

**YMPÄRISTÖTUKIEN VAIKUTTAVUUS***Energiatuet ympäristösuojelun välineenä*

Taloudellisten ohjauskeinojen käyttöä ympäristönsuojelussa on puollettu erityisesti niiden kustannustehokkuudella. Taloudellisen ohjaukseen liittyy kuitenkin epävarmuus asetettujen tavoitteiden ja vaikutusten toteutumisesta. Taloudellisen tuen myöntäminen ei välttämättä johda tavoiteltuun päästövähennykseen ja haluttuihin vaikutuksiin ympäristön tilassa.

Tarkastuksen tavoitteena oli selvittää, onko ympäristötuilla saavutettu niille asetettuja ympäristöpoliittisia tavoitteita ja miksi asetetut tavoitteet ovat mahdollisesti jääneet saavuttamatta. Tarkastuksessa selvitettiin ensinnäkin, missä määrin tuilla on ollut niiden tavoitteiden mukaisia vaikutuksia ympäristön tilaan ja toiseksi, onko tukien vaikuttavuuden seuranta ollut hallinnossa riittävää.

Tarkastuksen kohteeksi valittiin uusiutuville energialähteille ja energiansäästöön osoitetut tuet. Näiden tukimuotojen tarkastamisella pyrittiin selvittämään paitsi energiatuilla saavutettuja tuloksia ja vaikutuksia, niin myös yleisemmällä tasolla arvioimaan ympäristötukien ohjausvaikutusta ja hallinnon kykyä käyttää niitä ympäristöpoliittisina instrumentteina.

Energiatukien perustelut ovat muuttuneet yhä enemmän ympäristöpoliittisiksi. Kun esimerkiksi tuulivoiman tukea perusteltiin vielä vuonna 1993 ennen muuta teknologiapoliittisin perustein, on nykyisin julkilausutut perustelut pääasiassa ilmestöpoliittisia. Muutos näkyy myös siinä, että vähentyneet kasvihuonekaasumäärät ovat nousseet keskeiseksi energiansäästön mittariksi säästettyjen energiayksiköiden rinnalle.

Periaate- ja ohjelmatasolla tapahtuneesta muutoksesta huolimatta on energiatukipolitiikkaa käytännössä kuitenkin ohjannut edelleen enemmän kotimaisen energiantuotannon ja teollisuuden kilpailukyvyn turvaaminen sekä uuden teknologian käyttöönoton edistäminen kuin aidot ympäristö-

poliittiset näkökohdat. Hankkeiden ympäristövaikutukset eivät ole juurikaan ohjanneet tuen suuntaamista.

Erityyppisten hankkeiden kannattavuuserot ympäristövaikutusten näkökulmasta ovat erittäin suuria. Hiilidioksidipäästöjen vähentämistavoitteen kannalta aurinkoenergia- ja tuulivoimainvestoinnit ovat kaikkein kannattamattomimmat hankeryhmät. Esimerkiksi tuulivoimahankkeisiin osoitetuilla investointituilla voitaisiin saavuttaa jopa kuu-sitoista kertaa suuremmat vaikutukset osoittamalla tuet bio-energiainvestointeihin.

Tarkastuksen perusteella tukipäätöksissä ei ole myöskään kiinnitetty riittävästi huomiota hakijan tuen tarpeeseen. Energiakatselmusten tukea on myönnetty käytännöllisesti katsoen kaikille hakijan tuen tarpeesta riippumatta. Myös investointitukea on myönnetty hankkeisiin, jotka olisivat varmuudella toteutuneet ilman tukea. Valtionavustuslain 7 §:n mukaan tukea voidaan myöntää vain siinä tapauksessa, että hanketta ei voida toteuttaa lainkaan ilman valtionavustuksen myöntämistä tai se tapahtuisi selvästi hitaammin tai suppeampana.

Vaikka tukien perusteena on energiansäästö ja hiilidioksidipäästöjen vähentäminen, ei tuille ole kuitenkaan asetettu hiilidioksidipäästöjen vähentämistä eikä säästettyjä energiayksiköjä koskevia tavoitteita. Investointitukihakemuksissa hakijoilta edellytetään tietoja hankkeiden päästöjä vähentävistä vaikutuksista, mutta käytännössä tiedot ovat usein hyvin puutteellisia eikä tuen edellytykseksi ole asetettu minkäänlaisia raja-arvoja päästövähennyksille tai säästetyille energiayksiköille. Tämä on mahdollistanut sen, että tukea ovat saaneet myös sellaiset hankkeet, joiden ympäristövaikutukset ovat erittäin vähäisiä.

Ohjelmissa jää epäselväksi myös se, miten esitettyjen toimenpiteiden ja niille varattujen resurssien on ajateltu toteuttavan esitetyt tavoitteet. Ohjelmista ei selviä, minkälaisiin laskelmiin esitetyt resurssit tavoitteiden saavuttamiseksi perustuvat. Ohjelmissa esitettyjen vaikuttavuustavoitteiden laskentaperusteet ovat monilta osin niin ikään epäselviä. Ohjelmissa on myös asetettu tavoitteita, joiden seuraaminen ei ole ollut mahdollista.

Sekä uusiutuvien energialähteiden että energiansäästön tukitoimien merkitys hiilidioksidipäästöjen vähentämisessä

on vähäinen. Energiansäästötoimenpiteisiin tarkoitettuja investointitukia on myönnetty vuosittain vähän, joten jo tämän vuoksi tukien vaikutukset ovat jääneet vähäisiksi. Toisaalta esimerkiksi tuulivoimalle asetettujen tavoitteiden saavuttaminen ei toisi toteutuessaankaan merkittäviä ympäristöhyötyjä. Kun tällä hetkellä tuulivoiman tuotannolle asetetusta tavoitteesta on saavutettu vasta noin 6 prosenttia, ei tuulivoiman tuotannolla ja sen tuella ole toistaiseksi saavutettu ympäristöhyötyjä käytännöllisesti katsoen lainkaan.

Puun energiakäyttö on lisääntynyt lähinnä metsäteollisuuden tuotannon lisäyksen seurauksena. Lisääntyminen on tapahtunut sellaisilla sektoreilla, joihin edistämiskeinoilla ei pyritä vaikuttamaan tai jossa puu olisi tullut energiakäyttöön joka tapauksessa. Koska puun energiankäytön lisäys perustuu pääasiassa tuotannon lisäykseen ei tällöin myöskään ole saavutettu päästövähennyksiä lisäyksen myötä.

Sen lisäksi, että tukien hyödyt ovat jääneet parhaimmillaankin vähäisiksi, vaatii päästövähennyksiin pyrkiminen tukitoimilla huomattavia valtiontaloudellisia panostuksia. Tavoitteena olevan 500 megawatin tuulivoimakapasiteetin rakentaminen merkitsisi nykyisellä kustannus- ja tukitasolla yhteensä noin 175 miljoonan euron investointitukea tuulivoimalle. Tällä panostuksella saavutettaisiin noin prosentin vähennys hiilidioksidipäästöissä vuonna 2010.

Vakavin tarkastuksessa esiin tullut puute koski investointitukien seurantaan. Nykyisin investointitukilla ei ole olemassa hanketason seurantajärjestelmää. Tarkastusvirasto on pitänyt tärkeänä, että tuille luodaan seurantajärjestelmä, jonka avulla tukien vaikutuksista saadaan tietoa. Tämän tiedon avulla voidaan tulevaisuudessa tukien vaikuttavuutta pyrkiä parantamaan.

Suoritettu tarkastus vahvistaa käsityksiä ympäristötukien huonosta vaikuttavuudesta ja kustannustehottomuudesta ympäristöpoliittisina instrumenttina. Tarkastusvirasto suosittelee, että kaikkien ympäristöperusteisten tukien myöntöperusteet arvioitaisiin kriittisesti ja tuille luotaisiin tarvittavat seurantajärjestelmät.