



3.10.2017

1/5

YRITYSTUKINEUVOTTELUKUNNAN LAUSUNTO

PREEMIOJÄRJESTELMÄ – TUKIOHJELMA

1. Lausuntopyyntö ja tuen kuvaus

Työ- ja elinkeinoministeriön energiaosasto on 25.9.2017 pyytänyt yritystukineuvottelukunnalta lausuntoa siitä, täyttääkö *Preemiojärjestelmä* - tukiohjelma Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen (SEUT) 107 artiklan 1 kohdan mukaiset valtiontuen kriteerit ja siitä, mitä valtiontukisääntöjen mukaista menettelyä tukiohjelman osalta tulisi noudattaa (lausuntopyyntö liitteenä).

Tuen tavoitteet ja sisältö

Tavoitteena on ottaa käyttöön energia- ja ilmastostrategian mukaisesti ylimenokauden ratkaisuna tuotantotukijärjestelmä (*Preemiojärjestelmä*). Hallituksen toimintasuunnitelman vuosille 2017–2019 mukaisesti preemiojärjestelmä on kärkihankkeen ”Hiilettömään, puhtaaseen, uusiutuvaan energiaan kustannustehokkaasti” loppukauden päätoimenpiteitä, ja sen tavoitteena on tukea siirtymäkauden aikana investointeja uusiutuvalla energialla tuotettuun sähköön.

Preemiojärjestelmä - tukiohjelman avulla varmistettaisiin investoinnit uusiutuviin energialähteisiin perustuvan uuteen sähkön tuotantokapasiteettiin siten, että uusiutuvan energian osuus kasvaisi 2020-luvun loppuun mennessä kansallisesti ja Suomelle EU:ssa asetetut tavoitteet ja velvoitteet huomioon ottaen.

Keskeisenä tavoitteena on kansantalouden kokonaisuus sekä preemiojärjestelmän kustannustehokkuus, mikä varmistettaisiin teknologianeutraaleilla tarjouskilpailuilla. Tavoitteena on myös suomalaisiin olosuhteisiin soveltuvan tarjouskilpailumenettelyn käyttöönotto. Tarjouskilpailun järjestäminen edellyttäisi aina erillistä valtion talousarvioon otettavaa valtuutusta. Tavoitteena on lisäksi lisätä tietoa eri teknologioiden kustannustasosta ja keskinäisestä kilpailukykyvystä sekä tarjouskilpailua koskevan menettelyn soveltamisesta. Tietoja tarvitaan, kun valmistellaan politiikkatoimia vuoden 2030 sekä sen jälkeisen energia- ja ilmastopoliittisten tavoitteiden varmistamiseksi. Tavoitteen mukaisesti tarjouskilpailua koskevat säännösethdotukset on laadittu siten, että saataisiin mahdollisimman monipuolisesti tarjouksia erilaisista uusiutuvan energian voimalaitoshankkeista.

Uusiutuvilla energialähteillä tuotetun sähkön tuotantotuesta annettuun lakiin lisättäisiin tarjouskilpailuun perustuvaa preemiojärjestelmää koskevat säännökset. Sähkön tuottaja voisi osallistua tarjouskilpailuun tuulivoimalaa, biokaasuvoimalaa, puupolttoainevoimalaa, aurinkovoimalaa tai aaltovoimalaa koskevalla investointihankkeella, joka on valmis toteutettavaksi. Preemiojärjestelmä alentaisi siihen hyväksytyjen voimalaitosten sähkön tuotantokustannuksia siten, että kustannustehokaimmat uusiutuvia energialähteitä hyödyntävän sähkön tuotannon hankkeet voisivat toteutua nykyisessä markkinatilanteessa.

Energiavirasto järjestäisi tarjouskilpailun tasapuolisella ja syrjimättömällä tavalla. Tarjouskilpailun järjestäminen edellyttäisi, että valtion talousarviossa on kilpailutettavaa sähkön vuosituotannon määrää koskeva valtuus. Preemiojärjestelmään olisi mahdollista hyväksyä enintään kilpailutettavan sähkön vuosituotannon määrän mukaisesti voimalaitoksia. Preemiojärjestelmän mukaiset oikeudet ja velvollisuudet olisivat voimassa määräjän, josta tukiajan enimmäispituus olisi kaksitoista vuotta. Preemio määräytyisi tarjouskilpailun perusteella. Tarjouskilpailun voittanut sähkön tuottaja saisi tarjouksessaan ilmoittamansa preemion mukaisen tuen, kun sähkön markkinahinta on enintään yhtä suuri kuin sähkön viitehinta (30 euroa/MWh). Preemion mukaista tukea alennettaisiin sähkön markkinahinnan ja viitehinnan erotuksella, kun markkinahinta on suurempi kuin viitehinta, mutta pienempi kuin viitehinnan ja preemion summa. Tukea ei maksettaisi, kun sähkön viitehinnan ja preemion summa olisi vähintään samansuuruinen kuin sähkön kolmen kuukauden markkinahinta. Tukea ei myöskään maksettaisi sähköstä, joka on tuotettu järeän puun hakkuukohteelta saadusta jalostukseen soveltuvasta tukki- tai kuitupuusta valmistetulla metsähakkeella.

Sähkön tuottaja olisi velvollinen tuottamaan hyväksytyt tarjouksen mukaisesti sähköä uusiutuvalla energialähteellä. Velvollisuuden noudattamatta jättämisestä sähkön tuottaja määrättäisiin maksamaan valtiolle alituotantokorvausta. Lisäksi kalenterivuoden aikana olisi sähköstä vähintään 90 prosenttia tuotettava biokaasuvoimalassa biokaasulla ja puupolttoainevoimalassa puupolttoaineilla, ei kuitenkaan järeän puun hakkuukohteelta saadusta jalostukseen soveltuvasta tukki- tai kuitupuusta valmistetulla metsähakkeella.

Syöttötariffijärjestelmä suljettaisiin biokaasuvoimaloiden ja puupolttoainevoimaloiden osalta. Tuotantotukilain 6 §:n 1 momentin mukaan syöttötariffijärjestelmään voidaan hyväksyä biokaasuvoimaloita, kunnes järjestelmään hyväksytyjen, pääasiallisesti biokaasulaitoksessa syntyvää biokaasua käyttävien biokaasuvoimaloiden generaattoreiden yhteenlaskettu nimellisteho ylittää 19 megavolttiampeeria, ja puupolttoainevoimaloita, kunnes järjestelmään hyväksytyjä puupolttoainevoimaloita on enemmän kuin 50 ja niiden generaattoreiden yhteenlaskettu nimellisteho ylittää 150 megavolttiampeeria.

Tuen budjetti ja avustusten myöntäminen

Tuen budjetti on salainen. Budjettia ei olisi myöskään tarkasti määriteltävissä tässä vaiheessa; tuen kokonaismäärä tarkentuu, kun tarjouskilpailujen lopputulos on tiedossa. Näin ollen tarkka laskelma tuen kokonaismäärästä on todennäköisesti mahdollista tehdä vasta 2030-luvun alussa. Tuen kokonaismäärään vaikuttaa olennaisesti myös sähkön markkinahinnan kehitys. Tuen kokonaismääriä on haarukoitu ja on pidettävä ilmeisenä, että yleisen ryhmäpoikkeusasetuksen (komission asetus 651/2014) artiklan 4 mukaiset ko. tuen ilmoituskynnyksarvot ylittyisivät.

2. Ennakkoarviointi

2.1. EU:n lainsäädännön mukaisten valtiontuen edellytysten täyttyminen

Preemiojärjestelmä - tukiohjelman voidaan arvioida täyttävän Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen (SEUT) 107 artiklan 1 kohdan mukaiset valtiontuen kriteerit. Tuki myönnetään valtion varoista (työ- ja elinkeinoministeriö valtion talousarviosta) sähkön tuotantoon, joka on luonteeltaan taloudellista toimintaa. Tuki on valikoivaa, sillä se voidaan kohdistaa vain tiettyihin hakijakandidaateihin tarjouspyyntömenettelyn perusteella. On kuitenkin huomattava, että kaikilla on yhtäläinen mahdollisuus hakeutua tuensaajiksi. Tuki vääristää kilpailua sillä sähkön tuotantoa harjoitetaan laajalti Suomessa. Vaikutuksia on myös jäsenvaltioiden väliseen kauppaan, koska energiasektoria on pidetty luonteeltaan ja vaikutuksiltaan jäsenvaltioiden rajat ylittävänä toimialana ja toimintana. Toimialalla on mm. kansainvälisesti EU-alueella toimivia yrityksiä, jotka tuovat sähköä Suomeen.

2.2. Valtiontukea koskeva menettelytapa

Preemiojärjestelmä - tukiohjelma on määriteltävissä toimintatueksi uusiutuvista energialähteistä tuotetun sähkön käytön edistämiseen. Tuki vastaa yleisen ryhmäpoikkeusasetuksen 42 artiklan ehtoja, mutta 4 artiklan 1 kohdan v alakohdan (ilmoituskynnysarvot) mukaiset yritys- tai hankekohtaiset kynnysarvot tai tukiohjelmien yhteenlaskettu budjetti saattavat ylittyä. Yleisen ryhmäpoikkeusasetuksen (komission asetus 651/2014 ja komission 14.6.2017 antama muutosasetus 2017/1084) mukaisen toimintatuen sähköntuotantoon uusiutuvista energialähteistä ja toimintatuki uusiutuvista energialähteistä pienissä laitoksissa tuotetun energian käytön edistämiseen kynnysarvot ovat 15 miljoonaa euroa yritystä ja hanketta kohden, ja silloin, kun tuki myönnetään tarjouskilpailumenettelyn perusteella 42 artiklan nojalla, 150 miljoonaa euroa vuodessa ottaen huomioon kaikkien 42 artiklan soveltamisalaan kuuluvien ohjelmien yhteenlaskettu budjetti.

Preemiojärjestelmä - tukiohjelma on määriteltävissä toimintatueksi uusiutuvista energialähteistä tuotetun sähkön käytön edistämiseen. Tuki vastaa yleisen ryhmäpoikkeusasetuksen 42 artiklan ehtoja, mutta 4 artiklan 1 kohdan v alakohdan (ilmoituskynnysarvot) mukainen tukiohjelmien yhteenlaskettu budjetti ei ylittyisi, kun tällä hetkellä ei ole muita artiklan 42 mukaisia tukiohjelmiä. Yleisen ryhmäpoikkeusasetuksen (komission asetus 651/2014 ja komission 14.6.2017 antama muutosasetus 2017/1084) mukaisen toimintatuen sähköntuotantoon uusiutuvista energialähteistä ja toimintatuki uusiutuvista energialähteistä pienissä laitoksissa tuotetun energian käytön edistämiseen kynnysarvot ovat 15 miljoonaa euroa yritystä ja hanketta kohden, ja silloin, kun tuki myönnetään tarjouskilpailumenettelyn perusteella 42 artiklan nojalla, 150 miljoonaa euroa vuodessa ottaen huomioon kaikkien 42 artiklan soveltamisalaan kuuluvien ohjelmien yhteenlaskettu budjetti.

Edellä esitetty huomioiden ja etenkin oikeusvarmuuden saamiseksi todetaan, että ennakoilmoitusprosessin aloittaminen komission suuntaan on tarpeen. Tukiohjelmasta suositellaan tehtäväksi SEUT 108 artiklan 3 kohdan mukainen ilmoitus (notifikaatio) Euroopan komissiolle. Mikäli tähän liittyvässä esinotifikaatiovaiheessa saadaan komissiolta varmuus siitä, että yleinen ryhmäpoikkeusasetus soveltuu tukiohjelmaan, voitaisiin asetusta soveltaa notifioinnin sijasta.

Komissio voi hyväksyä tuen EU:n valtiontukisääntöjen mukaisena Euroopan komission ympäristö- ja energiatuen suuntaviivoihin (komission tiedonanto 2014/C 200/01) sisältyvien arviointiperusteiden mukaisesti. Suuntaviivoissa komissio vahvistaa edellytykset, joiden täyttyessä energia- ja ympäristötukea voidaan pitää sisämarkkinoille soveltuvana.

Komissio tarkastelee tuen vaikutusta:

-Hyvin määritellyn yhteisen edun mukaisen tavoitteen saavuttamiseen: valtiontukitoimenpiteen tavoitteena on yhteisen edun mukainen tavoite perussopimuksen 107 artiklan 3 kohdan mukaisesti

-Tarvetta tukitoimenpiteisiin; valtiontukitoimenpide on kohdennettu tilanteeseen, jossa tuella saadaan aikaan sellainen merkittävä vaikutus, johon ei päästä markkinoiden omin toimin, esimerkiksi korjaamalla hyvin määritelty markkinoiden toimintapuute

-Tukitoimenpiteen tarkoituksenmukaisuutta; ehdotettu tukitoimenpide on yhteisen edun mukaisen tavoitteen saavuttamiseen soveltuva politiikan väline

-Kannustavaa vaikutusta; tuki muuttaa yrityksen käyttäytymistä niin, että se harjoittaa sellaista ylimääräistä toimin taa, jota se ei harjoittaisi ilman tukea tai jota se harjoittaisi rajoitetusti tai eri tavalla

-Tuen oikeasuhteisuutta; tuen määrä on rajattu vähimmäismäärään, joka tarvitaan lisäinvestointien tai toimintojen edistämiseksi kyseisellä alueella

-Kilpailuun ja jäsenvaltioiden väliseen kauppaan kohdistuvien kohtuuttomien kielteisten vaikutusten välttämistä: tuen kielteiset vaikutukset ovat riittävän rajoitettuja niin, että toimenpiteen kokonaisvaikutus on myönteinen

-Tuen läpinäkyvyyttä: jäsenvaltioilla, komissiolla, talouden toimijoilla ja kansalaisilla on mahdollisuus saada helposti käyttöönsä kaikki tarvittavat säädökset ja muut tuen myöntämistä koskevat tarpeelliset tiedot

Ympäristö- ja energiatuen suuntaviivojen edellyttämiä ehtoja on kuvattu hallituksen esityksessä ja tulevassa tukijärjestelmässä. Suuntaviivojen kohdassa 3.3.2.1 esitettyjen mukaisesti tuki myönnetäisiin markkinahinnan lisäksi maksettavana korvauksena (preemiona) sähköntuottajien myydessä sähkönsä suoraan markkinoilla. Tuensaajiin sovellettaisiin tavanomaisia tasehallintavelvoitteita. Tukijärjestelyssä pyritään myös varmistamaan, ettei sähköntuottajilla ole kannustinta tuottaa sähköä negatiivisilla hinnoilla.

Suuntaviivojen mukaan tuki tulee myöntää tarjouskilpailumenettelyssä. Tällaisessa menettelyssä tulee noudattaa selkeitä, läpinäkyviä ja syrjimättömiä perusteita. Tarjouskilpailumenettelyssä voidaan joissain tapauksissa tehdä rajoituksia tiettyihin teknologioihin; tällöin rajoittamista puoltavat tietyn uuden ja innovatiivisen teknologian pitemmän aikavälin potentiaali, monipuolistamistarve, verkko-rajoitteet ja verkon vakaus, järjestelmän integrointi- ja muut kustannukset sekä tarve välttää sitä, että tuki biomassalle vääristää raaka-ainemarkkinoita. Vesivoima on jätetty hallituksen esityksessä tukijärjestelmän ulkopuolelle.

3. Esitys yritystukineuvottelukunnan lausunnoksi

Yritystukineuvottelukunta puoltaa ennakkoarvioinnissa esitettyä ja toteaa, että lausuntopyyntöön mukainen tukiohjelma täyttää EU:n lainsäädännön valtiontuen edellytykset ja että tukiohjelma suositellaan hyväksyttäväksi Euroopan komissiolla SEUT 108 artiklan 3 kohdan mukaisessa ennakkoilmoitusmenettelyssä. Komissio arvioi tuen sisämarkkinoille soveltuvuuden perussopimuksen 107 artiklan 3 kohdan c alakohdan nojalla, eikä tukiohjelmaa saa laittaa täytäntöön ennen komission antamaa valtiontukipäätöstä.

Esittelijä: Erityisasiantuntija Antti Välimäki

Työ- ja elinkeinoministeriön lausuntopyyntö 25.9.2017 liitteineen (HE, lausuntopyyntölomake)