

EHDOTUS VALTIONEUVOSTON ASETUKSEKSI ENERGIAINTENSIIVISEN TEOLLISUUDEN SÄHKÖISTÄMISTUESTA

YLEISPERUSTELUT

1 Yleistä

Pääministeri Sanna Marinin hallitus sopi syksyllä 2020 käydyissä budjettineuvotteluissa energiantensiivisen teollisuuden sähköistämistuen käyttöönotosta, joka on valmisteltu komission suuntaviivojen mukaisena tukena. Tavoitteena on osin korvata sähkön hinnassa olevia päästökaupan kustannuksia toiminnanharjoittajille ja siten parantaa toimijoiden kustannuskilpailukykyä ja edelleen hillitä riskiä hiilivuodolle. Energiaintensiivisen teollisuuden sähköistämistuesta annetussa laissa (jäljempänä *sähköistämistukilaki*) on asetuksenantovaltuudet 9 §:n 5 momentissa, 10 §:n 4 momentissa, 11 §:n 2 momentissa ja 12 §:n 3 momentissa. Valtuudet koskevat tuen määrän laskentaa, tuen hakemisessa noudatettavaa menettelyä sekä tuen myöntämistä koskevaa päätöstä. Valtioneuvoston asetuksella säädettäisiin näihin liittyvistä tarkennuksista.

Kevään 2021 puoliväliriihessä Marinin hallitus sopi sähköistämistukeen liittyvistä tarkennuksista sekä kansallisesta vaatimuksesta, joka edellyttää, että tukea saaneet toiminnanharjoittajat käyttävät vähintään 50 prosenttia myönnetystä tuesta kehittämistoimiin, joilla ne edistävät tuotantonsa muuttamista hiilineutraalimmaksi. Tavoitteena on kannustaa toiminnanharjoittajia entistä tehokkaammin hiilineutraaliin tuotantoon, toiminnan sähköistämiseen, ottaen samalla huomioon kustannuskilpailukyyn. Vaatimus tuen käytölle ei ole päästökaupan valtioneuvoston suuntaviivojen kansallisille tukiohjelmille asettama edellytys, vaan kansallisesti asetettava lisäehto, joka koskee toiminnanharjoittajaa, jolle tukea on myönnetty. Sähköistämistukilain 14 §:n 5 momentissa on asetuksenantovaltuudet säätää yksityiskohtaisemmin kehittämistoimista, niiden edellytyksistä ja hyväksyttävistä kustannuksista sekä kehittämistoimia ja niiden kustannuksia koskevien tietojen toimittamisesta ja käsittelystä. Valtioneuvoston asetuksella säädettäisiin näihin liittyvistä tarkennuksista.

Komission tulee hyväksyä Suomen valtioneuvoston ilmoitus sähköistämistukilain ja -asetuksen mukaisesta tukiohjelmasta, jotta tukiohjelma voidaan panna täytäntöön.

2 Keskeiset ehdotukset

Valtioneuvoston asetuksessa säädettäisiin kahdesta asiakokonaisuudesta: valtioneuvoston suuntaviivojen mukaisesti valmistellun tuen hakemiseen ja myöntämiseen liittyvistä tarkennuksista sekä kansallisesti asetettuun tuen käyttöehtoon liittyvistä tarkennuksista.

2.1 Sähköistämistuen laskeminen ja myöntäminen

Asetuksella säädettäisiin määräaika tukihakemuksen toimittamiselle sekä hakemuksella edellytettävistä tiedoista. Edellytettävillä tiedoilla varmistuttaisiin, että Energiavirastolla on riittävät tiedot siitä, että toiminnanharjoittaja täyttää sähköistämistukilain edellytykset tuen myöntämiseksi. Asetuksella säädettäisiin myös tuen määrän laskentaan liittyvistä yksityiskohdista eri vertailuarvoihin liittyen sekä Energiaviraston tuen myöntämistä koskevan päätöksen sisällöstä.

2.2 Sähköistämistuen käyttö

Sähköistämistukilain 14 §:ssä säädetään sähköistämistuen käytöstä. Lain mukaan toiminnanharjoittajan tulee käyttää sille myönnetystä tuesta vähintään 50 prosenttia yhteen tai useampaan kehittämistoimeen, joilla edistetään lain tavoitteiden toteutumista eli toiminnanharjoittajan teollisen toiminnan muuttumista hiilineutraalimmaksi Suomessa. Tuki tulee käyttää viimeistään 31.12.2028. Kehittämistoimista syntyviin kustannuksiin, joihin sähköistämistukea kohdistetaan, ei tule kohdistua valtiontuiksi katsottavia tukia. Toiminnanharjoittajan tulee toimittaa Energiavirastolle hyväksyttäväksi suunnitelma myönnetyn tuen käytöstä sekä tiedot tuen käytöstä. Valtioneuvoston asetuksella säädettäisiin näitä velvoitteita koskevista täsmennyksistä.

Sähköistämistukilain mukaan velvoite tuen käyttöön on toiminnanharjoittajalla, jolle tukea on myönnetty. Tukea haetaan erikseen vuosittain, ja jokaisesta myönnetystä tuesta tehdään erillinen hallintopäätös. Myönnettävän tuen määrä vaihtelee vuosittain, keskeisinä tekijöinä ovat laitoksen sähkönkulutus tai tuotanto tonneina, päästöoikeuden hinta sekä myönnettävän tuen kokonaismäärälle asetettu vuotuinen budjettikatto 150 miljoonaa euroa. Näin ollen toiminnanharjoittajalla, jolle tukea on keräilleen myönnetty, ei ole täsmällistä tietoa tulevien vuosien tuen määrästä, jota sen on mahdollista saada ja edelleen kohdistaa kehittämistoimiin. Lisäksi kehittämistoimet, joita on suunniteltu, voivat muuttua merkittävästi toteutuksen aikana. Muutoksia voivat aiheuttaa esimerkiksi teknologiset ja markkinahintojen muutokset. Toiminnanharjoittajien kehittämistoimen suunnitteluun voivat vaikuttaa esimerkiksi päästöoikeuden hinnan muutokset ja yrityskaupat joiden ennakointi voi olla haastavaa. Toiminnanharjoittajalla ei myöskään ole velvoitetta hakea tukea kaikkina vuosina.

Toiminnanharjoittajat, joiden on mahdollista saada tukea, ovat teollista toimintaa Suomessa harjoitettavia yrityksiä, joilla on edellytykset suunnitella ja ennakoida toimintaansa ja siihen tehtäviä kehittämistoimia ylläkuvatuista epävarmuuksista huolimatta. Tuen määrään ja käyttösuunnitelman laadintaan liittyvien epävarmuuksien vuoksi on perusteltua mahdollistaa käyttösuunnitelman muuttaminen, mikäli siihen sisältyviä kehittämistoimia on tarpeen eri syistä muuttaa.

2.2.1 Tuen käyttöä koskeva suunnitelma ja tuen käytön selvittäminen

Kun tukea on myönnetty toiminnanharjoittajalle ensimmäisen kerran, tulee sen laatia suunnitelma niistä kehittämistoimista, joihin se suunnittelee tuen käyttävänsä. Tuen käyttösuunnitelmassa toiminnanharjoittaja myös kuvaisi kehittämistoimien arvioidut vaikutukset hiilineutraaliuden edistämiseen. Energiavirasto hyväksyisi suunnitelman, jos se täyttää laissa ja asetuksessa säädetyt edellytykset kehittämistoimille ja niistä aiheutuville kustannuksille. Annettavalla asetuksella säädettäisiin tuen käyttösuunnitelman toimittamisesta, toimittamista koskevista määräajoista, sisällöstä sekä tuen käyttösuunnitelman muuttamisesta. Kehittämistoimien toteutusta ja laissa tuen käytölle asetettuja vaatimuksia seurattaisiin niiden toteuttamisesta syntyvien kustannusten kautta. Jotta varmistuttaisiin, että tuki

on käytetty hyväksytytuen käyttösuunnitelman mukaisesti, tulisi toiminnanharjoittajan ylläpitää kirjanpitoa kehittämistoimen kustannuksista osana kirjanpitoaan. Tuen käytöstä kustannuksiin tulisi toimittaa Energiavirastolle selvitys tukiohjelman päätyttyä vuonna 2029. Energiavirastolla olisi mahdollisuus myös tukiohjelman aikana arvioida toiminnanharjoittajan kehittämistoimien edistymistä ja pyytää selvitys tuen käytöstä myös muulloin kuin tukiohjelman on päättynyt.

2.2.2 Edellytykset kehittämistoimille ja niistä syntyville kustannuksille

Sähköistämistukilaissa kehittämistoimilla tarkoitetaan *toiminnanharjoittajalle suoria kustannuksia aiheuttavaa investointia tai muuta toimenpidettä, jonka avulla toiminnanharjoittaja kehittää tuotantotoaan hiilineutraalimmaksi*. Kehittämistoimille ja niiden edellytyksille säädettäisiin asetuksella täsmennettyjä vaatimuksia, jotka kohdistuisivat kehittämistoimista syntyvien kustannusten hyväksyttävyyteen. Asetettaessa vaatimuksia kehittämistoimille, on otettava huomioon, että myönnettävä sähköistämistuki ja edelleen kehittämistöimiin käytettävä tuen määrä perustuvat vuosittain tehtävään laskelmaan laitokselle aiheutuneista päästökaupan välillisistä kustannuksista sähkön hinnassa. Kehittämistöimiin kohdistettava tuen määrä ei ole riippuvainen toiminnanharjoittajan hiilineutraaliutta edistävien kehittämistöimien kustannuksista. Toiminnanharjoittajat, joille sähköistämistukea myönnetään, ovat oikeutettuja hakemaan tukea, koska ne kuuluvat päästökaupan valtiontukisuuntaviivojen mukaisiin hiilivuotoriskisiin toimialoihin johtuen päästökaupan välillisistä kustannuksista. Tuen käyttöä koskeva vaatimus kohdistuu toiminnanharjoittajaan, jolle on myönnetty sähköistämistukea. Tuen käyttöä ei edellytetä selvitetävän tukea haettaessa eikä se ole ehto sähköistämistuen myöntämiselle.

Sähköistämistukilain 14 §:n mukaisesti toiminnanharjoittajan tulee käyttää 12 §:n mukaisesti myönnetystä tuesta vähintään 50 prosenttia yhteen tai useampaan kehittämistöimeen, joilla edistetään lain 1 §:n mukaisten tavoitteiden toteutumista Suomessa. Toiminnanharjoittajan on mahdollista käyttää tukea yhteen tai useampaan kehittämistöimeen. Toiminnanharjoittaja määrittelee kohteet, joihin se käyttää tuen. Sääöstasolla ei ole tarkoituksenmukaista rajata millaisia toimet täsmälleen ovat, jotta huomioidaan myönnetyn tuen luonne ja mahdollistetaan se, että toiminnanharjoittaja voi toteuttaa toimintansa kannalta kustannustehokkaimmat sekä hiilineutraaliuden edistämisen näkökulmasta vaikuttavimmat toimet. Sähköistämistukilaki edellyttää, että tuki on käytetty 31.12.2028.

Valtioneuvoston asetuksella täsmennettäisiin kehittämistöimistä syntyville kustannuksille tarpeelliset rajaukset koskien kustannusten hyväksyttävyyttä. Vaatimuksilla pyritään varmistamaan sähköistämistuen vaikuttavuus, toiminnanharjoittajien tasapuolinen kohtelu sekä pyritään rajaamaan mahdolliset markkinahäiriöt ja kilpailun vääristymät. Tuen piiriin kuuluvien toiminnanharjoittajien lähtökohdat toteuttaa kehittämistöimia vaihtelevat merkittävästi ja on tarpeen mahdollistaa laajasti eri tyyppiset toimet, jotta sähköistämistuen lain tavoitteiden mukainen käyttö on toiminnanharjoittajille tasapuolisesti mahdollista.

3 Yksityiskohtaiset perustelut

1 § Tuen määrän laskeminen sovellettaessa sähkönkulutuksen tehokkuuden vertailuarvoa

Pykälässä säädettäisiin, että kun kyseessä on sähköistämistukilain 2 liitteessä mainittu tuote, laskettaisiin myönnettävä tuen määrä jokaiselle laitoksessa valmistettavalle tukikelpoiselle tuotteelle erikseen perustuen kyseiselle tuotteelle määritettyyn toteutuneeseen tuotokseen ja käyttäen 2 liitteessä mainittua vertailuarvoa. Sähköistämistukilain 3 §:n mukaisesti toteutuneella tuotoksella tarkoitetaan

laitoksen tukeen oikeutettua toteutunutta tukikelpoisten tuotteiden tuotantoa tarkasteluvuonna ilmaistuna tonneina vuodessa. Laitokselle myönnettävä tuen määrä olisi kullekin tukikelpoiselle tuotteelle määritetyn tuen yhteenlaskettu summa.

2 § Tuen määrän laskeminen sovellettaessa toissijaista sähkönkulutuksen tehokkuuden vertailuarvoa

Pykälässä säädettäisiin tuen määrän laskennasta ja toteutuneen sähkönkulutuksen määrittämisestä sovellettaessa toissijaista sähkönkulutuksen tehokkuuden vertailuarvoa. Sähköistämistukilain 3 §:n mukaisesti toteutuneella sähkönkulutuksella tarkoitetaan laitoksen tukeen oikeutettua toteutunutta sähkönkulutusta tarkasteluvuonna, megawattitunteina ilmaistuna. Lähtökohtana olisi, että tuen määrän laskennassa käytettävän toteutuneen sähkön kulutuksen tulisi perustua yhteisesti mitatulle sähkönkulutukselle. Mikäli yhteisesti mitattua sähkönkulutusta ei voitaisi käyttää, tulisi toteutunut sähkönkulutus laskea yhteen tuotekohtaisesti mitatuista sähkönkulutuksista. Näin voitaisiin toimia esimerkiksi tilanteessa, jossa laitoksen tukikelpoista sähkönkulutusta ei ole saatavissa yhdestä mittauspisteestä.

Mikäli mitattua sähkönkulutusta ei voida käyttää, tulisi toteutuneen sähkönkulutuksen perustua laskennalliselle arvolle, joka määritetään tuotteiden, joihin sovelletaan toissijaista sähkönkulutuksen tehokkuuden vertailuarvoa, ja laitoksen muun tuotannon tuotostonnien suhteena. Esimerkkinä tällaisesta tilanteesta voisi olla laitoksen yhteinen sähkön mittapiste, joka toissijaisen sähkönkulutuksen tehokkuuden vertailuarvon tuotteiden sähkön kulutuksen lisäksi mittaa sähkön kulutuksen tehokkuuden vertailuarvon tuotteiden sähkön kulutusta tai sähkön kulutusta sellaisten tuotteiden osalta, jotka eivät kuulu sähköistämistukilain soveltamisalaan. Kyseessä voisi olla myös tilanne, jossa laitoksella on eri tuotteiden tuotantoprosesseihin liittyviä yhteisiä toimintoja, jolloin yhteisen toiminnon sähkön mittapisteestä joudutaan määrittämään toissijaisen sähkönkulutuksen vertailuarvon tuotteiden sähkönkulutuksen osuus laskennallisesti. Osuuden määrittäminen tulisi tällöin tehdä tuotostonnien perusteella siten, että toissijaisen sähkönkulutuksen tehokkuuden vertailuarvon tuotteiden tuotostonnit jaettaisiin tuotostonneilla kaikkien niiden tuotteiden osalta, joiden tuotantoprosessiin kyseessä oleva sähkön mittapiste osallistuu. Laskentatavalla voitaisiin määrittää toissijaisen sähkönkulutuksen tehokkuuden vertailuarvon tuotteiden suhteellinen osuus sähkön mittapisteen arvosta.

3 § Tuen määrän laskeminen laitoksen tuottaessa myös tukeen oikeuttamattomia tuotteita

Pykälässä säädettäisiin tuen laskennasta tilanteessa, jossa laitos valmistaa sekä tukikelpoisia tuotteita että tuotteita, jotka eivät ole tukikelpoisia. Tällöin tukeen oikeuttamattomat tuotteet rajattaisiin tuen laskennan ulkopuolelle. Tukeen oikeuttamattomien tuotteiden sähkön kulutuksen rajaamisessa voitaisiin tarvittaessa hyödyntää 2 §:ssä säädettyä laskentatapaa.

4 § Hakemuksen toimittaminen

Pykälässä säädettäisiin sähköistämistukihakemuksen toimittamisesta Energiavirastolle.

Pykälän 1 momentissa säädettäisiin määräajasta, jolloin tukihakemus tulisi kunakin tarkasteluvuonna toimittaa Energiavirastolle. Määräaika hakemuksen toimittamiselle olisi 30 päivä maaliskuuta tarkasteluvuotta seuraavana vuonna. Tarkasteluvuotta 2021 koskisi kuitenkin eri määräaika, hakemus tulisi toimittaa Energiavirastolle viimeistään 30 päivänä syyskuuta 2022.

Pykälän 2 momentissa säädettäisiin, että tukihakemus tulisi toimittaa Energiavirastolle sen ylläpitämän sähköisen asiointijärjestelmän kautta. Tarvittaessa tukihakemus voitaisiin toimittaa myös muutoin kuin sähköisen asiointijärjestelmän kautta. Näin voisi olla esimerkiksi tilanteessa, jossa viraston asiointijärjestelmää ei voitaisi käyttää.

5 § Tukea haettaessa toimitettavat tiedot

Pykälässä säädettäisiin sähköistämistukihakemuksen sisältöä koskevista vaatimuksista.

Pykälän 1 momentissa säädettäisiin tiedoista, jotka toiminnanharjoittajan tulisi toimittaa itsestään tukihakemuksella. Toiminnanharjoittajan tulisi toimittaa itseään koskevat yksilöinti- ja yhteystiedot.

Pykälän 2 momentissa säädettäisiin tiedoista, jotka toiminnanharjoittajan tulisi toimittaa koskien laitosta, jonka tietojen perustella tukea haetaan. Edellytettävien tietojen perusteella Energiavirasto voisi varmistua, että laitos, jonka perusteella tukea haetaan, täyttää sähköistämistukilain 4 §:n edellytykset tuen myöntämiselle ja toimii tukeen oikeutetulla toimialalla.

6 § Muiden tukikelpoisuutta osoittavien tietojen toimittaminen

Asetuksen 6 §:ssä säädettäisiin eräiden tukikelpoisuutta osoittavien tietojen toimittamisesta sen lisäksi, mitä 5 §:ssä on säädetty. Pykälän 1 momentissa edellytettäisiin selvitystä toiminnanharjoittajan yhteenlasketusta hiilettömän sähkön kulutuksen osuudesta tarkasteluvuonna (1 kohta) tai selvitystä toiminnanharjoittajan kasvihuonekaasupäästöistä perustuen viimeisimpään käsiteltyyn päästöoikeuksien ilmaisjaon tuotantotasoraporttiin (2 kohta) tai selvitystä, joka kattaa molemmat kohdissa 1 ja 2 kuvatut selvitykset (3 kohta). Tiedot tulisi toimittaa hakemuksen liitteenä.

Pykälän 2 momentissa säädettäisiin hiilettömän sähkön osuutta koskevan selvityksen tietojen soveltamisesta vuosien 2021-2023 osalta sekä tietotarpeista, jotka liittyvät hiilettömän sähkön osuuden osoittamiseen. Hiilettömäksi sähkön osuuteen liittyviksi tiedoiksi katsottaisiin sähkön kulutusta koskevat tiedot sekä uusiutuvalla energia ja ydinenergialla tuotetun sähkön tuotantoa ja hankintaa koskevat tiedot. Hiilettömän sähkön osuutta ei voisi osoittaa tiedoilla perustuen hiilettömän sähkön osuuteen pörssisähkössä, jäännösjakaumaan, tilastotietoihin, yleisiin markkinatietoihin tai muihin vastaaviin toiminnanharjoittajan toiminnasta riippumattomiin tietoihin, jotka koskevat hiilettömän sähkön osuutta sähkömarkkinoilla tai Suomessa yleisesti.

Pykälän 3 momentissa säädettäisiin ilmaisjaon tuotantotasoraporttiin liittyvän selvityksen tietojen toimittamiseen liittyvistä yksityiskohdista. Toiminnanharjoittajan tulisi toimittaa viimeisimpänä käsitellyn ilmaisjaon tuotantotasoraportin tietoja siltä osin kuin niitä edellytetään kyseisen raportin laatimiseksi ja käsittelemiseksi. Selvityksestä tulisi käydä ilmi tiedot tuotteiden valmistuksen ominaispäästöjen suuruuden määrittämiseksi suhteessa komission täytäntöönpanoasetuksessa (EU) 2021/447 tarkoitettuun maksutta jaettaviin päästöoikeuksiin varten sovellettavaan vertailuarvoon. Tietojen voitaisiin katsoa tarjoavan riittävät tiedot arvioida merkittävää vertailuarvojen alittumista, mikäli vertailuarvo laitoksen tai laitosten yhteenlaskettujen päästöjen osalta alitettaisiin, ja toiminnanharjoittaja käyttäisi vähintään 50 prosenttia tuesta hiilineutraaliutta edistäviin kehittämistoimiin sähköistämistukilain 14 § mukaisesti.

Pykälän 4 momentissa säädettäisiin vaihtoehtoisten tietojen käytön ilmoittamisesta. Jos toiminnanharjoittaja hakee tukea useamman laitoksensa tietojen perusteella, ja tämän vuoksi toimittaisi selvityksen koskien sekä vähähiilisen sähkön osuutta että ilmaisjaon tuotantotasoraportin tietoja, tulisi selvityksestä käydä ilmi, mitä tietoja minkäkin laitoksen osalta käytetään.

7 § Tukea haettaessa toimitettavat tiedot sovellettaessa sähkönkulutuksen tehokkuuden vertailuarvoa

Pykälässä säädettäisiin tiedoista, jotka toiminnanharjoittajan tulee tukihakemukseen sisällytettynä toimittaa Energiavirastolle, mikäli tuotteille, joiden perusteella tukea haetaan, on määritelty lain 2 liitteessä sähkönkulutuksen tehokkuuden vertailuarvo.

Pykälän 1 momentin mukaisesti toiminnanharjoittajan tulisi tällöin toimittaa selvitykset laitoksen sähköistämistukilain 3 §:n mukaisesta toteutuneesta tuotoksesta kunkin tuotteen osalta, jonka tietojen perusteella tukea haetaan.

Pykälän 2 momentissa säädettäisiin lisäksi tiedoista, jotka on toimitettava, mikäli tuotteille on komission delegoidussa asetuksessa (EU) 2019/331 (jäljempänä *komission ilmaisjakoasetus*) vahvistettu sähkön ja polttoaineen vaihdettavuus, ja vertailuarvo on määritelty yksikössä tCO₂/tuotostonni. Tällaisia tuotteita ovat muun muassa eräät raakateräslaadut. Tällöin toiminnanharjoittajan tulisi lisäksi toimittaa lain 3 liitteen mukaisesti määritetyt tiedot laitoksen asianmukaisista välillisistä päästöistä sekä suorista kokonaispäästöistä. Energiavirasto määrittäisi toimitettujen tietojen perustella tuen laskennassa sovellettavan sähkönkulutuksen tehokkuuden vertailuarvon lain 3 liitteessä olevan kaavan mukaisesti.

8 § Tukea haettaessa toimitettavat tiedot sovellettaessa toissijaista sähkönkulutuksen tehokkuuden vertailuarvoa

Pykälässä säädettäisiin tiedoista, jotka toiminnanharjoittajan tulee tukihakemukseen sisällytettynä toimittaa Energiavirastolle, mikäli tuotteille ei ole määritelty lain 2 liitteessä sähkönkulutuksen tehokkuuden vertailuarvoa vaan laskennassa sovelletaan toissijaista sähkönkulutuksen tehokkuuden vertailuarvoa. Toiminnanharjoittajan tulisi tällöin toimittaa selvitys sähköistämistukilain 3 §:n mukaisesti määritetystä toteutuneesta sähkönkulutuksesta.

9 § Tuen myöntämistä koskeva päätös

Pykälässä säädettäisiin tiedoista, joiden on käytävä ilmi sähköistämistuen myöntämistä koskevasta Energiaviraston päätöksestä. Tiedot koskisivat toiminnanharjoittajaa, toimialaa, myönnettävän tuen määrää sekä sitä tuen määrää, joka toiminnanharjoittajan tulee sähköistämistukilain 14 §:n mukaisesti käyttää kehittämistoimiin.

10 § Tuen käyttösuunnitelma

Pykälän 1 momentissa säädettäisiin toiminnanharjoittajan velvoitteesta laatia suunnitelma siitä, miten se tulee käyttämään 50 % sille myönnetystä tuesta kehittämistoimiin, joilla se edistää toimintansa hiilineutraaliutta. Koska tuen piirissä olevat toiminnanharjoittajat ovat kooltaan ja toimialaltaan hyvin eri tyyppisiä toimijoita, on odotettavissa, että toteutettavissa kehittämistoimissakin tulee olemaan suuria eroja. Mahdollisia kehittämistoimia ja niiden vaikutuksia on arvioitu yksityiskohtaisemmin

luvussa 4 koskien esityksen vaikutusten arviointia. Tuen käyttöä koskeva velvoite on toiminnanharjoittajalla, jolle tukea on myönnetty. Näin ollen niiden toiminnanharjoittajien kohdalla, joille on myönnetty tukea useamman laitoksen tietojen perusteella, tulisi kuvata samalla suunnitelmalla tuen suunniteltu käyttö kehittämistoimiin kaikkien niiden laitosten osalta, joiden tietojen perusteella sille on tukea kertaalleen myönnetty. Toiminnanharjoittajan on mahdollista kuitenkin kohdistaa tuen käyttö useisiin, toisistaan erillisiin kehittämistoimiin sähköistämistukilaissa ja tässä asetuksessa säädettyjen yksityiskohtaisempien rajausten puitteissa.

Pykälän 2 momentissa säädettäisiin tuen käyttösuunnitelman toimittamisen määräajasta sekä toimittamisen tavasta. Suunnitelma tulisi toimittaa Energiavirastolle tuen myöntämivuotta seuraavan vuoden loppuun mennessä, kun tukea on haettu ensimmäisen kerran. Esimerkiksi toiminnanharjoittajan, jolle myönnetään tukea ensimmäisen kerran vuonna 2022 tarkasteluvuoden 2021 tietojen perusteella, tulee toimittaa tuen käyttösuunnitelma viimeistään 31.12.2023. Tuen käyttösuunnitelma tulisi toimittaa Energiavirastolle sen ylläpitämän sähköisen asiointijärjestelmän kautta. Tarvittaessa tukihakemus voitaisiin toimittaa myös muutoin. Näin voisi olla esimerkiksi tilanteessa, jossa viraston asiointijärjestelmää ei voitaisi käyttää.

11 § Tuen käyttösuunnitelmassa ilmoitettavat tiedot

Pykälässä säädettäisiin yksityiskohtaisista tiedoista, jotka toiminnanharjoittajan tulisi tuen käyttösuunnitelmassa ilmoittaa.

Pykälän 1 momentin mukaisesti toiminnanharjoittajan tulisi ilmoittaa itseään ja laitoksia, joiden tietojen perustella myönnettyä tukea käyttösuunnitelma koskee, koskevat yksilöinti- ja yhteystiedot.

Pykälän 2 momentissa säädettäisiin tiedoista, jotka toiminnanharjoittajan tulisi ilmoittaa koskien kukin kehittämistoimea, joihin toiminnanharjoittaja suunnittelee tuen käyttävänsä ja joita tuen käyttösuunnitelma koskee. Toiminnanharjoittajan tulisi ilmoittaa omat tunnistetietonsa eli nimensä ja yrityksen- tai yhteisötunnuksensa (momentin 1 ja 2 kohdat) sekä momentin 3 kohdan mukaisesti kuvata kehittämistoimi, sen toteutussuunnitelma sekä aikataulu.

Toiminnanharjoittajan tulisi myös momentin 4 kohdan mukaisesti arvioida ja kuvata kehittämistoimen ennakoitua vaikutukset kasvihuonekaasupäästöjen vähentämiseen tai välttämiseen sekä arvioida kehittämistoimen muut hiilineutraaliuden edistämisen näkökulmasta olennaiset vaikutukset. Riippumatta kehittämistoimen luonteesta, olennaista olisi, edistääkö suunniteltu toimi toteutuessaan hiilineutraaliutta. Sähköistämistuen piirissä olevassa teollisessa toiminnassa hiilineutraaliutta edistävät vaikutukset tarkoittavat kasvihuonekaasupäästöjen välttämistä tai vähentämistä. Esimerkkejä toimista, jotka johtavat kasvihuonekaasupäästöjen välttämiseen tai vähentämiseen ovat muun muassa energian- tai materiaalien käytön tehostaminen, uusiutuvan energian käytön edistäminen, toiminnan sähköistäminen, kulutusjousto tai yhdistelmä näistä. Toiminnanharjoittajan tulisi perustella hiilineutraaliutta edistävät vaikutukset tuen käyttösuunnitelmassa.

Sähköistämistukilain 14 §:n 1 momentin mukaisesti kehittämistoimen tulee edistää lain 1 §:n mukaista hiilineutraaliustavoitetta Suomessa. Kehittämistoimen hiilineutraaliutta edistävien vaikutusten tulee siten ilmetä Suomessa. Näin ollen tuen käyttöä ei voi kohdistaa esimerkiksi päästövähennysyksiköihin, jotka ovat peräisin Suomen ulkopuolella toteutettavista päästövähennyshankkeista.

Hiilineutraaliutta edistäviksi vaikutuksiksi katsottaisiin toisaalta myös kasvihuonekaasujen sidontaan liittyvät kehittämistoimet, muiden säädettyjen ehtojen toteutuessa. Kehittämistoimien vaikutuksia ja toiminnanharjoittajien mahdollisia kehittämistoimia on arvioitu tarkemmin luvussa 4.

Toiminnanharjoittajan tulisi selvittää tuen käyttösuunnitelmassa kehittämistoimen toteuttamisesta syntyvät kustannukset, joihin tuen käyttö kohdistettaisiin. Edellytettäviin tietoihin kuuluisi varsinaisen kustannustiedon lisäksi tieto kustannuksen syntyajankohdasta. Edellytettävien tietojen perusteella Energiavirasto voisi arvioida, että kehittämistoimet ja niistä syntyvät kustannukset täyttävät sähköistämistukilain 14 §:ssä, 30 §:ssä sekä tässä asetuksessa säädettyvät edellytykset.

On kuitenkin huomattava, että Energiavirasto voi päätöksenteossaan ottaa huomioon ainoastaan tiedossaan olevia asioita, eikä tuen kokonaismäärä kuulu vielä tuen käyttösuunnitelman hyväksymisvaiheessa näihin. Siten tuen käyttöön kohdistuvan 50 %:n ehdon valvonta voi tapahtua yksinomaan jälkivalvontana. Toiminnanharjoittajien vastuulla olisi oman toimintansa jatkuva seuranta kehittämistoimien hyväksyttävien kustannusten suhteuttamiseksi maksettavaan sähköistämistukeen.

12 § Tuen käyttösuunnitelman hyväksyminen

Pykälän 1 momentissa säädettäisiin edellytyksistä, joiden täytyessä Energiavirasto antaisi päätöksen toiminnanharjoittajan tuen käyttösuunnitelman hyväksymisestä.

Pykälän 2 momentissa säädettäisiin seikoista, jotka Energiaviraston tekemästä hyväksymispäätöksestä tulisi käydä ilmi.

13 § Tuen käyttösuunnitelman muuttaminen

Pykälän 1 momentissa säädettäisiin, että toiminnanharjoittajalla on mahdollisuus muuttaa tuen käytölle tehtyä ja hyväksyttyä suunnitelmaa. Jos kehittämistoimi muuttuu merkittävästi tai suunnitelmaan lisätään uusi kehittämistoimi, suunnitelmaa tulisi muuttaa vastaavasti ja toimittaa muutettu suunnitelma Energiaviraston hyväksyttäväksi. Säädettyjen edellytysten täytyessä Energiaviraston tulisi hyväksyä muutettu suunnitelma.

On huomattava, että suurimman osan sähköistämistukeen oikeutetuista toiminnanharjoittajista arvioidaan hakevan tukea kaikilta viideltä vuodelta, joilta tukea voidaan myöntää. Näin ollen on odotettavissa, että suuri osa tuen käyttösuunnitelmista toimitetaan hyväksyttäväksi vuoden 2023 loppuun mennessä. Myönnettävän tuen määrä saattaa kokonaisuudessaan poiketa huomattavastikin toiminnanharjoittajan ennakoimasta määrästä. On myös mahdollista, että toiminnanharjoittajien liiketoiminnassa, toimintaympäristössä ja mahdollisuuksissa toteuttaa hiilineutraaliutta edistäviä toimia tapahtuu muutoksia ennen määräaikaa tuen käytölle. Tällaisia tilanteita saattavat olla esimerkiksi yrityskaupat, teknologiaan liittyvät muutokset tai muutokset investointien toteutusaikataulussa. Siten suunnitelmaa tuen käytölle olisi mahdollista muuttaa 31.12.2028 asti. Tämä ajankohta on sama kuin sähköistämistukilain 14 §:ssä säädetty takaraja tuen käyttämiselle kehittämistoimista syntyviin kustannuksiin.

Pykälän 2 momentissa säädettäisiin tuen käyttösuunnitelmaa koskevista muutoksista, jotka toiminnanharjoittajan tulisi toimittaa Energiavirastolle hyväksyttäväksi. Tällaisia muutoksia olisivat suunnitellun kehittämistoimen muuttuminen merkittävästi tai kokonaan uuden kehittämistoimen lisääminen suunnitelmaan. Kehittämistoimen merkittäviä muutoksia olisivat esimerkiksi tilanteet, missä kehittämistoimista syntyvät yhteenlasketut hyväksyttävät kustannukset alenisivat merkittävästi siitä, mitä Energiaviraston alun perin hyväksymässä tuen käyttösuunnitelmassa on ilmoitettu. Esimerkiksi

investoinnin peruuntuminen olisi merkittävä muutos. Merkittävä muutos olisi myös, mikäli toiminnanharjoittaja korvaa kehittämistoimen toisella toimella ja näin ollen poistaa aiemmin hyväksytyt ja lisää uuden kehittämistoimen tuen käyttösuunnitelmaan. Merkittäviä muutoksia eivät kuitenkaan olisi muutokset, jotka eivät olennaisesti muuta toiminnanharjoittajan suunniteltua tuen käyttöä hyväksytyihin kustannuksiin tai esimerkiksi kehittämistoimen toteutusaikataulussa tapahtuvat muutokset, joiden seurauksena kehittämistoimi on edelleen toteutettavissa ja tuki käytettävissä siitä syntyviin hyväksyttäviin kustannuksiin 31.12.2028 mennessä. Merkittävä muutos ei olisi myöskään esimerkiksi kehittämistoimen toteuttamiseen liittyvässä sopimushinnassa tapahtuva muutos, joka vaikuttaisi hyväksyttävien kustannusten määrään yksittäisen kehittämistoimen osalta, mikäli kehittämistoimen toteutus ei tästä johtuen peruunnu tai pääty, eikä kustannusten määrässä tapahtuvaa muutosta ole pidettävä merkittävänä.

Pykälän 3 momentissa säädettäisiin edellytyksistä, joiden täytyessä Energiavirasto antaisi päätöksen toiminnanharjoittajan muutetun tuen käyttösuunnitelman hyväksymisestä.

Pykälän 4 momentissa säädettäisiin seikoista, jotka Energiaviraston tekemästä hyväksymispäätöksestä tulisi käydä ilmi.

14 § Kehittämistoimen hyväksyttävät kustannukset

Pykälässä säädettäisiin kehittämistoimesta syntyvistä kustannuksista ja niiden edellytyksistä, jotka olisivat hyväksyttäviä kohteita sähköistämistuen käytölle.

Pykälän 1 momentissa säädettäisiin, että kehittämistoimen hyväksyttäviä kustannuksia ovat kustannukset, jotka aiheutuvat toiminnanharjoittajalle kehittämistoimeen liittyvästä fyysiseen tai aineettomaan käyttöomaisuuteen kohdistuvasta investoinnista, hankinnasta, uusiutuvan energian hankinnasta, tutkimus- ja kehittämistoiminnasta tai näiden yhdistelmästä.

Pykälän 2 momentissa säädettäisiin yksityiskohtaisemmin hankintaa, uusiutuvan energian hankintaa sekä tutkimus- ja kehittämistoimintaa koskevista määritelmistä. Hankinnalla tarkoitettaisiin toiminnanharjoittajan kehittämistoimeen liittyviä ostoja, jotka kohdistuvat vaihto-omaisuuteen tai palveluun. Tällaisia hankintoja voisivat olla esimerkiksi laitoksen toiminnanohjaus- tai energianhallintajärjestelmään kohdistuvat hankinnat ja kehitystoimet, joilla edistetään laitoksen materiaalivirtojen tehokkaampaa käyttöä tai energiatehokkuutta, ja jotka toimittaa ulkopuolinen toimittaja tai joista muuten syntyy toiminnanharjoittajalle suoria kustannuksia. Uusiutuvan energian hankinnalla täsmennettäisiin tarkoitettavan ostoja, jotka kohdistuvat uusiutuvaan energiaan. Uusiutuva energia määritellään uusiutuvan energian tuotantolaitosten lupamenettelyistä ja eräistä muista hallinnollisista menettelyistä annetun lain (1145/2020) 3 §:n mukaisesti ja uusiutuvan energian alkuperätakuut energian alkuperätakuista annetun lain (1050/2021) 3 §:n mukaisesti.

Pykälän 3 momentin mukaisesti kehittämistoimen hyväksyttäviä kustannuksia eivät olisi toiminnanharjoittajan yleiskustannukset, edustusmenot, vapaaehtoiset henkilövakuutukset, korot ja muut rahoituskustannukset, valtion maksuperustelakiin (150/1992) perustuvat maksut, kustannusvaraukset, toiminnanharjoittajan matkakustannukset, kestokulutushyödykkeiden hankintakustannukset, eivätkä toiminnanharjoittajan maksamat arvolisäverot, vaikka ne liittyisivät välillisesti tai välittömästi 1 momentissa tarkoitettuihin hyväksyttäviin kustannuksiin. Arvonlisävero voitaisiin kuitenkin hyväksyä tietyin edellytyksin hyväksyttäväksi kustannukseksi.

Pykälän 4 momentin mukaisesti kustannukset voitaisiin hyväksyä arvonlisäveroineen, jos ne liittyvät arvonlisäverottomaan toimintaan ja maksettava arvonlisävero jää tuen saajan lopulliseksi kustannukseksi.

Pykälän 5 momentissa säädettäisiin, että toiminnanharjoittajan itse tuottaman käyttöomaisuuden, vaihto-omaisuuden, palvelun tai uusiutuvan energian oman käytön voidaan katsoa liittyvän kehittämistoimeen. Kehittämistoimi, johon liittyy omasta käytöstä syntyviä kustannuksia olisi esimerkiksi toiminnanharjoittajan itse tuottama uusiutuva energia tai päästövähennyshankkeeseen liittyvä toiminnanharjoittajan valmistama laite, joka otetaan omaan käyttöön.

Pykälän 7 momentin mukaisesti hyväksyttävien kustannusten tulisi olla syntyneet viimeistään 31.12.2028. Kustannusten aiheutumishetkenä pidettäisiin sitä hetkeä, jolloin kustannus kirjataan yrityksen kirjanpitoon. Kirjanpitolain 2 luvun 3 §:n 1 momentin mukaisesti tämä hetki olisi lähtökohteisesti menojen osalta tuotannotekijän vastaanottamishetki.

15 § Kehittämistoimien hyväksyttävien kustannusten kohdistuminen

Pykälässä säädettäisiin ehdoista, jotka kehittämistoimista syntyvien kustannusten tulee täyttää ollakseen hyväksyttäviä.

Pykälän 1 momentin mukaisesti kehittämistoimeen liittyvästä investoinnista, hankinnasta ja uusiutuvan energian hankinnasta toiminnanharjoittajalle aiheutuvien hyväksyttävien kustannusten tulisi kohdistua toimintaan kehittämissuunnitelmassa ilmoitetulla laitoksella, jonka tietojen perusteella toiminnanharjoittajalle on myönnetty sähköistämistukilain mukaista tukea. Ehdolla rajattaisiin, että mainittua toimintaa sisältävät kehittämistoimet tulisi siis toteuttaa sähköistämistuen piirissä olevalla laitoksella. Rajauksella tavoitellaan, että tuen käytön hiilineutraaliutta edistävät vaikutukset kohdistuisivat teolliseen toimintaan Suomessa. Lisäksi rajauksella pyrittäisiin minimoimaan mahdollinen kilpailuhaitta, joka voi syntyä, jos tuen piirissä olevat toimijat, joilla on toimintaa myös muilla toimialoilla, voisivat kohdistaa tuen käytön täysin muuhun kuin sähköistämistuen piirissä olevaan toimintaan. Tämä voisi luoda vääristymää kilpailuun, kun samanaikaisesti muut kyseisellä toimialalla toimivat yritykset eivät olisi oikeutettuja sähköistämistukea hakemaan ja saamaan. Tuen käyttövaatimuksen kohdistuminen sähköistämistuen piirissä olevaan laitokseen ei kuitenkaan rajaisi pois sitä, että kehittämistoimen kustannukset voivat syntyä myös toiminnasta laitoksella, joka ei kuulu sähköistämistuen piiriin.

Sähköistämistukea myönnetään tarkkarajaisesti toiminnoille ja tuotteille, joiden katsotaan olevan erityisen alttiita hiilivuotoriskille päästökaupan sähkön hintaan aiheuttaman lisäkustannuksen vuoksi. Tämän johdosta tuen piiriin kuulumisen rajautuu laitoksilla vaihtelevasti, osalla toiminnanharjoittajista valtaosa laitoksen toiminnasta ja sähkönkulutuksesta kuuluu tuen piiriin, kun taas osalla tuen piiriin kuuluu vain rajattu osa toiminnasta. Kustannustehokkaan ja mahdollisimman vaikuttavan tuen käytön näkökulmasta ei ole tarkoituksenmukaista rajata tuen käyttöä vain tuen piirissä oleviin toimintoihin, vaan kehittämistoimiin liittyvät kustannukset voivat syntyä laitoksella myös tuen ulkopuolisesta toiminnasta. Tämä rajausta varmistaisi myös, että toiminnanharjoittajilla on mahdollisimman laajasti ja tasapuolisesti mahdollisuuksia toteuttaa vaikuttavimpia kehittämistoimia.

Pykälän 2 momentissa säädettäisiin kehittämistoimiin liittyvien investointien, hankintojen ja uusiutuvan energian hankinnan kustannuksia koskevista lisävaatimuksista. Ehtona kustannusten hyväksyttävyydelle olisi 1 momentissa säädetyksi lisäksi, että toiminnanharjoittaja voi osoittaa, että investointi,

hankinnan kohde tai hankittu uusiutuva energia on kohdistunut laitokselle, jolla kehittämistoimi toteutetaan. Mikäli toiminnanharjoittaja siirtää tai myy hankinnan tai uusiutuvan energian muualle, eivät siltä osin sen hankinnasta syntyneet kustannukset olisi hyväksyttäviä kustannuksia.

Pykälän 3 momentissa säädettäisiin, että kehittämistoimeen liittyvän tutkimus- ja kehittämistoiminnan kustannukset olisivat hyväksyttäviä siltä osin kuin ne syntyvät toiminnanharjoittajan tutkimus- ja kehittämistoiminnasta Suomessa. Tutkimus- ja kehittämistoiminnasta toiminnanharjoittajalle syntyviä kustannuksia olisi perusteltua hyväksyä 1 momentissa määritettyä laajemmin koska tuen käytön kohdistumisen tutkimus- ja kehittämistoimintaan täysin tuen ulkopuolisilla toimialoilla ei ole tunnistettu aikaansaavan vastaavaa kilpailuhaittaa. Edelleen rajausta on perusteltu, jotta mahdollistetaan mahdollisimman laajasti eri tyyppiset toimet tuen käytön hyväksyttäväksi kohteiksi ja siten varmistetaan toiminnanharjoittajien mahdollisimman tasapuolinen kohtelu. Tutkimus- ja kehittämistoiminnan sisällyttäminen tuen käytön kohteeksi mahdollisimman laajasti edistäisi myös hiilineutraaliuden tavoittelua mahdollisimman vaikuttavasti, koska erityisesti teollisuudessa hiilineutraaliuden tavoittelu edellyttää huomattavaa panostusta tutkimus- ja kehittämistoimintaan.

16 § Toiminnanharjoittajan kirjanpitovelvollisuus

Pykälässä säädettäisiin toiminnanharjoittajan velvollisuudesta ylläpitää seuranta tuen käytöstä hyväksytyihin kehittämistöimiin ja niistä aiheutuviin kustannuksiin. Pykälän mukaan toiminnanharjoittajan tulisi pitää kehittämistöimistä kirjanpitoa erillisellä kustannuspaikalla tai tilillä taikka muulla tavalla siten, että tuen käytön valvonta on vaikeudetta mahdollista.

17 § Tuen käytön selvittäminen

Pykälän 1 momentissa säädettäisiin toiminnanharjoittajan velvoitteesta toimittaa annettuna määräaikana selvitys tuen toteutuneesta käytöstä. Sähköistämistukilain mukaan tuki tulee käyttää viimeistään 31.12.2028. Näin ollen selvitys tuen käytöstä edellytettäisiin 30 päivänä maaliskuuta 2029. Energiavirasto yksilöisi dokumentit ja tietolähteet, joita selvityksessä edellytettäisiin. Energiavirasto voisi edellyttää toiminnanharjoittajan toimittavan tilintarkastusraportin. Valvomalla tuen käyttöä toteutuneisiin kehittämistöimien hyväksytyihin kustannuksiin, voitaisiin varmistua, että kehittämistöimet on toteutettu ja edelleen tuki käytetty edellytetyllä tavalla.

Pykälän 2 momentin mukaisesti, jos kehittämistöimen kustannusten ostolaskujen määrä on vähäinen, Energiavirasto voisi hyväksyä vaihtoehtona tilintarkastajan raportille, että toiminnanharjoittaja liittää selvitykseen kopion ostolaskuista ja maksutositteet. Energiavirasto arvioi, mitä on kussakin tapauksessa pidettävä vähäisenä määränä.

Pykälän 3 momentissa säädettäisiin, että Energiavirastolla olisi oikeus saada toiminnanharjoittajalta ajantasainen selvitys tuen käytöstä myös ennen 1 momentissa säädettyä määräaika. Sähköistämistukea on mahdollista hakea viiden vuoden ajan ja viimeinen tuki myönnetään vuonna 2026. Tuen käytön valvonnasta vastaavana viranomaisena Energiavirastolla on tarpeen olla oikeus tarvittaessa tarkistaa myös ennen vuodelle 2029 asetettua määräaika, että tukea on käytetty suunnitellusti ja toiminnanharjoittajalla on edellytykset tuen käytölle ja kehittämistöimien toteuttamiselle myös jatkossa.

4 Esityksen vaikutukset

Sähköistämistuella arvioidaan olevan positiivisia vaikutuksia tuen piirissä olevien toiminnanharjoittajien kustannuskilpailukykyyn. Myönnetty tuki hillitsee päästökaupan sähkönhintaan aikaan saamaa välillistä kustannusvaikutusta toiminnanharjoittajille. Myönnettävällä sähköistämistuella on vaikutuksia valtiontalouteen, viranomaistoimintaan, toimialoihin ja yrityksiin. Näitä vaikutuksia on käsitelty yksityiskohtaisesti hallituksen esityksessä sähköistämistukilainsäädäntöä. Sähköistämistuen ympäristövaikutuksia on myös käsitelty hallituksen lakiesityksessä.

Esitetyllä asetuksella säädetään tuen hakemisen menettelyistä sekä tuen käyttövaatimusta koskevista yksityiskohdista. Seuraavassa tarkennetaan tuen käyttövaatimuksen arvioituja vaikutuksia talouteen ja ympäristöön.

4.1 Taloudelliset vaikutukset

Sähköistämistuen piirissä on arviolta hieman yli 30 toiminnanharjoittajaa, joiden noin 70 laitokselle voidaan myöntää tukea vuosina 2022–2026. Hallituksen esityksessä sähköistämistukilainsäädäntöä on arvioitu, että tukiohjelman aikana tullaan myöntämään sähköistämistukea yhteensä arviolta 687 miljoonaa euroa. Kehittämistoimiin kokonaisuudessaan kohdistettavan tuen määräksi on arvioitu 344 miljoonaa euroa. Tästä noin 60 %, eli arviolta 206 miljoonaa euroa kohdistuu metsäteollisuuden toiminnanharjoittajille, 26 %, eli noin 90 miljoonaa metalliteollisuuden toiminnanharjoittajille ja 14 %, eli noin 48 miljoonaa euroa kohdistuisi kemianteollisuuden toiminnanharjoittajille. Toiminnanharjoittajien kesken on huomattavia eroja kehittämistoimiin käytettävän tuen määrässä. Seuraavassa taulukossa on Afry Management Consulting Oy:n laskelmaan pohjautuva arvio toiminnanharjoittajakohdaisesta vaihtelusta kehittämistoimiin käytettävästä tuen määrässä.

	Arvio pienimmästä kehittämistoimiin käytettävästä tuen määrästä 2022–2026 /toiminnanharjoittaja	Arvio suurimmasta kehittämistoimiin käytettävästä tuen määrästä 2022–2026 /toiminnanharjoittaja
Metalli	363 000 €	47 000 000 €
Kemia	105 000 €	23 850 000 €
Metsä	650 000 €	73 750 000 €

Sähköistämistukilakiesityksen mukaan velvoite tuen käyttöön on toiminnanharjoittajalla. Toiminnanharjoittajalla voi olla yksi tai useita laitoksia, jonka tietojen perusteella tukea myönnetään. Näin ollen osalla toiminnanharjoittajista kehittämistoimiin kohdistettavan tuen määrä on suuri. Näin on erityisesti metsäteollisuudessa. Kehittämistoimiin käytettävä tuen määrä vaihtelee toiminnanharjoittajittain merkittävästi, arvioilta sadoista tuhansista euroista kymmeniin miljooniin euroihin.

4.2 Ympäristövaikutukset

Sähköistämistuen käyttövaatimuksen tavoitteena on ohjata toiminnanharjoittajia kehittämään teollista tuotantoaan hiilineutraalimmaksi. Ohjaus tapahtuu edellyttämällä toiminnanharjoittajia käyttämään saamastaan tuesta vähintään 50 prosenttia yhteen tai useampaan kehittämistoimeen, jolla ennakoitua olevan hiilineutraaliutta edistäviä vaikutuksia. Hiilineutraaliutta edistävällä vaikutuksella tarkoitetaan kasvihuonekaasujen haitallisten vaikutusten välttämistä tai vähenemistä. Tuen käytön

ympäristövaikutukset syntyvät toiminnanharjoittajien erityyppisistä kehittämistoimista, joista syntyy viin kustannuksiin tukea käytetään.

Tuella arvioidaan olevan mahdollisia myönteisiä vaikutuksia uusien ja vaihtoehtoisten teknologioiden käyttöön ottoon, yritysten teollisten prosessien sähköistymiseen, energiatehokkuuteen ja uusiutuvien energiamuotojen käytön lisääntymiseen. Mahdolliset kehittämistoimet, joilla näiden vaikutusten saavuttamiseen tähdätään ovat muun muassa energia- ja materiaalitehokkuuteen, suorien päästöjen vähentämiseen sekä uusiutuvien energialähteiden käyttöön liittyvät parannustoimet. Kehittyviin ratkaisuihin, kuten kasvihuonekaasujen talteenottoon, varastointiin ja hyödyntämiseen liittyvien teknologioiden tutkimukseen ja kehittämiseen liittyvät toimet ovat myös keskeisiä ja mahdollisesti ajankohtaisia toimia vielä ennen vuotta 2029.

Toteutettavia kehittämistoimia ja niiden täsmällisiä ympäristövaikutuksia on kuitenkin ennalta vaikea arvioida koska myönnettävän tuen määrään ja siten myös kehittämistoimiin kohdistuvan tuen määrään liittyy suurta epävarmuutta. Tuen käytön täsmällinen määrittely ennakkoon ei myöskään ole tuen myöntämiselle asetettava ehto vaan tuen saajan on mahdollista suunnitella tehtäviä kehitystoimia myös vasta kun täsmällinen tieto myönnettävän tuen määrästä on tiedossa. Lakiehdotuksen mukaan vähintään 50 prosenttia tuesta tulee käyttää kehittämistoimista syntyviin kustannuksiin viimeistään 31.12.2028. Merkittävä osa kehittämistoimista seuraavista positiivisista hiilineutraaliutta edistävästä vaikutuksista on tunnistettavissa jo ennen vuotta 2028. Mikäli kuitenkin kehittämistoimien toteutus painottuu tukiohjelman loppuvuosiin, on mahdollista, että positiiviset vaikutukset näkyvät pääosin vasta vuoden 2028 jälkeen.

Sähköistämistuen käyttöä olisi mahdollista kohdistaa aineettomiin investointeihin sekä tutkimus- ja kehittämistoimintaan joilla edistetään hiilineutraaliuteen tähtäävien ratkaisujen toteutumista. Sähköistämistuen käytöstä kehittämistoimiin ei tällöin välttämättä seuraa suoria ilmastovaikutuksia vaan vaikutukset ovat välillisiä. On myös mahdollista, että vaikutukset eivät ole kaikilta osin pysyviä. Epävarmuutta lisää myös se, että toiminnanharjoittajien on mahdollista muuttaa tuen käyttöään aina vuoden 2028 loppuun saakka. Muuttaminen on tärkeää mahdollistaa, koska myönnettävän tuen määrään liittyy epävarmuutta ja toisaalta toiminnanharjoittajien liiketoiminnassa tapahtuvat muutokset saattava edellyttää myös muutoksia toteutettaviin kehittämistoimiin. Asetuksen valmistelun yhteydessä ja Afry Management Consulting Oy:n selvityksessä on tunnistettu esimerkkejä kehittämistoimista. Näitä on kuvattu seuraavissa kappaleissa.

Kasvihuonekaasupäästöjen vähentämiseen tähtäävät kehittämistoimet voivat olla sekä isoja investointeja, joiden seurauksena koko laitoksen prosessi uudelleen rakennetaan (esimerkiksi päästöttömän teräksen valmistus), pienempiä muutoksia, jotka eivät välttämättä tarvitse prosessin muutosta tai investointia, kuten laitoksen polttoaineen vaihto uusiutuvaan, tai jotain näiden kahden ääripään väliltä.

Toiminnanharjoittajalla voi olla suoria päästöjä, jotka syntyvät toiminnanharjoittajan teollisesta toiminnasta, esimerkiksi tuotantoprosessissa käytetyn polttoaineen poltosta. Suoria päästöjä voidaan pienentää esimerkiksi vaihtamalla prosessissa käytetty polttoaine fossiilisesta uusiutuvaan.

Toiminnanharjoittajan toiminnasta voi syntyä myös epäsuoria päästöjä, jotka syntyvät toiminnanharjoittajan tuotantoprosessin ulkopuolella. Epäsuoria päästöjä ovat esimerkiksi tuotantoprosessin käyttämän sähkö- tai lämpöenergian tuotannossa syntyvät päästöt, kun sähkö- tai lämpöenergia tuotetaan muualla kuin osana toiminnanharjoittajan tuotantoprosessia, tai tuotantoprosessin käyttämien mate-

riaalien tai raaka-aineiden tuotannosta ja kuljetuksesta syntyvät päästöt. Toiminnanharjoittaja voi vaikuttaa epäsuoriin päästöihin välillisesti tehostamalla omia prosessejaan tai ostamalla uusiutuvaa energiaa.

Teollisuuden kasvihuonekaasupäästöjä vähentävissä toimitissa isot, tuotantoprosessia muuttavat investoinnit ovat hiilineutraaliuden edistämisen näkökulmasta keskeisiä. Investointien aikajänne voi olla huomattavan pitkä, useita vuosikymmeniä. Kehittämistoimiksi, joihin sähköistämistukea voisi käyttää, katsottaisiin myös suunnitteilla olevien investointien esiselvitykset ja suunnittelu.

Energiatehokkuuden parantamisella tarkoitetaan sitä, että tuotannossa käytetyn energian (sähkö, lämpö tai polttoaine) määrä tuotettua yksikköä kohden pienenee. Esimerkkinä mahdollisesta energiatehokkuutta parantavasta toimesta on höyryn tehokkaampi käyttö prosessissa. Sähköistämistukea saavien toiminnanharjoittajien tulee tehdä energiatehokkuuslain mukainen energiakatselmus. Katselmoinnin suosituksissa tunnistetut toimenpiteet ovat mahdollisia kehittämistoimia. Energiankäytön tehostaminen tuen piiriin hyväksyttävänä kehittämistoimena mahdollistaa tuen käytön niiden toimijoiden osalta, joiden suorat päästöt ovat jo nykyisellään pienet ja prosessi pitkälti sähköistetty. Energiatehokkuuden parantamisen piiriin voi kuulua hyvin pieniäkin kehittämistoimia.

Materiaalitehokkuudella tarkoitetaan sitä, että tuotannossa käytetyn materiaalin määrä tuotettua yksikköä kohden pienenee. Materiaalitehokkuutta voidaan parantaa esimerkiksi kierrättämisellä, parantamalla raaka-aineen hyödyntämistä prosesseissa tai käsittelemällä sivutuotteita ja jätteitä siten, että niistä saadaan valmistettua arvokkaampia tuotteita. Materiaalitehokkuus vähentää kasvihuonekaasupäästöjä suhteellisesti tehostamalla prosesseja. Tehostuminen voi tapahtua samalla laitoksella tai laajemmin markkinoilla. Myös esimerkiksi prosessin raaka-aineen tai välituotteen vaihtaminen uusiomateriaaliin hankintojen avulla, tai uusiomateriaalin tuotantoon investoinnin tekeminen voidaan katsoa hiilineutraaliutta edistäväksi toimeksi, mikäli uusiomateriaalin hiilidioksidipäästöjä vähentävistä vaikutuksista suhteessa vaihtoehtoon on olemassa riittävät tiedot.

Uusiutuvan energian käyttö mahdollistaa kasvihuonekaasupäästöjen vähentämisen tai välttämisen, sillä uusiutuvalla energialla voidaan korvata fossiilisen energian käyttöä. Uusiutuvan energian käyttöä voi edistää niin, että toiminnanharjoittaja käyttää osittain tai ainoastaan uusiutuvaa energiaa prosesseissaan. Uusiutuvaa energiaa voidaan käyttää eri muodoissaan, esimerkiksi uusiutuvana sähköinä, lämpönä tai polttoaineina. Toiminnanharjoittajat voivat edistää uusiutuvan energian käyttöä käyttämällä omalla laitoksella tai sen välittömässä läheisyydessä tuotettua uusiutuvaa energiaa. Esimerkiksi bioenergiaa hyödyntävällä CHP-laitoksella voidaan tuottaa laitoksen käyttöön uusiutuvaa sähköä ja lämpöä ja aurinkosähköjärjestelmällä uusiutuvaa sähköä. Toiminnanharjoittaja voi myös hankkia uusiutuvaa energiaa sopimuksin, esimerkiksi tekemällä PPA-sopimuksen tuulivoiman hankinnasta tai ostamalla ja peruuttamalla uusiutuvan energian alkuperätakuusertifikaatteja. Uusiutuvan energian kulutuksen edistäminen ei edellytä tuensaajalta välttämättä fyysistä investointia, vaan uusiutuvaa energiaa voidaan edistää myös esimerkiksi polttoainetta vaihtamalla tai alkuperätakuiden avulla. Uusiutuvan energian hankinta voidaan toteuttaa useisiin erilaisiin energianlähteisiin perustuen ja eri tavoilla, joten yritysten tavat hyödyntää uusiutuvaa energiaa kehittämistoimissaan vaihtelevat huomattavasti. Erot johtuvat muun muassa yritysten tarpeiden eroista sekä käytettävissä olevista uusiutuvan energian lähteistä.

Toiminnan sähköistämisessä osa prosessista tai prosessi kokonaisuudessaan muutetaan niin, että se käyttää esimerkiksi polttoaineen sijasta sähköä tai sähköllä valmistettua vetyä. Tällöin prosessin käyttämä sähkö tuotettua yksikköä kohti kasvaa ja samalla prosessin suorat päästöt pienenevät, jos korvattava polttoaine on fossiilinen polttoaine. Toiminnan sähköistäminen käyttäen hiiletöntä sähköä

tarkoittaa sitä, että myös epäsuorat päästöt pienenevät. Afry Management Consultingin selvityksen mukaan tuen piirissä olevilla toimialoilla on kohteita, joissa polttoaineen käyttö voidaan korvata sähköllä joko suoraan, tai käyttämällä sähköä lämmön tai vaikkapa vedyn tuottamiseen. Kehittämistoimet voivat olla investointeja tai niihin liittyviä esiselvityksiä ja suunnittelutöitä.

Kulutusjoustolla tarkoitetaan energiankäyttäjien energiankulutuksen muutosta verrattuna näiden tavanomaisiin tai senhetkisiin kulutustapoihin vastauksena hinta- tai muihin markkinasignaaleihin. Tyypillisesti kulutusjousto on mahdollista hyödyntää sähkömarkkinoilla. Kulutusjousto voi johtaa kasvihuonekaasupäästöjen vähentämiseen tai välttämiseen, koska vähennettäessä kulutusta kalliiden ajanjaksojen aikana vähennetään tyypillisesti fossiilisen energian kysyntää ja lisättäessä kulutusta alhaisen sähkönhinnan aikana kohdistuu kysyntä tyypillisesti hiilettömään sähköön. Kulutusjoustoratkaisuja voivat olla esimerkiksi energiavarastot ja automaatioon perustuvat järjestelmät, jotka mahdollistavat kysynnän vähentämisen tai lisäämisen energian hinnan mukaan. Kulutusjoustoratkaisu voi olla jokin laitoksen osa tai toiminto, joka on otettu käyttöön erityisesti, mutta ei välttämättä ainoastaan kulutusjouston mahdollistamiseksi.

Kasvihuonekaasujen, useimmiten hiilidioksidin talteenottoon, varastointiin ja hyödyntämiseen liittyvillä kehittämistoimilla tarkoitetaan tässä yhteydessä hiilidioksidin tai muun kasvihuonekaasupäästön talteenottoa ja hyödyntämistä tai varastointia geologisesti. Suomessa voidaan toteuttaa kasvihuonekaasupäästöjen talteenottoa ja hyödyntämistä. Hiilidioksidin geologinen varastointi ei ole toistaiseksi mahdollista Suomessa. Hiilidioksidin hyödyntämiseksi voidaan katsoa hankkeet, jotka liittyvät hiilidioksidin tekniseksi sitomiseksi tuotteeseen. Jotta toimenpide vähentäisi varmuudella kasvihuonekaasupäästöjä, tulisi toimen vähentää päästöjä tai mahdollistaa hiilidioksidin poistuma lainsäädännön mukaisesti. Esimerkiksi sähköpolttoaineiden (RFNBO) tuotannolle on olemassa ehdotus EU-tason säädökseksi, joka tultuaan mahdollisesti voimaan, muodostaa lainsäädännöllisesti hyväksytyyn tavan valmistaa kasvihuonekaasupäästöjä vähentäviä polttoaineita hiilidioksidista. Hiilidioksidin talteenottoon ja hyödyntämiseen liittyvät hankkeet kytkeytyvät usein vedyntuotantoon ja -hyödyntämiseen.

Kasvihuonekaasujen talteenottoon, varastointiin ja hyödyntämiseen liittyvät teknologiat ja toimintaympäristö on nopean kehityksen kohteena, eikä eri ratkaisujen päästöjen vähentämistä tai välttämistä koskevista tulkinnoista ole toistaiseksi olevassa kattavaa säädöspohjaa. Tästä johtuen tutkimus- ja kehittämistoiminnassa kasvihuonekaasupäästöjen talteenottoon, varastointiin tai hyödyntämiseen liittyvät hankkeet voidaan katsoa hiilineutraaliutta edistäviksi, vaikka kehittävä sovellutus ei toistaiseksi vähentäisi tai välttäisi kasvihuonekaasujen muodostumista lainsäädännön mukaisesti, vaan sitä suunniteltaisiin hyödynnettävän esimerkiksi vapaaehtoisilla kompensatiomarkkinoilla.

Tutkimus- ja kehittämistoiminnalla on keskeinen rooli prosessiteollisuuden muutoksessa hiilineutraalimmaksi. Hiilineutraaliutta edistävä tutkimus- ja kehittämistoiminta voi liittyä lähes mihin tahansa tieteenalaan, sektoriin tai toimintaan. Mahdollisia toiminnanharjoittajien päästövähennyksiin tähtääviä kehittämistoimia voivat olla hankkeet, joilla tutkitaan ja selvitetään mahdollisuutta muuttaa laitosten prosesseja niin, että myös lopputuote muuttuu. Tällaisia hankkeita voivat olla esimerkiksi tekstiilien valmistaminen selluloosasta tai uusiutuvien polttoaineiden valmistus.

Tutkimus- ja kehittämistoiminnan aikajänne on pitkä ja riskit hyvin merkittäviä. Tutkimus- ja kehittämistoiminta voi liittyä toiminnanharjoittajan investointiin Suomeen. Toisaalta tutkimus- ja kehittämistoiminta ei välttämättä johda investointiin tai laitosten toiminnan muutoksiin Suomessa vuoteen 2028 mennessä tai myöhemminkään. Tutkimus- ja kehittämistoiminnan tuloksia voi hyödyntää muu taho kuin toiminnanharjoittaja toimintansa kehittämiseksi.

Ottaen huomioon, että kehittämistoimet pitävät sisällään laajasti eri tyyppisiä toimintamuotoja, niiden vaikutuksia arvioitaessa on otettava huomioon, ettei yhteistä mittaristoa vaikutusten arvioimiseksi ole perusteltua tai mahdollista rakentaa.

5 Valmistelu ja lausuntopalautte

Asetusehdotus on valmisteltu virkatyönä työ- ja elinkeinoministeriössä. Työssä on ollut mukana asiantuntijaviranomaisen ominaisuudessa Energiavirasto. Työ- ja elinkeinoministeriö teetti syksyllä 2021 AFRY Management Consulting Oy:lla selvityksen sähköistämistuen kansallisen käyttövaatimuksen vaikutuksista tuen piirissä oleviin toimialoihin sekä toimijoiden mahdollisuuksista käyttää tukea vaaditun mukaisesti. Selvityksen avulla on ollut mahdollista tehdä arvioita tuen käytölle asetettavien sääntöjen vaikutuksista tuen piirissä oleviin toimijoihin.

Lausuntopyyntö julkaistiin Lausuntopalvelu.fi -palvelussa 22.4.2022, ja lausuntoaika päättyi 20.5.2022. Lausuntoja saatiin 10. Valtion viranomaisista lausunnon antoivat ympäristöministeriö ja Energiavirasto. Etujärjestöistä lausunnon antoivat Metsäteollisuus ry, Suomen sähkönkäyttäjät ry, Energiateollisuus ry, Teknologiateollisuus ry, Elinkeinoelämän keskusliitto EK ja Metallinjalostajat ry. Lisäksi lausunnon antoi Valtion taloudellinen tutkimuslaitos VATT.

Ympäristöministeriön mukaan asetusehdotuksen sisältämät ehdot tuen käyttämiselle toiminnanharjoittajan kehittämistoimiin ovat perusteltuja.

Metsäteollisuuden mielestä kansallista lisäehtoa tuen käytölle ei tulisi soveltaa. Muita etujärjestöjen esille nostamia seikkoja olivat sähköistämistuen suhde muihin tukiin, kehittämistoimien hyväksyttävyyden konsernitasolla ja energian oman tuotannon kohtelu ostoenergian tavoin kehittämistoimena. Energiateollisuus toivoi, että laissa todettaisiin erikseen kysyntäjoustoa edistävät ratkaisut. Suomen sähkönkäyttäjät esitti korkeimman mahdollisen vuotuisen tukimäärän nostamista.

Etujärjestöt ja Energiavirasto nostivat esille esiin EU:n valtioneuvoston päätöksen liittyvän hiilettömän sähkön osuuden selvittämiseen liittyvät vaikeudet. Lausunnonantajat nostivat esiin, ettei tarkasteluvuosien 2021 ja 2022 sähkönhankintatapoihin ole toiminnanharjoittajalla takautuvasti mahdollisuutta vaikuttaa, mikä voi johtaa siihen, ettei toiminnanharjoittaja pysty täyttämään vaadittua 30 prosentin ehtoa. Lisäksi katsottiin, että mahdollisuus käyttää Energiaviraston sijaan ulkopuolista todentajaa olisi tarpeen.

Kemianteollisuus muistutti, että valtioneuvoston päätösten alatoimialalistauksen vuoksi merkittäviä hiilineutraaliuteen ja sähköistämiseen tähtäviä yrityksiä on kuitenkin jäämässä tuen ulkopuolelle. Energiateollisuus toivoi, että todettaisiin erikseen kysyntäjoustoa edistävät ratkaisut. Metsäteollisuuden mielestä kansallista lisäehtoa tuen käytölle ei tulisi soveltaa.

Suomen sähkönkäyttäjät esitti korkeimman mahdollisen vuotuisen tukimäärän nostamista. Kemianteollisuus muistutti, että valtioneuvoston päätösten alatoimialalistauksen vuoksi merkittäviä hiilineutraaliuteen ja sähköistämiseen tähtäviä yrityksiä on kuitenkin jäämässä tuen ulkopuolelle.

VATT piti esityksen vaikutusarviota puutteellisena sekä suhtautui kriittisesti tuen kohdistamiseen täysimääräisenä myös yrityksiin, jotka myyvät päästöttömästi tuottamaansa sähköä. Tuen rajaamista 150 miljoonaan euroon sekä tuen mahdollistamista kaikenkokoisille yrityksille VATT piti perusteltuna.

Lausunnoissa esitetyt havainnot on pyritty ottamaan huomioon jatkovalmistelussa niin suurena määrin kuin mahdollista.

6 Voimaantulo

Ehdotetaan, että asetus tulee voimaan 11.7.2022.