arviointineuvosto kiinnittää huomiota, että esityksessä ei käsitellä valtion saamia päästökauppatuloja. Valtion saamien päästökauppatulojen kuvaaminen antaisi paremman käsityksen asiakokonaisuudesta.

2.2.3 Vaikutukset kansantalouteen

Arviointineuvosto kiinnittää huomiota, että vientisektorin kustannuskilpailukyvyyn tila vaikuttaa siihen, miten herkästi tuet siirtyvät esimerkiksi palkkoihin, kantohintoihin, osinkoihin tms. Jos vientisektorin

² Valtiontuen myöntäminen vaikeuksissa oleville yrityksille on mahdollista EU:n valtiontukisääntelyn mukaan vain rajoitetuissa tilanteissa. Yksityiskohtaiset kriteerit löytyvät: EUVL C 249, 31.7.2014.

kustannuskilpailukyky on hyvä tai kohtalainen, tuki siirtyy helposti eteenpäin, jolloin vaikutukset vientiin ja työllisyyteen voivat jäädä vähäisiksi tai lähes olemattomiksi. Vaikka sähköistämistuki on kokoluokaltaan pieni kansantalouteen suhteutettuna, tulisi arvioinnissa kuitenkin kiinnittää huomiota edellä mainittuihin seikkoihin.

2.3 Viranomaisvaikutukset

Arviointineuvosto pitää myönteisenä, että sähköistämistuen vaikutuksia Energiavirastolle, joka hoitaa keskeiset viranomaistehtävät, on kuvattu selkeästi ja lopuksi on koottu yhteen kokonaiskustannukset. Lisäksi on arvioitu, että toiminnanharjoittajan maksu laitosta kohti olisi noin 3 500 euroa vuosittain, mikäli kaikki kustannukset katettaisiin toiminnanharjoittajilta perittävillä maksuilla.

2.4 Ympäristövaikutukset

Esitysluonnoksen mukaan toiminnanharjoittajien on käytettävä noin 344 miljoonaa euroa kehittämistoimiin tukikauden aikana. Tuella tavoitellaan päästövähennyksiä, energiatehokkuusparannuksia, prosessien sähköistämistä tai uusiutuvan energian osuuden lisäämistä energiankulutuksessa. Toiminnanharjoittajien tulisi raportoida kehittämistoimista tukiviranomaiselle. Tuen kohdistamisesta kehittämistoimiin säädetään myöhemmin valtioneuvoston asetuksessa.

Arviointineuvosto katsoo, että tuen kohteet on kuvattu melko yleisellä tasolla, jolloin jää epäselväksi, miten kustannustuki käytännössä realisoituu vähempinä päästöinä tms. Asetustasoiselle sääntelylle jääkin tässä runsaasti tehtävää. Lisäksi esitysluonnoksessa on kuvattu työ- ja elinkeinoministeriön koordinoimia tiekarttoja toimialojen vähähiilisyteen. Tiekartoissa on kuvattu eri toimialojen päästöjen mittaluokkaa ja toimijoiden omia tavoitteita ja keinoja päästöjen pienentämiseksi. Tämä on konkreettisempi kuvaus päästöjen alentamistavoitteista.

3 Muut asiat

Lainsäädännön arviointineuvoston lausunto on annettu energiaintensiivisen teollisuuden sähköistämistukea koskevasta esitysluonnoksesta, jonka työ- ja elinkeinoministeriö toimitti arviointineuvoston käyttöön sähköpostitse 27.8.2021. Lausunto on julkinen.

Arviointineuvosto katsoo, että hallituksen esitysluonnos noudattaa osittain säädösehdotusten vaikutusten arviointiohjetta.¹ Arviointineuvosto suosittelee, että esitysluonnosta korjataan neuvoston lausunnon mukaisesti ennen hallituksen esityksen antamista.

Helsingissä 16. syyskuuta 2021

Leila Kostiainen

Lainsäädännön arviointineuvoston puheenjohtaja

Meri Virolainen

Arviointineuvos, arviointineuvoston sihteeri

-
- ⁱ 1. Arviointineuvosto katsoo, että hallituksen esitysluonnos täyttää säädösehdotusten vaikutusten arviointiohjeen vaatimukset. Arviointineuvostolla on vain vähäisiä lisäsehdotuksia esitysluonnokseen.
 2. Arviointineuvosto katsoo, että hallituksen esitysluonnos vastaa pääosin säädösehdotusten vaikutusten arviointiohjetta. Arviointineuvosto suosittelee, että hallituksen esitystä täydennetään neuvoston lausunnon mukaisesti ennen hallituksen esityksen antamista.
 3. Arviointineuvosto katsoo, että hallituksen esitysluonnos noudattaa osittain säädösehdotusten vaikutusten arviointiohjetta. Arviointineuvosto suosittelee, että esitysluonnosta korjataan neuvoston lausunnon mukaisesti ennen hallituksen esityksen antamista.
 4. Arviointineuvosto katsoo, että hallituksen esitysluonnos on puutteellinen säädösehdotusten vaikutusten arviointiohjeen näkökulmasta. Esitysluonnosta tulee korjata neuvoston lausunnon mukaisesti ennen hallituksen esityksen antamista.
 5. Arviointineuvosto katsoo, että esitysluonnoksessa on merkittäviä puutteita. Esitysluonnoksen pohjalta ei todennäköisesti pysty muodostamaan riittävää ja perusteltua käsitystä esityksestä, eikä sen taloudellisista ja yhteiskunnallisista vaikutuksista. Ilman puutteellisuuksien korjaamista on vakavasti harkittava, voiko esityksen antaa eduskunnan käsiteltäväksi.*

* Viimeinen virke voidaan jättää pois niissä tilanteissa, kun esitystä ei käytännössä voida vetää pois.