

Päästökauppajärjestelmää koskevien suuntaviivojen¹ tarkistusta koskevaan ehdotukseen liittyvä perusteluosa

Komissio julkaisi 20. joulukuuta 2018 alustavan vaikutustenarvioinnin, jonka tarkoituksena on antaa kansalaisille ja sidosryhmille tietoa tiettyjä päästökauppajärjestelmään liittyviä valtiontukitoimenpiteitä koskevien suuntaviivojen, jäljempänä 'päästökauppasuuntaviivat', tarkistusta koskevasta aloitteesta. Tämän perusteluosan tarkoituksena on selventää suuntaviivojen tarkistamista koskevan ehdotuksen tavoitetta ja soveltamisalaa. Perusteluosa liittyy ehdotusta koskevaan julkiseen kuulemiseen.

Kansalaisia ja sidosryhmiä pyydetään esittämään näkemyksiään komission ehdotuksesta ja sen mahdollisista vaikutuksista hiilivuodon riskiin ja päästökauppajärjestelmän toimivuuteen sekä mahdollisesta kilpailun vääristymisestä. Julkinen kuuleminen kestää kahdeksan viikkoa. Kuten alustavassa vaikutustenarvioinnissa on jo ilmoitettu, jäsenvaltioiden kanssa järjestetään lisäksi kokous, jossa kerätään palautetta kuulemista varten esitetystä suuntaviivaluonnoksesta.

1. Tausta

Direktiivillä 2003/87/EY, jäljempänä 'päästökauppadirektiivi', otettiin vuonna 2005 käyttöön päästökatto- ja päästökauppajärjestelmä, jonka tavoitteena on vähentää EU:n hiilidioksidipäästöjä kustannustehokkaalla tavalla. Direktiiviin on tehty useita muutoksia, joista viimeisin on vuodelta 2018 (direktiivi (EU) 2018/410). Päästökauppajärjestelmään kuuluvien yritysten on ostettava omia teollisuuspäästöjään vastaava määrä hiilidioksidisertifikaatteja (päästökauppajärjestelmästä aiheutuvat suorat kustannukset). Yritykset saattavat tämän seurauksena joutua myös maksamaan kuluttamastaan sähköstä korkeampaa hintaa (päästökauppajärjestelmästä aiheutuvat välilliset kustannukset), kun sähköntuottajat siirtävät hiilen hinnan kuluttajille sähkön hinnan kautta.

Muutetun päästökauppadirektiivin 10 a artiklan 6 kohdan mukaan jäsenvaltiot voivat kompensoida päästökauppajärjestelmästä aiheutuvia välillisiä kustannuksia torjuakseen EU:n päästökauppajärjestelmään liittyvää niin sanottua hiilivuotoriskiä.

Komissio julkaisi 11. joulukuuta 2019 Euroopan vihreän kehityksen ohjelmaa koskevan tiedonannon, jossa esitetään toimia, joilla Euroopasta saadaan ilmastoneutraali vuoteen 2050 mennessä. Euroopan vihreän kehityksen ohjelman toteutus edellyttää, että puhtaan energian saantiin liittyvät politiikat mietitään uusiksi kaikkien talouden alojen, elinkeinoelämän, tuotannon ja kulutuksen, laajamittaisen infrastruktuurin, liikenteen, elintarvikkeiden ja maatalouden, rakentamisen, verotuksen ja sosiaalietuuksien osalta. Nämä toiminta-alat linkittyvät vahvasti toisiinsa ja myös vahvistavat toisiaan. Taloudellisten, sosiaalisten ja ympäristöön liittyvien tavoitteiden välillä mahdollisesti tehtävien kompromissien suhteen on kuitenkin oltava tarkkana. Komissio esittää kesään 2020 mennessä vaikutusarvioidun suunnitelman, jossa EU:n kasvihuonekaasupäästöjä koskevaa tavoitetta nostetaan niin, että vuonna 2030 päästöt ovat vähentyneet 50–55 prosenttia vuoden 1990 päästötasosta. Näiden lisävähennysten toteuttamiseksi komissio aikoo kesäkuuhun 2021 mennessä tarkastella kaikkia ilmastoon liittyviä politiikan välineitä ja tarvittaessa tehdä ehdotuksia niiden muuttamiseksi. Nämä politiikan uudistukset auttavat varmistamaan tehokkaan hiilen hinnoittelun koko taloudessa. Se puolestaan kannustaa kuluttajia ja yrityksiä muuttamaan käyttäytymistään ja helpottaa kestävien julkisten ja yksityisten investointien lisäämistä.

Niin kauan kuin monet kansainväliset kumppanit eivät ole yhtä kunnianhimoisia kuin EU, on olemassa hiilivuodon riski joko siksi, että tuotanto siirretään EU:sta maihin, joilla on

¹ EUVL C 158, 5.6.2012, s. 4–22.

vaatimattomammat päästövähennystavoitteet, tai siksi, että EU:n tuotteet korvataan hiili-intensiivisemmällä tuonnilla. Jos riski toteutuu, kokonaispäästöt eivät vähene, mikä taas vie pohjan EU:n ja sen teollisuuden pyrkimyksiltä saavuttaa Pariisin sopimuksen maailmanlaajuiset ilmastotavoitteet.

Hiilivuotoriskin välttämiseksi täydennetään näitä toimia, ja se palvelee ympäristötavoitetta, sillä tuella pyritään välttämään kasvihuonekaasujen kokonaispäästöjen lisääntyminen sen vuoksi, että tuotantoa siirtyy EU:n ulkopuolelle eikä kasvihuonekaasupäästöjen vähentämisestä ole tehty sitovaa kansainvälistä sopimusta. Toisaalta välillisiin päästökustannuksiin annettavalla tuella voi olla kielteinen vaikutus EU:n päästökauppajärjestelmän tehokkuuteen. Jos tuki olisi kohdistettu huonosti, sillä poistettaisiin tuensaajille näiden omista päästöistä aiheutuvat välilliset kustannukset ja rajoitettaisiin päästöjen vähentämisen kannustimia ja alan innovatiivisuutta. Näin päästöjen vähentämisen kustannukset päättyisivät pääasiassa talouden muiden toimialojen vastattaviksi. Tällainen valtiontuki voi lisäksi johtaa kilpailun merkittävään vääristymiseen sisämarkkinoilla, erityisesti, kun samalla toimialalla toimivia yrityksiä kohdellaan budjettisyydestä eri jäsenvaltioissa eri tavoin. Kuulemista varten esitetyssä suuntaviivaluonnoksessa on siksi otettava kantaa seuraaviin kolmeen erityiseen tavoitteeseen: hiilivuotoriski on minimoitava, EU:n päästökaupan tavoite eli hiilidioksidipäästöjen kustannustehokas vähentäminen säilytettävä ja sisämarkkinoiden kilpailun vääristyminen minimoitava. Kun suuntaviivaluonnos on hyväksytty, komissio varmistaa, että suuntaviivoilla tuetaan kaikkia niitä ilmastoon liittyviä poliittisia välineitä, joita vihreän kehityksen ohjelman yhteydessä aiotaan ehdottaa, ja että suuntaviivat säilyvät näiden välineiden mukaisina. Tarkoituksena on varmistaa tehokas hiilen hinnoittelu koko taloudessa toimintaedellytysten tasapuolisuudesta tinkimättä.

Päästökauppadirektiivin 10 c artiklan mukaan jäsenvaltiot, jotka täyttävät tietyt ehdot, jotka koskevat asukasta kohti lasketun BKT:n tasoa unionin keskiarvoon verrattuna, voivat poiketa päästökauppadirektiivin 10 a artiklan 1 kohdassa säädetystä periaatteesta, jonka mukaan maksuttomia päästöoikeuksia ei saa jakaa sähköntuotannolle. Nämä jäsenvaltiot voivat antaa laitoksille siirtymäajan maksutta jaettavia päästöoikeuksia sähköntuotantoa varten energia-alan nykyaikaistamiseksi, monipuolistamiseksi ja muuttamiseksi kestäväällä tavalla.

Päästökauppajärjestelmästä aiheutuvien välillisten kustannusten korvaaminen päästökauppadirektiivin 10 a artiklan 6 kohdan mukaisesti sekä maksutta jaettavien päästöoikeuksien myöntäminen 10 c artiklan mukaisesti ovat SEUT-sopimuksen 107 artiklassa tarkoitettua valtiontukea, minkä vuoksi näitä toimenpiteitä voi toteuttaa vasta, kun komissio on todennut ne sisämarkkinoille soveltuviksi SEUT-sopimuksen 107 artiklan 2 ja 3 kohdan mukaisesti. Päästökauppasuuntaviivoissa esitetään, minkä kriteerien perusteella komissio päättää näiden toimenpiteiden soveltuvuudesta sisämarkkinoille.

Nykyiset päästökauppasuuntaviivat ovat vuodelta 2012, ja niiden voimassaolo päättyy 31. joulukuuta 2020. Tämän vuoksi niitä on tarkistettava seuraavaa päästökauppakautta (2021–2030) varten.

Päästökauppasuuntaviivojen tarkistamista varten komissio on vuonna 2019 kerännyt tietoja ensin julkisella ja sitten kohdennetulla kuulemisella. Näiden kuulemisten tulosten perusteella komissio on tehnyt nykyisiä suuntaviivoja koskevan arvioinnin. Arvioinnin sekä tästä julkisesta kuulemisesta kerätyn palautteen perusteella komissio laatii vaikutustenarvioinnin vaihtoehtoisista tarkistamistavoista.

2. Välillisten kustannusten kompensointi

Kuulemista varten esitetyssä suuntaviivaluonnoksessa asetetaan tavoitteeksi päästökauppajärjestelmästä aiheutuvista välillisistä kustannuksista johtuvaa hiilivuotoriskiä koskevan ongelman ratkaiseminen. Samanaikaisesti pyritään minimoimaan kilpailun vääristyminen ja säilyttämään talouden kustannustehokasta hiilestä irtautumista edistävät kannustimet. Kuulemista

varten esitetyssä suuntaviivaluonnoksessa otetaan huomioon tarkistetun päästökauppadirektiivin uudet säännökset, markkinaolosuhteiden kehitys ja jäsenvaltioiden aiemmat käytännöt.

Tässä jaksossa kerrotaan yleisesti tärkeimmistä muutoksista, joita komissio tarkastelee tarkistusprosessin tässä vaiheessa. Komissio painottaa, että kuulemista varten esitetyn suuntaviivaluonnoksen sanamuodot eivät ole lopullisia ja että niitä arvioidaan uudelleen tästä julkisesta kuulemisesta saadun tiedon ja palautteen perusteella.

2.1. Alat, joille korvausta voidaan maksaa

Vuoden 2012 päästökauppasuuntaviivoihin verrattuna ehdotuksessa on ajantasainen ja entistä lyhyempi luettelo aloista, joille korvauksia voidaan maksaa. Luettelossa olevat kahdeksan toimialaa ovat niitä, joilla todellisen hiilivuotoriskin on arvioitu olevan suurin.

Alojen määrittämisessä käytetyn menetelmän perustana on tarkistetun päästökauppadirektiivin 10 b artiklassa määritelty hiilivuotoindikaattori, joka on laskettu pelkästään välillisten kustannusten perusteella. Korvausta voidaan maksaa aloilla, joilla välillinen hiilivuotoindikaattori on 0,2. Lisäksi alan kaupan merkittävyyden on oltava vähintään 20 prosenttia ja välillisen päästöintensiteetin vähintään 1 kgCO₂/EUR. Arvot lasketaan NACE-koodin 4-numerotasolla käyttämällä tietoaineistoja, joita käytetään myös maksutta jaettavien päästöoikeuksien myöntämistä varten käytettävän hiilivuodon riskiä koskevan luettelon laatimisessa.

Näiden määrällisten perusteiden laadinnan pohjana on käytetty tutkimusta, jossa arvioitiin päästökauppajärjestelmästä aiheutuvien välillisten kustannusten vaikutusta valikoituihin aloihin seuraavalla päästökauppakaudella. Tutkimus julkaistaan suuntaviivaluonnosta koskevan kuulemisen yhteydessä.

Julkisessa kuulemisessa saatujen tietojen ja palautteen sekä laadullisten näkökohtien perusteella komissio voi päättää ottaa mukaan myös muita aloja, kunhan välillinen hiilivuotoindikaattori on näillä aloilla vähintään 0,2 ja tutkimukseen osallistuva neuvonantaja on arvioinut niiden hiilivuotoriskin vähintään keskisuuressi.

2.2. Tuki-intensiteetti ja tuen asteittainen vähentäminen

Kuulemista varten esitetyssä suuntaviivaluonnoksessa vahvistetaan myös tuki-intensiteetti eli se osuus päästökauppajärjestelmästä aiheutuvista välillisistä kustannuksista, jonka jäsenvaltio voi enimmillään korvata. Ehdotuksen mukaan tuki-intensiteetti olisi jatkossakin 75 prosenttia. Arvo vastaa tuki-intensiteettiä, jota sovellettiin kolmannen päästökauppakauden lopussa edellisten suuntaviivojen mukaisesti.

Kuulemista varten esitetyssä suuntaviivaluonnoksessa annetaan ensimmäistä kertaa jäsenvaltioille mahdollisuus myös rajoittaa tuensaajien altistumista päästökauppajärjestelmästä aiheutuille välillisille kustannuksille vielä enemmän sen mukaan, mikä on niiden bruttoarvonlisäys. Uuden mahdollisuuden tarkoituksena on vähentää altistumista päästökauppajärjestelmästä aiheutuille välillisille kustannuksille niillä aloilla, joilla kustannukset voivat muodostaa suhteettoman suuren osan bruttoarvonlisäyksestä silloinkin, kun tukea maksetaan 75 prosenttia. Sidosryhmiä pyydetään esittämään näkemyksensä tästä uudesta mahdollisuudesta.

Poikkeuksena vuoden 2012 päästökauppasuuntaviivoista tuki-intensiteetti ei vähenisi asteittain, vaan se säilyisi samana koko päästökauppakauden ajan. Sen sijaan komissio ajantasaistaa sähkönkulutuksen tehokkuuden vertailuarvot kauden puolivälissä sen perusteella, mitkä ovat sähkötötehoimmimmat kyseiselle tuotteelle käytettävissä olevat tuotantomenetelmät, jolloin uusimmat

tiedot ja tuotantoprosessit voidaan ottaa huomioon. Komissio katsoo, että tehokkuuden vertailuarvojen ajantasaistaminen on parempi tapa ottaa huomioon mahdollinen tehokkuuden parantuminen tarkasteltavana olevilla aloilla kuin suoraviivainen tuki-intensiteetin alentaminen.

Komissio harkitsee, olisiko menetelmä, jota käytetään sähkönkulutuksen tehokkuuden vertailuarvojen ajantasaistamisessa näiden suuntaviivojen mukaisiksi, yhdenmukaistettava EU:n päästökauppadirektiivin 10 a artiklan 2 kohdassa täsmennetyn menetelmän kanssa (ks. kuulemista varten esitetyn suuntaviivaluonnoksen 14 kohdan 13 alakohta). Tätä menetelmää käytettäessä komissio ekstrapoloisi kullekin vertailuarvolle vuosittaisen alentamisprosentin tehokkuuden aiemman parantumisen perusteella. Sidosryhmiä pyydetään esittämään näkemyksensä tämän menetelmän sisällyttämisestä tuleviin suuntaviivoihin.

Jäsenvaltioiden olisi tarvittaessa muutettava omia järjestelmiään niin, että ne vastaavat näitä ajantasaistuksia.

2.3. Tuen määrän laskentakaava

Kolmanneksi päästökauppajärjestelmästä aiheutuvien välillisten kustannusten ja vastaavan tuen enimmäismäärän laskennan perusteena käytettävät parametrit olisivat vastaavia kuin vuoden 2012 päästökauppasuuntaviivoissa käytetyt.

- Jatkossakin sovelletaan eriytettyjä alueellisia hiilidioksidin päästökertoimia, jotka kuvastavat fossiilisista polttoaineista tietyllä maantieteellisellä alueella tuotetun sähkön hiilidioksidintensiteettiä. Tässä huomioon otettavat maantieteelliset alueet on määritetty samalla menetelmällä, jota käytettiin vuoden 2012 päästökauppasuuntaviivoissa. Menetelmän perustana ovat markkinoiden yhteenkytymisen kehittyminen ja toteutunut hintojen lähentymisen aste, jotka määritetään käyttäen ajantasaisia taloudellisia tietoja.
- Laskelmassa käytetty perustuotos vastaa tuen myöntämistä edeltävän vuoden toteutunutta tuotantoa. Vuoden 2012 päästökauppasuuntaviivojen vaikutustenarvioinnissa todettiin, että tällainen vaihtoehto saattaisi johtaa tilanteeseen, jossa päästökauppajärjestelmän tuottamien hintasignaalien ja kannustimien tehostava vaikutus ei toteutuisikaan sähkönkulutuksen osalta. Päästökauppajärjestelmän välillisten kustannusten korvaaminen on kuitenkin vain osittaista, jolloin tuotannon ja sen seurauksena sähkönkulutuksen lisääntyminen kasvattaa aina myös yrityksen sähkölaskua. Komissio katsookin, että toteutuneet tuotantomäärät kuvastavat täsmällisimmin kullekin tuensaajalle aiheutuvien välillisten kustannusten tasoa, jolloin energiatehokkuuteen kannustava vaikutus säilyy. Sen sijaan historiallisen tuotoksen perusteella ei ole mahdollista laskea yksittäiselle yritykselle todellisuudessa koituvia välillisiä kustannuksia, joten yrityksen kannustin parantaa energiatehokkuuttaan säilyy vain osittain. Tilanteessa, jossa historiallinen tuotos on suurempi kuin toteutunut tuotos, historiallisen tuotoksen käyttäminen viiteparametrina itse asiassa heikentäisi päästökauppajärjestelmästä tulevaa hintasignaalia ja näin vähentäisi kannustinta energiatehokkuuden parantamiseen.
- Sähkönkulutuksen tehokkuuden vertailuarvot eli tuotekohtainen sähkönkulutus sellaista tuotostonna kohti, joka on saatu sähkötehokkaimmilla kyseiselle tuotteelle käytettävissä olevilla tuotantomenetelmillä, ajantasaistetaan seuraavan päästökauppakauden alussa. Vertailuarvot ajantasaistetaan myös kerran seuraavan päästökauppakauden puolivälissä.
- Tuen määrää laskettaessa otettaisiin edelleen huomioon päästöoikeuksien yhden vuoden termiinihintojen päiväkohtaisten tasojen keskiarvo.

Useita tukimäärien laskennassa käytettäviä muuttujia ei ole vahvistettu liitteenä olevassa kuulemista varten esitetyssä suuntaviivaluonnoksessa, vaan ne vahvistetaan myöhemmin. Kyseeseen tulevat sähkönkulutuksen tehokkuuden vertailuarvot, edellä mainitun bruttoarvonlisäyksen toteutunut yläraja sekä toteutuneet alueelliset hiilidioksidipäästökertoimet. Hiilidioksidipäästökertoimet vahvistetaan Eurostatin tuoreimpien tietojen (2019) perusteella ja ajantasaistetaan kerran seuraavan päästökauppakauden puolivälissä. Komissio arvioi vuonna 2025 myös sitä, onko saatavilla sellaisia lisätietoja, joiden perusteella voidaan parantaa ja tarkistaa hiilidioksidipäästökertoimien laskennassa käytettyjä menetelmiä eli ottaa huomioon vähähiilisten teknologioiden yhä tärkeämpi rooli EU:n sähkömarkkinoiden hinnanmuodostuksessa.

2.4. Ehdollisuus

Kuulemista varten esitetyssä suuntaviivaluonnoksessa ehdotetaan myös päästökauppajärjestelmästä aiheutuvien välillisten kustannusten korvaamisen ehdollisuuden tiukentamista, sillä siinä on tarkoitus kiristää energiatehokkuusdirektiivissä 2012/27/EU jo asetettuja velvoitteita. Sidosryhmiä pyydetään esittämään näkemyksensä uudesta ehdollisuutta koskevasta vaatimuksesta. Jäsenvaltioiden olisi varmistettava, että kaikenkokoiset tuensaajat ovat suorittaneet tai sitoutuvat suorittamaan energiakatselmuksen tai että niillä on käytössä energianhallinta- tai ympäristöasioiden hallintajärjestelmä². Jäsenvaltioiden olisi myös seurattava, miten suuryritykset noudattavat saamiaan suosituksia. Lisäksi jäsenvaltioiden olisi valvottava tämän vaatimuksen noudattamista. Komissio voi myös osana suorittamaansa hyväksyttyjen järjestelmien seurantaa tarkistaa, onko vaatimusta noudatettu.

3. Sähköntuotannon nykyaikaistaminen

Uudet säännökset, jotka koskevat tukea, joka liittyy mahdollisuuteen saada siirtymäkauden ajan maksutta jaettavia oikeuksia sähköntuotannon nykyaikaistamiseksi, johtuvat suurelta osin tarkistetun päästökauppadirektiivin 10 c artiklasta. Tämän tyyppisen tuen tavoitteena on energia-alan nykyaikaistaminen, monipuolistaminen ja muuttaminen kestäväällä tavalla. Hankkeille, joiden kokonaisinvestointi ylittää 12,5 miljoonaa euroa, tuki myönnettäisiin tarjouskilpailumenettelyllä, joka täyttää kuulemista varten esitetyn suuntaviivaluonnoksen vaatimukset. Myös alle 12,5 miljoonan euron hankkeissa valtiontukitoimenpiteille tehtäisiin valtiontukiarviointi.

4. Toimenpiteet, joita kuulemista varten esitetty suuntaviivaluonnos ei kata

Yksikään jäsenvaltio ei ole pannut täytäntöön tiettyjä vuoden 2012 päästökauppasuuntaviivoissa vahvistettuja tukimuotoja eli tukea pienten laitosten ja sairaaloiden jättämiseen päästökauppadirektiivin ulkopuolelle, minkä vuoksi komissio on poistanut ehdotuksestaan asiaa koskevat säännökset. Jos jäsenvaltiot päättävät jatkossa toteuttaa tällaisia toimenpiteitä, komissio tutkii ne suoraan SEUT-sopimuksen nojalla.

Kuulemista varten esitettyä suuntaviivaluonnosta ei myöskään sovelleta valtiontukiin, joita myönnetään päästökauppadirektiivin 10 d artiklalla perustetun modernisaatorahaston kautta energijärjestelmän nykyaikaistamiseen ja energiatehokkuuden osoittamiseen.

² Ks. esim. asetus (EY) N:o 1221/2009 organisaatioiden vapaaehtoisesta osallistumisesta yhteisön ympäristöasioiden hallinta- ja auditointijärjestelmään (EMAS-järjestelmä), EUVL L 342, 22.12.2009, s. 1–4.