

EKONOMIUTSKOTTETS BETÄNKANDE 14/2004 rd

Regeringens proposition med förslag till lag om utsläppshandel samt lagar om ändring av 43 § miljöskyddslagen och 1 § lagen om Energimark- nadsverket

INLEDNING

Remiss

Riksdagen remitterade den 22 april 2004 en proposition med förslag till lag om utsläppshandel samt lagar om ändring av 43 § miljöskyddslagen och 1 § lagen om Energimarknadsverket (RP 49/2004 rd) till ekonomiutskottet för beredning.

Lagmotion

I samband med propositionen har utskottet även behandlat en lagmotion om utsläppshandel (LM 44/2004 rd — Merikukka Forsius /gröna m.fl.), som remitterades till utskottet den 22 april 2004.

Utlåtanden

I enlighet med riksdagens beslut har grundlagsutskottet och miljöutskottet lämnat utlåtande i ärendet (GrUU 14/2004 rd och MiUU 18/2004 rd), som intagits som bilagor till betänkandet.

Sakkunniga

Utskottet har hört

- handels- och industriminister Mauri Pekkari-
nen, överdirektör Taisto Turunen, konsultativ
tjänsteman Päivi Janka, överingenjör Timo
Rittonummi, överinspektör Pekka Tervo och
planerare Juha Rajala, handels- och industri-
ministeriet
- överinspektör Johanna Haverinen, Energi-
marknadsverket

- generaldirektör Petteri Taalas, Meteoro-
logiska institutet
- forskningschef Timo Mattila, Konkurrensver-
ket
- forskningschef Juha Honkatukia, Statens eko-
nomiska forskningscentral
- branschdirektör Mikko Kara, Statens teknis-
ka forskningscentral, VTT processer
- stadsdirektör Tuomo Karjalainen, Haapavesi
stad
- miljöingenjör Kalevi Luoma, Finlands Kom-
munförbund
- näringspolitisk sekreterare Piitu Virtanen,
Akava rf
- biträdande direktör Matti Viialainen, Fin-
lands Fackförbunds Centralorganisation FFC
rf
- direktör Ulla Sirkeinen och energipolitisk
ombudsman Jouni Punnonen, Industrins och
Arbetsgivarnas Centralförbund TT
- sektionschef Ilpo Mattila, Centralförbundet
för lant- och skogsbruksproducenter MTK rf
- branschdirektör Harry Viheriävaara, Energi-
branschens Centralförbund rf Finergy
- direktör Pekka Salomaa, Finska elenergiför-
bundet Sener
- verkställande direktör Jarmo Nupponen,
Olje- och Gasbranschens Centralförbund rf
- verkställande direktör Heikki Koivisto, Fins-
ka Fjärrvärmeföreningen rf
- direktör Sirpa Smolsky, Teknologiindustrin rf

- styrelseordförande Matti Hilli, Turveteollisuusliitto ry
- ombudsman Stefan Sundman, Skogsindustrin rf
- energiexpert Simo Kyllönen, Finlands naturskyddsförbund rf
- kraftverkschef Timo Leppänen, Etelä-Savon Energia Oy
- jurist Markku Leino, Fortum Abp
- direktör för planering av affärsverksamhet Christer Paltschik, Gasum Oy
- verkställande direktör Seppo Ruohonen, Helsingfors Energi
- kraftverkschef Matti Kivelä, Lahti Energia Oy
- verkställande direktör Tapani Kurkela, Oulun Energia
- teknologi- och miljödirektör Jorma Kemppainen, Outokumpu Oyj
- direktör Arto Piela och chefsakkunnig Jouko Rämö, Nordkraft Ab
- energi- och miljödirektör Kari Norberg och energi- och miljöakkunnig Toni Hemminki, Rautaruukki Abp
- energidirektör Timo Koivuniemi, Stora Enso Oyj
- energidirektör Anja Silvennoinen, UPM Kymmene Oyj
- professor i energiekonomi Pekka Pirilä, Tekniska högskolan.

Dessutom har skriftligt utlåtande lämnats av

- Näringslivets Forskningsinstitut ETLA
- Byggproduktindustrin rf
- Ingenjörsförbundet IL
- Altia Abp
- Finncement Ab
- Hyvinkään Lämpövoima Oy
- Teknikens Akademikerförbund.

PROPOSITIONEN OCH MOTIONEN

Propositionen

Genom lagen om utsläppshandel införs direktivet om ett system för handel med utsläppsrätter. Syftet med lagen är att i enlighet med direktivet främja en minskning av utsläppen av växthusgaser på ett kostnadseffektivt och ekonomiskt sätt.

Lagen ska tillämpas på de koldioxidutsläpp från anläggningar inom energisektorn samt stål-, mineral- och skogsindustrin som definieras i propositionen. Till lagens tillämpningsområde ska höra förbränningsanläggningar med en tillförd effekt på mer än 20 megawatt, oljeraffinerier, koksverk, produktion och bearbetning av järnmetaller, tillverkning av cementklinker, kalk, glas, glasfiber och keramiska produkter med en kapacitet som överstiger den som nämns i direktivet samt tillverkning av massa, papper och kartong.

Lagen ska inte tillämpas på förbränningsanläggningar vilkas huvudsakliga syfte är att förbränna farligt avfall eller kommunalt avfall. Lagen ska inte heller tillämpas på en anläggning eller en del av en sådan, om dess huvudsakliga syf-

te är att undersöka, utveckla och prova nya produkter eller metoder. Däremot ska alla anläggningar som producerar värme för samma fjärrvärmenät höra till lagens tillämpningsområde, om minst en av anläggningarna har en tillförd effekt på mer än 20 megawatt.

Med tanke på utsläppshandeln är utsläppsrätten det viktigaste begreppet. Med en utsläppsrätt avses en rätt enligt utsläppshandelsdirektivet att under en viss period i luften släppa ut en mängd växthusgaser som motsvarar ett ton koldioxid. Växthusgaser är koldioxid, metan, kväveoxidul, fluorkolväten, perfluorkolväten och svavelhexafluor.

De anläggningar som omfattas av lagens tillämpningsområde ska ha tillstånd att släppa ut växthusgaser. Tillståndet beviljas av Energi marknadsverket, som är utsläppshandelsmyndighet. Under utsläppshandelsperioden 2005—2007 gäller tillståndet endast koldioxidutsläpp.

En anläggning ska beviljas tillstånd, om verksamhetsutövarens planer för övervakning av koldioxidutsläpp och för sändande av de rapporter

som ska utarbetas om utsläpp är tillräckliga och verksamhetsutövaren får bedriva sin verksamhet med stöd av miljöskyddslagstiftningen. Det centrala innehållet i tillståndet ska vara de krav som gäller övervakning av utsläppen och sändande av utsläppsrapporterna. Ett utsläppstillstånd beviljas tills vidare eller av särskilda skäl för en viss tid. I lagen ingår bestämmelser om återkallande av tillstånd.

Utsläppsrätterna beviljas verksamhetsutövarna anläggningsvis per utsläppshandelsperiod. Den första perioden täcker åren 2005—2007, nästa åtagandeperiod 2008—2012 enligt Kyoto-protokollet, varefter utsläppshandeln fortgår i femårsperioder.

Under handelsperioden 2005—2007 ska utsläppsrätterna fördelas gratis till verksamhetsutövarna. Lagen avses inte innehålla några bestämmelser om fördelningsmetoden för perioden 2008—2012, utan om denna ska föreskrivas särskilt senare. Enligt direktivet om utsläppshandel ska minst 90 procent av utsläppsrätterna fördelas gratis för handelsperioden 2008—2012.

I lagen ingår bestämmelser om grunderna för förslaget till nationell fördelningsplan. Bestämmelser om fördelningskriterierna i fördelningsplanen finns endast för den första handelsperioden, åren 2005—2007.

Under perioden 2005—2007 ska det huvudsakliga kriteriet för fördelning av utsläppsrätter vara anläggningarnas historiska utsläpp 1998—2002. När utsläppsrätterna för kondenselektricitet beräknas ska de historiska utsläppen 2000—2003 användas. Anläggningarna ska delas in i undergrupper på basis av arten av deras verksamhet eller den produkt de producerar. För varje undergrupp ska särskilda fördelningskriterier för utsläppsrätterna fastställas, och de ska tillämpas på anläggningar och industriprocesser som hör till undergrupperna.

För nya anläggningar och i lagen angivna ändringar av anläggningar som inte ingår i förslaget till nationell fördelningsplan ska kostnadsfria utsläppsrätter reserveras i förslaget. Lagen innehåller särskilda bestämmelser om de kriterier för fördelning av utsläppsrätter som gäller nya anläggningar.

Beviljandet av utsläppsrätter till verksamhetsutövarna grundar sig på ett nationellt beslutsfattande i två etapper. Under den första etappen utarbetas ett förslag till nationell fördelningsplan, som anmäls till kommissionen och de övriga EU-medlemsstaterna. Kommissionen har rätt att föreslå ändringar i förslaget eller avslå det. Sedan förslaget har behandlats i kommissionen beviljas verksamhetsutövarna utsläppsrätter anläggningsvis.

Fördelningsplanen ska beredas av handels- och industriministeriet i samarbete med övriga relevanta ministerier. Beslutet om förslaget till nationell fördelningsplan fattas av statsrådet.

I lagen ingår bestämmelser om det slutliga beviljandet av utsläppsrätter till verksamhetsutövarna. Verksamhetsutövarna ska ansöka om utsläppsrätter. Även beslutet om beviljande av utsläppsrätter ska fattas av statsrådet. Samma förfarande gäller nya deltagare.

Den årliga registreringen av utsläppsrätter på de anläggningsvisa kontona samt innehav, överlåtelse och annullering av utsläppsrätter ska bokföras noggrant. För detta behövs ett nationellt register, som står i kontakt med kommissionens centralregister. Energimarknadsverket ska vara registerförare. Alla fysiska och juridiska personer får inneha utsläppsrätter. Utsläppsrätter får överlätas mellan personer inom Europeiska gemenskapen.

Lagen har bestämmelser om registrering, överlämnande och annullering av utsläppsrätter samt deras giltighet.

En tillförlitlig övervakning av utsläppen och en utomstående kontrollörs bedömning av hur tillförlitlig övervakningen är utgör en viktig del av utsläppshandelssystemet. Verksamhetsutövaren ska sörja för att utsläppsrapporterna kontrolleras och att rapporterna sänds och kontrollerna anmäls till utsläppshandelsmyndigheten inom den tid som anges i lagen. Kontrollören ska uppfylla minimikraven enligt lagen och godkännas av utsläppshandelsmyndigheten.

Lagen innehåller bestämmelser om en avgift för överskriden utsläppsrätt och om offentliggörande av namnet på de verksamhetsutövare som inte har överlämnat utsläppsrätter inom utsatt

tid. Under utsläppshandelsperioden 2005—2007 är avgiften 40 euro per ton koldioxid-ekvivalenter för vilket utsläppsrätterna inte har överlämnats och efter detta 100 euro.

Lagen avses dessutom innehålla bestämmelser bl.a. om utsläppshandelsförseelse och om ändringssökande och verkställandet av beslut.

Lagmotionen

I lagmotionen föreslås att fördelningskriterierna för utsläppsrätter ska bestämmas så att de branscher som hör till utsläppshandelssektorn blir

tvungna att minska sina koldioxidutsläpp redan under den första handelsperioden 2005—2007. När fördelningskriterierna för utsläppsrätter slås fast ska dels de historiska utsläppen, dels anpassningskoefficienterna för undergrupper enligt förslaget till lag om utsläppshandel beaktas redan under den första utsläppshandelsperioden.

Dessutom föreslås det i lagmotionen att en del av utsläppsrätterna under utsläppshandelsperioden 2005—2007 fördelas genom auktionering på det sätt som direktivet tillåter.

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Allmän motivering

Klimatförändringen

Enligt Meteorologiska institutet har jordens temperatur globalt sett ökat med 0,6 grader på 1900-talet. Koldioxidhalten i atmosfären är nu högre än på 20 miljoner år. Temperaturen på jorden och koldioxidhalten korrelerar. Den mänskliga verksamheten har ändrat jordens klimat och förorsakat en ökning i växthusgashalterna. Bland annat har koldioxidhalten ökat med 31 procent sedan den förindustriella tiden. Undersökningar visar att förändringarna kommer att fortsätta under hela detta århundrade, men ingen vet hur stora de blir. Det går inte att förklara de förändringar som observerats utan att beakta människans inverkan. De största förändringarna i världen sker på det arktiska området, där snö- och istäcket kommer att krympa märkbart. Havsytan har stigit 10—20 centimeter och detta förorsakar problem för östater och lågt belägna områden. Klimatförändringen leder till förändring i naturtyperna och förorsakar torka och stormar. Vädret är orsak till 80 procent av naturkatastroferna och redan i dag är utvecklingsländerna de mest utsatta.

Konventioner och bestämmelser

År 1988 inrättade FN:s miljöprogram (UNEP) och Meteorologiska världsorganisationen (WMO) en mellanstatlig panel för klimatförändringar (IPCC) som sammanställer de senaste forskningsrönen om klimatförändringen i rapporter som ges ut regelbundet. År 1990 publicerade IPCC sin första bedömning av den klimatförändring som mänsklig verksamhet orsakar. Utifrån den bereddes FN:s ramkonvention om klimatförändringar, som godkändes i Rio de Janeiro 1992. Fram till mitten av mars 2004 hade den ratificerats av 189 medlemsstater och EU. Kyotoprotokollet till FN:s ramkonvention godkändes 1997. EU och dess medlemsstater ratificerade Kyotoprotokollet 2002. Protokollet träder i kraft när det har ratificerats av minst 55 parter i klimatkonventionen. Av de industriländer som nämns i bilagan till konventionen ska så många vara med att deras sammanräknade koldioxidutsläpp står för minst 55 procent av den totala mängden koldioxidutsläpp i dessa 55 länder 1990. Eftersom USA inte avser att ratificera Kyotoprotokollet förutsätter ikraftträdandet i praktiken att Ryssland ratificerar det, vilket landet ännu inte har gjort.

Direktivet om ett system för handel med utsläppsrätter för växthusgaser inom gemenskapen (nedan kallat "direktivet om utsläppshandel") trädde i kraft den 25 oktober 2003. Direk-

tivet grundar sig på tanken att utsläppen minskas där det är kostnadseffektivast. Utsläppshandeln inom gemenskapen inleds i början av 2005. Syftet med EG:s klimatförändringsprogram är att ringa in och utarbeta sådana gemenskapstäckande åtgärder för att minska växthusgaserna och övriga inslag i en europeisk klimatstrategi som är nödvändiga för genomförandet av Kyotoprotokollet. Den första utsläppshandelsperioden inom EU startar i början av 2005 och upphör i slutet av 2007. Efter detta, i början av 2008, övergår man till femåriga åtagandeperioder enligt Kyotoprotokollet.

De utsläppsrätter som fördelas enligt lagen om utsläppshandel gäller endast perioden 2005—2007. Separata beslut fattas senare om fördelningen av utsläppsrätterna under åtagandeperioden enligt Kyotoprotokollet.

Propositionen

Ekonomiutskottet tillstyrker lagförslagen i propositionen, men med de ändringar som gjorts i förslaget till lag om utsläppshandel, och föreslår att förslaget till lag om utsläppshandel enligt lagmotionen förkastas.

De utlåtanden som ekonomiutskottet fått har framför allt gällt hur det sammanlagda antalet utsläppsrätter ska bestämmas, tidigare vidtagna åtgärder, de utsläppsrätter som ska reserveras för nya deltagare och hur dessa räcker till, jämkning av utsläppsrätterna, energibeskattningen och stöd samt lagens ikraftträdande.

Det sammanlagda antalet utsläppsrätter under handelsperioden 2005—2007

Det har påpekats för ekonomiutskottet att direktivet om utsläppshandel inte fastställer något övre utsläppstak för de enskilda länderna under den första handelsperioden 2005—2007. Enligt direktivet räcker det om landet är på rätt väg när det gäller att fullgöra åtagandena enligt Kyotoprotokollet. Man bör således utnyttja den flexibilitet som direktivet tillåter i fråga om antalet utsläppsrätter.

Ekonomiutskottet noterar att EU:s mål enligt Kyotoprotokollet är att åren 2008—2012 mins-

ka utsläppen av växthusgaser med åtta procent jämfört med mängden utsläpp 1990. Finland godkände 1998 att målet fördelas mellan EU-medlemsländerna så att Finlands mål är att se till att utsläppen i Finland 2008—2012 i genomsnitt hålls på 1990 års nivå. Målet gäller hela perioden 2008—2012, vilket innebär att utsläppen kan vara lite högre ett år, men då måste de i gengäld vara lägre ett annat år.

Direktivet om utsläppshandel fastställer inga kvantitativa mål för medlemsstaterna för den första handelsperioden 2005—2007, som infaller före den första Kyotoperioden. Direktivet kräver att medlemsstaten baserar sin plan för fördelning av utsläppsrätterna på den nationella klimat- och energipolitiken och att den sammanlagda mängden utsläppsrätter under den första handelsperioden 2005—2007 stämmer överens med utsläppsmålen för 2008—2012.

Under den första handelsperioden gäller direktivet endast koldioxidutsläppen från förbränning och industriprocesser. Målen i Kyotoprotokollet gäller däremot även metan, dikväveoxid, fluorkolväten, perfluorkolväten och svavelhexafluorid.

I bilaga 1 till utkastet till nationell fördelningsplan presenteras WM-scenariot (With Measures), och enligt det verkar det som om Finlands totalutsläpp 2008—2012 kommer att ligga klart ovanför det uppställda målet. WM-scenariot beaktar verkningarna av de åtgärder som vidtagits och beslutats på grundval av den nuvarande klimat- och energistrategin. Om det mål som EU:s bördefördelning uppställer ska nås måste de nuvarande åtgärderna intensifieras eller så behövs det helt nya åtgärder, som måste genomföras redan under den första handelsperioden 2005—2007 för att resultat ska nås.

Ekonomiutskottet betonar att om man verkligen vill åstadkomma utsläppsminskningar måste utsläppshandeln vara global. Endast på detta sätt behandlas företagen i olika länder jämnt. Finland och EU måste således i synnerhet eftersträva att Förenta staterna, Ryssland, Kina och Indien deltar i genomförandet av de internationellt beslutade målen enligt Kyotoprotokollet och i utsläppshandeln.

Direktivet om utsläppshandel kräver att utvecklingstrenden när det gäller utsläpp 2005—2007 är konsekvent i förhållande till perioden 2008—2012. Denna trend representeras i den nationella fördelningsplanen av den strategiska utvecklingslinjen. Utvecklingslinjen utgick huvudsakligen från det nationella målet för utsläppsminskning inom åtagandeperioden enligt Kyotoprotokollet, kraven i direktivet angående utvecklingen i fråga om utsläpp 2005—2007 och de inhemska aktörernas möjligheter att minska utsläppen. Något som emellertid inte beaktades var vilka effekter de andra mekanismerna enligt Kyotoprotokollet, dvs. gemensamt genomförande och mekanismen för ren utveckling, kan ha när Finlands utsläppsmål eftersträvas. Även det femte kärnkraftverket, som blir klart 2009, fyller en viktig funktion när det gäller att minska utsläppen av koldioxid. Beredningen i den klimat- och energipolitiska ministerarbetsgruppen och finanspolitiska ministerutskottet gav den handlande sektorn en total utsläppsrätt på 136,5 miljoner ton koldioxid för den första handelsperioden. Av denna mängd reserveras 2,5 miljoner ton för nya aktörer.

Den minskning som krävs av den handlande sektorn i Finland är knappt tre procent av utsläppsmängden inom den handlande sektorn. Minskningen är i samma storleksordning som i Österrike, Nederländerna och Luxemburg, men ändå klart mindre än den minskning som Sverige och Danmark kräver av den handlande sektorn. Det är emellertid svårt att entydigt jämföra de olika medlemsländernas fördelningsplaner och behov av utsläppsminskningar. Utsläppsmålen sammanfaller inte, och därmed möjliggör de åtgärder av olika nivå.

I Finlands används huvudsakligen tilldelning på grundval av historiska utsläpp (s.k. grandfathering) som fördelningskriterium när det gäller utsläppsrätter. De undergruppsspecifika fördelningskriterierna gäller ca 500 anläggningar för energiproduktion och industriprocesser inom den handlande sektorn. Deras utsläppsrätter utgör den totala mängden, inbegripet de som reserveras för nya deltagare. Räknar man på detta sätt torde den totala mängden utsläppsrätter på 136,5

miljoner ton koldioxid överskridas med ca tre procent. Därför har utsläppsrätterna för de olika undergrupperna åren 2005—2007 anpassats till målet genom en minskning för alla undergrupper med koefficienten 0,97. Den slutliga anpassningskoefficienten preciseras senare på grundval av de uppgifter som verksamhetsutövarna anger i de ansökningar om utsläppsrätter som ska göras enligt lagen om utsläppshandel.

Utsläppshandelns ekonomiska verkningar

Energiförbrukningen i Finland är stor på grund av vårt geografiska läge: eldningsbehovet är stort, industrin energiintensiv och transportavstånden långa. Detta leder till att de högre energikostnadernas negativa effekter på samhällsekonomin är större än i andra länder. Finlands energiförsörjning är effektiv och mångsidig och därför är det dyrt att minska utsläppen av växthusgaser, eftersom de mest kostnadseffektiva åtgärderna redan har vidtagits.

Enligt den uppskattning som utskottet har fått är det svårt att förutse kostnadseffekterna för den första handelsperioden 2005—2007, men de torde inte genomsnittligt bli oskäligt höga för energiproducenterna och industrin, eftersom behovet att minska utsläpp inte är stort. Utsläppshandeln kommer dock att betydligt höja priset på elen på marknaden, vilket ökar elkostnaderna framför allt för privata konsumenter, servicesektorn och SME-sektorn. Högre elpris skulle också försämma konkurrenskraften för den industri som använder mycket el, och osäkerheten om priset skulle försvåra investeringsbeslut. Om utsläppshandeln endast genomförs mellan EU:s medlemsstater, kan detta enligt uppskattningar leda till en mycket hög prisnivå och till och med till en situation där man inte når balans. Den höga prisnivån kan leda till allvarliga konsekvenser för industrins konkurrenskraft i Finland och andra medlemsstater. I så fall måste EU granska systemets funktion och snabbt vidta åtgärder.

Enligt Statens ekonomiska forskningscentrals kalkyler leder begränsningen av utsläpp också med hjälp av utsläppshandeln till sjunkande nationalprodukt, konsumtion och sysselsättning. Denna effekt är klarare ju dyrare utsläpps-

rätterna är. Kostnaderna för begränsningen av utsläpp med hjälp av utsläppshandel är cirka 0,4–0,6 procent av 2010 års nationalprodukt. Med dyrare utsläppsrätter höjer utsläppshandeln kostnadsnivån, och om världsmarknadspriserna inte reagerar i takt med den inhemska prisnivån blir vår exports konkurrenskraft lidande och nationalprodukten sjunker klart.

Även på branschnivå beror effekterna på utsläppsrättens pris och exportens reaktion på den höjda kostnadsnivån till följd av utsläppshandeln. De industribranscher vars kostnadsstruktur ändras mest av utsläppshandeln lider i form av försvagad konkurrenskraft i fråga om priser.

Exempelvis omfattas endast 18 procent av världens stålproduktion av EU:s utsläppshandel, och därför kan utsläppshandelns merkostnader inte överföras på de priser som konkurrerar på världsmarknaden. Merkostnaderna försvagar direkt stålindustrins konkurrenskraft och ökar risken för att effektiv produktion flyttas till länder som inte har kostnadstryck på grund av utsläppshandel, s.k. kolläckage. EU:s ensidiga åtgärder kan leda till ökning av de globala koldioxidutsläppen.

Enligt utredning till utskottet beaktas den internationella konkurrensen för den finländska stålindustrins del genom en initialfördelning enligt 20 § i lagförslaget som beaktar framtidens produktionsvolym, vilket minskar risken för kolläckage.

Ekonomiutskottet finner det nödvändigt att det för perioder efter 2007 reserveras så mycket utsläppsrätter för nya deltagare att åtminstone otillräckliga utsläppsrätter inte utgör hinder för investeringar i Finland och att investeringar inte styrs till länder som saknar åtaganden för begränsning av utsläpp enligt Kyotoprotokollet. Styrningen av investeringar till de sistnämnda länderna kan till och med leda till ökade utsläpp av växthusgaser och urholkning av målen i Kyotoprotokollet.

Utskottet konstaterar att utsläppsminskningar nås effektivast om minskningsmålen uppställs enligt specifika utsläpp, dvs. enligt hur mycket koldioxidutsläpp som uppstår till exempel per producerat stål- eller papperston.

Försöken att hindra klimatförändringen föder nya teknikmarknader. Där efterfrågas bättre energisystem och andra sätt att åtgärda utsläppsgenererande verksamhet. Vi måste bidra till att innovationer och teknik som gör energisparande och förnybara energikällor mer konkurrenskraftiga utvecklas och införs i Finland samt främja export av dem till andra länder.

Tidigare vidtagna åtgärder

Direktivet om utsläppshandel tillåter att medlemsstaten vid fördelningen av utsläppsrätter per anläggning kan beakta s.k. tidiga åtgärder. Med dessa avses åtgärder med vilka verksamhetsutövaren har minskat utsläppen före direktivets ikraftträdande. Å andra sidan bör de anläggningar som omfattas av utsläppshandeln inte beviljas fler utsläppsrätter än vad de behöver. Utsläppsrätter som överskrider behovet kan tolkas som förbjudet statligt stöd till anläggningarna i fråga. I synnerhet skulle beaktande av tidigare vidtagna åtgärder långt tillbaka i tiden leda till att verksamhetsutövarna skulle få fler utsläppsrätter än de för tillfället behöver och till att dessa rätter därför ska göras skäligare, dvs. minskas till en nivå som inte längre anses innehålla olagligt statligt stöd.

Hänsyn till verksamhetsutövares tidigare vidtagna åtgärder för minskning av utsläpp, dvs. hänsyn till tidiga åtgärder, får delvis täckning i lagförslaget om utsläppshandeln. Verksamhetsutövare kan dra nytta av åtgärder som efter 1998 vidtagits för att minska utsläppen, eftersom fördelningen baserar sig på den genomsnittliga emissionsfaktorn (koefficienten för specifika utsläpp) under referensperioden.

Däremot gottgörs inte åtgärder för minskning före 1998 vid fördelningen av utsläppsrätter. Om man hade velat beakta de tidigare vidtagna åtgärderna borde man ha fastställt ett år varefter sådana åtgärder ska beaktas. Det har i praktiken visat sig omöjligt att fastställa ett sådant år och samtidigt se till att fördelningen av utsläppsrätter är rättvis, öppen och icke-diskriminerande. Någon verksamhetsutövare hade eventuellt vidtagit sina tidiga åtgärder omedelbart före det år varefter tidigare vidtagna åtgärder ska beaktas

och någon annan på motsvarande sätt omedelbart efter årsskiftet. Då skulle till och med en dag kunna vara avgörande för vem som kan dra nytta av sina tidigare vidtagna åtgärder. Exempelvis har de största ändringarna i användningen av bränslen och råvaror gjorts vid olika tidpunkter i olika branscher. Inom mineralindustrin skedde stora förändringar på 1970-talet, medan motsvarande ändringar inom järn- och stålindustrin gjordes före 1990-talet och inom massa- och pappersindustrin på 1990-talet.

Av ovan nämnda skäl används i propositionen som referensperiod så färskt år som möjligt med god tillgång till information. Ju tidigare år som hade intagits i referensperioden, desto sämre kunskapsbas hade man haft tillgång till. Dessutom hade fastställandet i detalj av tidigare vidtagna åtgärder krävt betydligt mera tid för att alla uppgifter om de tidiga åtgärderna hade kunnat beaktas på grundval av oberoende kontrollörers arbete. Tidtabellen för genomförande av direktivet hade inte medgett till detta.

Nya deltagare

I utkastet till fördelningsplan reserveras 2,5 miljoner ton koldioxid i utsläppsrätter för nya deltagare. Om denna andel inte räcker till tvingas de nya deltagarna köpa behövliga rätter på marknaden. I flera utlåtanden till ekonomiutskottet anförs det att staten bör köpa utsläppsrätter på marknaden efter det att kvoten eventuellt fyllts. Enligt utredning till utskottet har frågan dryftats i den arbetsgrupp som berett förslaget till kriterier för fördelning av utsläppsrätterna.

Den mängd på 2,5 miljoner ton koldioxid som reserverats för nya deltagare har enligt handels- och industriministeriet dimensionerats så att den med största sannolikhet räcker till för den första handelsperioden. I undergrupperna A1 och A2 beaktas säkra framtida anläggningar eller utvidgningar av befintliga anläggningar åren 2005—2007. När det gäller undergrupperna B1 och B2 beaktas i fråga om utsläpp investeringarna inom de största grupperna (energiproduktion i massa- och pappersindustrin, metallförädling och kemisk industri) fram till 2005. Utöver dessa utsläppsökande utvidgningar som måste beaktas

känner man inte till att några större anläggningar, processer eller enskilda förbränningsanläggningar eller utvidgningar av dessa skulle planeras eller hålla på att uppföras.

En typisk medelstor (30 MW, fjärrvärme) fjärrvärmepanna som körs som baslastpanna släpper ut cirka 40—50 kt koldioxid per år vid förbränning av en torv/träblandning på 70/30. Om en sådan anläggning avsågs stå färdig sommaren 2005 skulle man redan nu känna till detta och att dess behov för hela handelsperioden skulle vara cirka 100 kt eller 0,1 Mt. För närvarande känner man inte till att några nya, stora förbränningsenheter skulle vara under uppförande. Om byggprocessen inleddes nu skulle det innebära att enheten står färdig tidigast alldeles i slutet av handelsperioden. De få små och medelstora förbränningsenheter som just nu planeras eller uppförs orsakar inte några anmärkningsvärt stora utsläpp. Enligt handels- och industriministeriets bedömning hinner man inte under den första handelsperioden bygga nya förbränningsenheter eller utvidga de nuvarande för produktion av fjärrvärme och industrienergi i så pass stor omfattning att det skulle föreligga en risk för att kvoten på 2,5 Mt inte räcker till. Men ekonomiutskottet menar att staten bör vara med om att säkerställa utsläppsrätter för dem som behöver det ifall kvoten på 2,5 miljoner ton koldioxid visar sig vara otillräcklig. Det ovan nämnda åtagandet kommer enligt ekonomiutskottet att ha en positiv effekt på intresset att investera i Finland. Ekonomiutskottet föreslår att riksdagen godkänner ett uttalande om detta (*Utskottets förslag till uttalande 2*).

Jämkning

Jämningsbestämmelserna i 29 § har väckt frågor i några av de utlåtanden som lämnats till utskottet. Enligt paragrafen kan utsläppsrätterna jämkas om beräkningsformlerna för utsläppsrätterna för enskilda anläggningar leder till en uppenbar oskälighet jämfört med konkurrerande verksamhetsutövare som hör till samma undergrupp till följd av låg relativ drifttid under referensperioden som beror på ibruktagningsfasen, ett maskinhaveri, en brand eller ett annat skäl

som har försvårat produktionen i anläggningen. Verksamhetsutövaren ska vid ansökan om utsläppsrätter presentera motiveringar till den önskade jämkningen.

Den jämningsgrund som sammanhänger med en låg relativ drifttid måste ha förelegat under referensperioden 1998—2002, när det gäller kondenselektricitet för perioden 2000—2003, och efter tillämpning av beräkningsformlerna måste följden ha varit en uppenbar oskälighet jämfört med konkurrerande verksamhetsutövare som hör till samma undergrupp. Eftersom beräkningsformlerna innebär att de största och minsta årsvärdena dras av eliminerar många exceptionella situationer. Årsunderhållet varierar från ett år till ett annat och en referensperiod på fem år kan anses jämna ut variationerna i tillräcklig utsträckning. Enligt uppgifter till utskottet är avsikten att jämkning ska tillämpas endast i verkligt exceptionella fall, inte för att jämna ut t.ex. driftsavbrott som överskrider det genomsnittliga. En situation där koldioxidutsläppen under den referensperiod som fastställer utsläppsrätten till följd av en ny förgasningsteknik har varit exceptionellt små kan nämnas som exempel på en orsak som lett till en oskälighet. Ett annat exempel är när en energianläggning omedelbart före referensperioden har gjort exceptionellt stora investeringar avseende förnybar energi.

Energiskatter och stöd

De nuvarande energiskatterna och stödssystemen i Finland har också många andra syften än att minska utsläppen. Det handlar bland annat om att säkerställa energitillförseln och konkurrenskraften, om att beakta regionpolitiska synpunkter och om att uppnå statsfinansiella mål. Utsläppshandel är ett sätt att effektivt nå utsläppsmålen för de branscher som omfattas av utsläppshandeln, men för att nå de andra målen är utsläppshandeln inte ett tillräckligt medel utan andra åtgärder behövs.

Styrande energiskatter behövs inte för att nå utsläppsmålen inom den handlande sektorn, men enligt utredning skulle de inhemska energikällornas ställning klart försvagas om den nuvaran-

de skatten på bränslen i värmeproduktion slopades.

Torvens betydelse som bränsle skulle försämrars eftersom torv har en högre emissionsfaktor än konkurrerande bränslen. Emissionsfaktorn för torv korrelerar endast med själva förbrännandet och inte med hela kolcykeln, vilket är fallet med trädbränsle. Utskottet anser att Finland under internationella klimatförhandlingar och i arbetet i den mellanstatliga klimatpanelen bör arbeta för att torv i framtiden klassificeras som ett långsamt förnybart biobränsle med en fördelaktigare emissionsfaktor än de som gäller för fossila bränslen, såsom stenkol. Det behövs nationella stödåtgärder för en fortsatt användning av torv, för att torven inte ersätts med stenkol och för att investeringarna i en kombinerad produktion av el och värme kan fortsätta. Utan nationella åtgärder finns det risk för att torvanvändningen minskar märkbart och att priset på fjärrvärme och el som producerats med torv stiger kraftigt. Användningen av torv i energiförsörjningen har viktiga sysselsättnings- och regionpolitiska effekter. Även med tanke på säkerheten i energiförsörjningen är det viktigt att torvanvändningen inte upphör. Om systemet med utsläppshandel leder till förhöjda driftkostnader för torv kommer även priset på trädbränslen att stiga. En överdriven stegring av bränslepriserna kan leda till att skogsindustrins träråvara börjar användas som bränsle, vilket inte är samhällsekonomiskt rationellt. Enligt ekonomiutskottet bör energiskatten på torv sänkas så att torvens konkurrenssituation åtminstone inte försämrats till följd av lagen om utsläppshandel. Detta bör ske samtidigt som lagen träder i kraft. Ekonomiutskottet föreslår att riksdagen godkänner ett uttalande om trygghet av torvens konkurrenssituation inom energiförsörjningen (*Utskottets förslag till uttalande 3*).

Om systemet med skattestöd för vindkraft slopas kommer vindkraftens ställning att försämrars. Höga priser på utsläppsrätter gör förnybara och utsläppssnåla energiformer konkurrenskraftiga, men med låga priser på utsläppsrätter leder sloandet av bränsleacciser till en märkbar ökning av användningen av stenkol. Enligt upp-

skattningar kommer priset på utsläppsrätter att vara rätt lågt under den första handelsperioden.

Utsläppshandeln kommer att leda till förändringar i konkurrensen mellan användningen av trä antingen som energikälla eller som råmaterial. En stor del av de träbiprodukter som uppkommer i skogsindustrin undergår vidareförädling. Flis och spån används vid cellulosatillverkning och av fabriker som tillverkar spånskivor och träfiberplattor. Den råtallolja som genereras vid cellulosatillverkning förädlas till harts och fett-syror. Utsläppshandeln ökar träets värde som energikälla, vilket innebär att särskilt de som arbetar med vidareförädling av råtallolja och tillverkar spånskivor och träfiberplattor tvingas konkurrera om sitt råmaterial med energiproduktionen. Om priset på utsläppsrätterna stiger försvåras anskaffningen av skogsindustrins biprodukter för vidareförädling, eftersom deras värde för energiproduktionen ökar. Ett högt pris på utsläppsrätterna kan rent av innebära att tillverkningen av spånskivor och träfiberplattor samt vidareförädlingen av råtallolja upphör i Finland, vilket skulle leda till att mer än 700 arbetstillfällen försvinner.

Enligt ekonomiutskottet är det helt nödvändigt att regeringen vidtar behövliga åtgärder för att en arbetsgrupp på handels- och industriministeriet utreder vilka åtgärder som behövs för att trygga en fortsatt förädling av råtallolja och flis. Regeringen bör därtill vidta nödvändiga åtgärder för se till att tillverkningen av spånskivor och träfiberplattor samt förädlingen av tallolja kan fortsätta i Finland också efter det att utsläppshandeln kommit i gång. Samtidigt tryggas många arbetstillfällen i Finland.

Energiskatterna är en viktig inkomstkälla för staten. År 2002 inflöt det cirka 2,8 miljarder euro i energiskatter (accis på bränsle och el). Bränsleaccisens andel var cirka 2,4 miljarder euro och elaccisens cirka 0,4 miljarder euro. Skatterna på drivmedel i trafiken uppgick till cirka 2 miljarder euro, vilket är mer än 70 procent av den totala skatten.

Företagen inom den handlande sektorn beräknas ha betalat energiskatter till ett belopp av 250 miljarder euro, av vilket 120 miljarder euro var

elaccis och 130 miljarder euro bränsleaccis. Massa- och pappersindustrin stod för drygt hälften av den handlande sektorns skatter, medan fjärrvärmeproduktionens andel var cirka en tredjedel.

De energiskatter som betalades av de icke-handlande sektorerna uppgick, exklusive skatten på drivmedel för trafiken, till cirka 500 miljarder euro. Om även drivmedlen beaktas stod dessa sektorer för 2,5 miljarder euro.

Enligt vad handels- och industriministeriet uppger kommer energiskatterna och energistöden att ses över i samband med att den nationella klimatstrategin revideras. För närvarande analyserar en arbetsgrupp på ministeriet överensstämmelsen mellan utsläppshandeln och andra energipolitiska åtgärder. Arbetsgruppen avses lämna sin slutrapport i juni. Utsläppshandelns effekter på elmarknaden analyseras av en utredningsman som tillsatts av handels- och industriministeriet, och hans arbete ska vara färdigt inom september.

Ekonomiutskottet understryker att de ekonomiska styrmedlen bör resultera i kostnadseffektivitet och att styrmedlens verkningar ska kunna förutses när investeringsbeslut och andra beslut fattas.

Ikraftträdande

Genom lagen om utsläppshandel sätts EG:s direktiv om utsläppshandel i kraft nationellt. Kommissionen är skyldig att inleda ett överträdelseförfarande om någon medlemsstat låter bli att uppfylla sina förpliktelser. Kommissionen eller en annan medlemsstat kan hänskjuta försummelse av en medlemskapsförpliktelse till EG-domstolen.

Lagstiftningen om genomförande av direktivet om utsläppshandel borde ha satts i kraft före början av 2004. Kommissionen har sänt en förfrågan till Finland om varför genomförandet har fördröjts. Den nationella fördelningsplanen borde ha tillställts kommissionen och övriga medlemsstater före utgången av mars 2004.

Genomförandet av direktivet kräver en lång rad åtgärder av verksamhetsutövare och myndigheter redan innan den egentliga utsläppshandeln

startar i början av 2005. Verksamhetsutövarna ska ansöka om tillstånd för utsläpp av växthusgaser hos Energimarknadsverket och göra upp en plan för övervakning av koldioxidutsläppen från anläggningarna. Energimarknadsverket ska behandla tillståndsansökningarna och bevilja tillstånd före 2005. Dessutom ska Energimarknadsverket upprätta ett register där utsläppsrätterna förs in samt godkänna kontrollörer.

Det är en flerfasig process att bevilja verksamhetsutövare utsläppsrätter. Statsrådet kan först när lagen om utsläppshandel trätt i kraft i enlighet med 34 § fatta ett officiellt beslut om förslaget till den nationella fördelningsplan som ska anmälas till kommissionen. Kommissionen har därefter tre månader på sig att komma med ändringsförslag i den nationella fördelningsplanen eller att avslå den. Det är först efter behandlingen i kommissionen som en medlemsstat kan bevilja verksamhetsutövarna utsläppsrätter. I Finland är det enligt förslaget till lag om utsläppshandel statsrådet som beviljar dessa. För att verksamhetsutövarna ska tilldelas utsläppsrätter innan systemet med utsläppshandel kommer i gång i början av 2005 är det viktigt att statsrådet så fort som möjligt kan fatta det officiella beslutet om förslaget till nationell fördelningsplan och anmäla planen till kommissionen och övriga medlemsstater.

Handels- och industriministeriet anmälde i slutet av mars sitt inofficiella förslag till fördelningsplan till kommissionen och övriga medlemsstater, men i det ingår inte utsläppsrätterna per anläggning som direktivet kräver. Kommissionens tre månaders frist börjar först när den fått det officiella förslaget till fördelningsplan med utsläppsrätter per enskilda anläggningar.

För att utsläppshandeln ska kunna inledas i Finland vid ingången av 2005 är det nödvändigt att de bestämmelser som behövs för att utsläppshandeln ska kunna förberedas träder i kraft så fort som möjligt. Det rör sig om bestämmelser om tillstånd för utsläpp av växthusgaser, övervakning och kontroll av utsläpp, inrättande av ett register, ett förslag till nationell fördelningsplan och beredning av det slutliga beslutet att bevilja utsläppsrätter. I annat fall går det inte att bevilja

verksamhetsutövarna utsläppsrätter. Inte heller tillstånd för utsläpp av växthusgaser hinner beviljas före 2005.

Direktivet om utsläppshandel avser att skapa en marknad för utsläppsrätter i hela gemenskapen. Tillgången till utsläppsrätter är viktig med tanke på de följder som utsläppshandeln får för verksamhetsutövarna. I propositionens motivering framhålls att en betydande majoritet av medlemsstaterna bör vara med i systemet från början av 2005. Därför föreslås det att alla andra bestämmelser än de som är nödvändiga med tanke på beredningen ska träda i kraft vid en tidpunkt som bestäms genom förordning av statsrådet.

Enligt uppgift till utskottet kommer statsrådet innan det utfärdar en förordning om ikraftträdandet att bedöma situationen avseende genomförandet av direktivet i övriga medlemsstater och Finland. I praktiken är det handels- och industriministeriet som följer genomförandet. I regeringen följs beredningen och genomförandet av lagen om utsläppshandel upp också av en klimat- och energipolitisk ministerarbetsgrupp under handels- och industriministeriets ledning. Möjligheterna att utfärda ikraftträdandeförordningen och tidpunkten för detta ska inom regeringen behandlas åtminstone i ministerarbetsgruppen innan saken hänskjuts till statsrådet.

Ekonomiutskottet föreslår att riksdagen godkänner ett uttalande om att regeringen innan den utfärdar en förordning om ikraftträdandet bör lämna ekonomiutskottet en utredning om genomförandet av utsläppshandeln i EU:s medlemsstater, inklusive Finland (*Utskottets förslag till uttalande 1*).

Grundlagsutskottets utlåtande

De preciseringar och ändringar som grundlagsutskottet föreslagit har gjorts i förslaget till lag om utsläppshandel. Ändringen i 13 § 3 mom. är en förutsättning för att lagförslaget ska kunna behandlas i vanlig lagstiftningsordning.

Grundlagsutskottet noterar i sitt utlåtande att förslaget till nationell fördelningsplan inverkar direkt på villkoren för fördelning av utsläppsrät-

ter i landskapet Åland. Utskottet ser det som viktigt att landskapsregeringen enligt principerna i 33 § i självstyrelselagen bereds tillfälle att lämna ett utlåtande om förslaget till fördelningsplan medan det är under beredning.

Ekonomiutskottet uppmanar dem som bereder förslaget till fördelningsplan att beakta grundlagsutskottets kommentar på behörigt sätt.

Miljöutskottets utlåtande

Miljöutskottet kommer i sitt utlåtande med en bred redovisning av systemet med utsläppshandel, utsläppshandelns konsekvenser och de osäkerhetsfaktorer som är förknippade med den. Ekonomiutskottet hänvisar till miljöutskottets utlåtande.

Lagmotionen

Ekonomiutskottet föreslår att lagen om utsläppshandel godkänns utifrån regeringens proposition och att lagförslaget i lagmotionen förkastas.

I lagmotionen föreslås det att man redan under den första handelsperioden 2005—2007 auktionerar ut 5 procent av utsläppsrätterna och beviljar 95 procent avgiftsfritt. En utauktionering skulle kunna medföra sådana extra kostnader för företagen som enligt nuvarande utsikter inte kommer att uppstå i någon annan EU-medlemsstat.

Ekonomiutskottet tillstyrker inte heller att man med avvikelse från propositionen redan under den första handelsperioden ska införa de föreslagna undergruppsspecifika anpassningskoefficienterna, som minskar utsläppsrätterna, i enlighet med motionen.

Slutsatser utifrån utlåtanden till ekonomiutskottet

— EU och Finland bör ha som mål att engagera inte minst Förenta staterna, Ryssland, Kina och Indien i klimatmål som beslutas internationellt och i utsläppshandeln, för att utsläppen globalt ska kunna minskas och s.k. kolläckage undvikas.

— Utsläppshandeln är förknippad med stora problem och är inte det optimala sättet att påverka klimatförändringen. Eftersom problemen gäller också andra EU-medlemsstater och det inte är säkert att Kyotoprotokollet träder i kraft bör Finland räkna med att författningarna kommer att behöva ändras.

— Det är svårt att bedöma konsekvenserna av utsläppshandeln på förhand. Det är möjligt att handeln får energimarknaden att fungera sämre och försämrar industrins verksamhetsbetingelser. Dessutom kan den minska investeringarna i Finland och styra över dem till andra länder.

— Staten måste bidra till att tillförsäkra nödvändiga utsläppsrätter för nya deltagare, om det visar sig att koldioxidkvoten på 2,5 Mt är otillräcklig.

— Stödtåtgärderna för förnybara energikällor (skatter, investerings- och produktionsstöd, forsknings- och utvecklingssatsningar) bör kvarstå, eftersom utsläppshandeln inte lockar företagen till långsiktiga investeringar i energisparande och användning av förnybara energikällor.

— Finland bör stödja att innovationer och teknik som förbättrar konkurrenskraften för energisparande och förnybara energikällor tas fram och införs i Finland och främja exporten av innovationerna och tekniken till andra länder.

— Användningen av torv som lokal energikälla bör värnas när utsläppshandeln har kommit i gång bl.a. genom att energiskatten på torv samtidigt sänks.

— Styrmedel, som skatter och stöd, ska anpassas till utsläppshandelsförhållandena. Styrmedlen bör vara förutsebara.

— Energimarknadsverket kommer att vara den utsläppshandelsmyndighet som avses i lagen om utsläppshandel. Verkets uppgifter kommer därmed att öka. På grund av detta och den strama tidtabellen bör verket tillförsäkras tillräckliga resurser för att ta hand om de nya uppgifterna.

— Uppföljnings-, rapporterings- och kontrollförfarandena under den första handelsperioden 2005—2007 bör vara så enkla som möjligt inte minst för små aktörer. Myndigheterna bör ha tillräckliga rådgivningsresurser.

— Finland bör noga bevaka sina nationella intressen i utsläppshandeln.

— Om inte en stor majoritet av medlemsstaterna i EU är med i utsläppshandelssystemet med lika spelregler från början av den första perioden bör Finland aktivt arbeta för att skjuta fram genomförandet av direktivet.

Detaljmotivering

1. Lag om utsläppshandel

13 §. Enligt 3 mom. 1 punkten kan utsläppshandelsmyndigheten återkalla ett tillstånd för utsläpp av växthusgaser om tillståndshavaren väsentligt har brutit mot sina skyldigheter som gäller årligt överlämnande av utsläppsrätter eller övervakning, anmälan och kontroll av utsläpp.

Grundlagsutskottet påpekade i sitt utlåtande att det för att bestämmelsen ska vara rätt proportionerad är nödvändigt att möjligheten att återkalla tillstånd binds vid att eventuella anmärkningar och varningar till tillståndshavaren inte har lett till att förpliktelserna har uppfyllts. Bestämmelsen måste justeras för att lagförslaget ska kunna behandlas i vanlig lagstiftningsordning.

Paragrafens 3 mom. 1 punkt har kompletterats enligt grundlagsutskottet krav så att utsläppshandelsmyndigheten kan återkalla tillståndet om tillståndshavaren trots myndighetens uppmaning inte har fullgjort sina skyldigheter.

18 §. Paragrafen innehåller bestämmelser om indelningen av anläggningar och deras delar i undergrupper för förslaget till nationell fördelningsplan. Bestämmelserna har inte ändrats. Ekonomiutskottet har ändå förtydligat motiven avseende beviljande av utsläppsrätter samt skyldigheten att rapportera utsläpp och överlämna utsläppsrätter när det gäller processgaser.

Att koksverks-, masugns- och konvertgaser, dvs. de s.k. processgaserna, ingår i undergrupp A1 innebär att utsläppen de genererar och de utsläppsrätter som gäller dessa kommer att avse den verksamhet där gaserna uppkommer. Ansvar för rapporteringen av utsläpp från pro-

cessgaser och överlämnandet av motsvarande utsläppsrätter ligger således enbart på den verksamhetsutövare vars verksamhet ger upphov till gaserna. En anläggning som använder processgaser som bränsle omfattas av lagen om utsläppshandel även om anläggningen skulle ägas av en annan verksamhetsutövare än den som producerar processgasen. En sådan anläggning måste ha tillstånd för utsläpp och rapportera sina utsläpp samt överlämna motsvarande utsläppsrätter i fråga om andra bränslen som använts än processgaser.

23 §. Paragrafen innehåller bestämmelser om fördelningskriterierna för undergrupperna C1 och C2 för handelsperioden 2005—2007. I 1 mom. 2 punkten anges den formel enligt vilken bränsleförbrukningen korrigeras så att den motsvarar utomhustemperaturen på lång sikt. Bestämmelsen har visat sig vara mångtydig så till vida att det är oklart om det är genomsnittet för 1998—2002 eller de årliga värdena som ska användas. Enligt handels- och industriministeriet har beredningen gjorts så att utgångspunkten varit en referensperiod på ett år. Därför har punkten preciserats så att det nämnda faktiska graddagstalet avser ett tal som baseras på det faktiska årliga graddagstalet.

Det framgår inte av lagförslaget vilken tidsperiod som ska beaktas när graddagstalet ska fastställas. Enligt motiveringen till lagförslaget ska temperaturkorrigeringen för undergrupperna C1 och C2 göras enligt 1998—2002. Bestämmelsen har nu preciserats så att det faktiska graddagstalet avser det faktiska årliga graddagstalet under referensperioden 1998—2002 på storområdet för anläggningens förlägningsplats. Graddagstalet beräknas således separat för varje år och inte så att det gäller hela referensperioden.

Dessutom har ordningen på de referensperioder (1998—2002 och 1971—2000) som ska divideras med varandra ändrats i syfte att säkerställa rätt räknesätt. Enligt regeringens förslag divideras det faktiska graddagstalet med det genomsnittliga talet 1971—2000. I själva verket ska beräkningen ske tvärtom, dvs. det genomsnittliga talet för 1971—2000 ska divideras med

det faktiska årliga graddagstalet 1998—2002 i enlighet med vad den arbetsgrupp som berett fördelningskriterierna föreslagit.

26 §. Förslaget till nationell fördelningsplan och betänkandet från arbetsgruppen för fördelningskriterierna anger utsläppsrätterna för de anläggningar som blivit klara efter maj 2003. Utsläppsrätterna beräknas antingen enligt de bränslemängder och emissionsfaktorer (koefficienter för specifika utsläpp) som verksamhetsutövaren uppskattar eller genom att använda beräkningskriterierna för nya deltagare. Av dessa väljs den som ger ett mindre antal utsläppsrätter.

I lagförslaget 26 § 1 mom. 6 punkt anges sätet att räkna ut utsläppsrätterna för anläggningar som blivit klara 2003 och som före utgången av maj 2004 (1.1—31.12.2003/1.1.2003—31.5.2004) har haft verksamhet i ett helt driftår. Däremot anger paragrafen inte hur utsläppsrätterna beräknas om anläggningen blivit klar tiden mellan utgången av maj 2003 och den tidpunkt då statsrådet i enlighet med 34 § beslutar om ett förslag till nationell fördelningsplan.

Paragrafen har kompletterats med en ny punkt (punkt 7) i 1 mom. Med stöd av den kan kriterier för fördelning av utsläppsrätter bestämmas för de anläggningar som blivit klara efter maj 2003.

Den nämnda ändringen leder till att hänvisningen avseende undergrupp D i 2 mom. till 1 mom. 3—6 punkten ändras till en hänvisning till 1 mom. 3—7 punkten och hänvisningen avseende undergrupp E till 1 mom. 1—6 punkten till en hänvisning till 1 mom. 1—7 punkten.

Den nya punkt 7 kan också gälla anläggningar som under den i punkten angivna referensperioden haft verksamhet i ett helt driftår. Då avses anläggningar som blivit klara tiden mellan den 1 juni 2003 och den tidpunkt då statsrådet fattar beslut om den nationella fördelningsplanen och under den tiden varit verksam i ett år. I praktiken blir det möjligt att uppnå ett helt driftår i juni—augusti 2004. Att beakta dessa anläggningar skulle emellertid leda till ett oskäligt dröjsmål innan förslaget till fördelningsplan kan läggas fram, och därmed skulle det inte vara

möjligt att inleda utsläppshandeln vid ingången av 2005.

Den slutliga uträkningen av de anläggnings-specifika utsläppsrätterna i förslaget till fördelningsplan kan göras endast genom att en tidsfrist anges för när en anläggning anses ha varit verksam i ett helt driftår. I 1 mom. 6 punkten anges utgången av maj 2004 som absolut stoppdatum. Därefter bestäms fördelningskriterierna för nya anläggningar på grundval av verksamhetsutövarnas uppskattningar eller enligt de värden som används för nya deltagare.

52 §. Bestämmelser om bemyndigande att utfärda förordning finns i 59 § i lagförslaget. Närmare bestämmelser om bl.a. övervakningen av utsläpp utfärdas genom förordning av handels- och industriministeriet.

Grundlagsutskottet påpekar i sitt utlåtande att det finns mycket knappt om bestämmelser om övervakning av utsläpp i lagförslaget. Kravet på att övervakningssystemet ska vara tillförlitligt, trovärdigt och exakt framgår endast indirekt av 52 § 3 mom. Bestämmelsen bör preciseras i detta avseende.

EG-kommissionen har med stöd av artikel 14.1 i direktivet om utsläppshandel utfärdat riktlinjer om övervakning och rapportering av utsläpp genom ett beslut av den 28 januari 2004. Dessa riktlinjer ska följas när det gäller övervakning och rapportering av utsläpp i gemenskapen. Handels- och industriministeriet har låtit utreda tillämpningen av riktlinjerna i Finland i synnerhet mot bakgrund av praktiska exempel. Ministeriet använder detta arbete som utgångspunkt för beredning av förordningen om övervakning av utsläpp. Förordningen torde till stor del bygga på kommissionens riktlinjer, men viss nationell anpassning kommer att behövas.

Lagförslaget 52 § 1 mom. har för klarhets skull kompletterats så att verksamhetsutövarna ska övervaka sina utsläpp inom lagens tillämpningsområde samstämmigt, tillförlitligt och exakt. Detta utgör inte en ändring av lagförslaget i sak, utan tillägget motsvarar principerna i kommissionens riktlinjer. Enligt dem ska övervakningen gälla alla de verksamheter som avses i bi-

laga I till direktivet om utsläppshandel och de växthusgaser som anges för verksamheterna, dvs. koldioxid under perioden 2005—2007. Tillämpningsområdet för lagen om utsläppshandel sammanfaller med direktivet om utsläppshandel.

54 §. Paragrafen innehåller en felaktig hänvisning till 50 § 1 mom. Den har rättats till en hänvisning till 52 § 1 mom.

Enligt grundlagsutskottet gör 52 § 3 mom. och 54 § bestämmelserna om kontrollörens uppgifter i någon mån röriga. De kan med fördel preciseras ytterligare till denna del.

Direktivet om utsläppshandel kräver att de utsläppsrapporter som verksamhetsutövarna lämnar in kontrolleras och att kontrollören anger att rapporterna är tillfredsställande. Lagförslaget innehåller de centrala bestämmelserna om kontrollskyldigheten, vilka kontrollörer som ska användas, kontrollörens utlåtanden om utsläppsrapporter, godkännande av kontrollörer, återkallande av godkännande och utförande av kontrolluppgifterna. I 52 § nämns de viktigaste skyldigheterna avseende övervakning av utsläpp samt utarbetande, tillställande och kontroll av utsläppsrapporter, och i 54 § finns bestämmelser om innehållet i kontrollörernas utlåtanden.

71 §. Paragrafen gäller ändringssökande i statsrådsbeslut. Enligt 1 mom. får ändring inte sökas i ett sådant beslut om beviljande av utsläppsrätter som statsrådet fattat med stöd av 37 § till den del beslutet gäller det totala antalet utsläppsrätter eller den andel som reserverats för nya deltagare.

Grundlagsutskottet påpekar att det slutliga beslut om det totala antalet utsläppsrätter som fattas enligt 37 och 38 § indirekt påverkar beviljandet av utsläppsrätter och den vägen t.ex. antalet utsläppsrätter som beviljas en verksamhetsutövare. Till denna del är det skäl att ytterligare överväga om förbudet mot ändringssökande behövs eller inte.

I propositionen motiveras förbudet mot att söka ändring i detaljmotiven till 71 § och i avsnitt 4.3. "Ändringssökande och verkställighet" (s. 83—84) i detaljmotiveringen. En beskriv-

ning av hur det sammanlagda antalet utsläppsrätter bestäms finns i detaljmotiven till 16 §. Detta gäller både den handlande sektorn och indirekt också minskningsmålet avseende växthusgaser för den icke-handlande sektorn samt de åtgärder som gäller den sektorn. Vidare berörs också bördesfördelningen mellan den handlande och den icke-handlande sektorn när det gäller fördelningen av skyldigheterna att begränsa utsläppen av växthusgaser. Det är svårt att se hur det kan betraktas ut laglighets synpunkt och på vilka grunder en domstol ska bygga sin bedömning. Bördesfördelningen avseende begränsningsskyldigheterna gäller inte enbart de verksamhetsutövare som omfattas av tillämpningsområdet för lagen om utsläppshandel, utan också t.ex. den industri och energiproduktion som inte omfattas av utsläppshandeln samt trafiken, den individuella husuppvärmningen, jordbruket, avfallshandlingen och därmed alla aktörer.

Enligt direktivet om utsläppshandel ska förslaget till nationell fördelningsplan anmälas till kommissionen och de övriga medlemsstaterna. Kommissionen får föreslå ändringar i fördelningsplanen eller till och med avslå den. För kommissionens vidkommande är den viktigaste aspekten av planen bedömningen av om det sammanlagda antalet utsläppsrätter är acceptabelt. Beslutet om beviljande av utsläppsrätter enligt 37 § i lagförslaget fattas efter det att kommissionen har behandlat förslaget. Om en domstol anser att den har behörighet att ändra totalantalet utsläppsrätter, krävs det ändå att en ny anmälan görs till kommissionen och att kommissionen godkänner ändringarna.

Det ovan sagda talar för att förbudet mot ändringssökande kvarstår i 71 § 1 mom.

72 §. Enligt den föreslagna ikraftträdandebestämmelsen träder lagen i kraft vid en tidpunkt som statsrådet bestämmer genom förordning. De lagrum som nämns i bestämmelsen tillämpas dock från och med den tidpunkt som nämns i lagen.

Enligt grundlagsutskottet har begreppen lagens giltighetstid och lagens tillämpning blandats ihop i lagförslaget. Med tanke på den gäng-

se begreppsapparaten är det naturligare att utgå från att bara en gällande lag tillämpas. Därför bör ikraftträdandebestämmelsen ses över.

Ikraftträdandebestämmelsen har ändrats så att tidpunkten för ikraftträdandet framgår på vanligt sätt och att bestämmelsen särskilt nämner de bestämmelser vars ikraftträdandetidpunkt statsrådet bestämmer genom förordning.

Förslag till beslut

Med stöd av det ovan anförda föreslår ekonomiutskottet

att lagförslag 2 och 3 godkänns utan ändringar,

att lagförslag 1 godkänns med ändringar (Utskottets ändringsförslag),

att lagmotion 44/2004 rd förkastas och

att tre uttalanden godkänns (Utskottets förslag till uttalanden).

Utskottets ändringsförslag

1.

Lag om utsläppshandel

I enlighet med riksdagens beslut föreskrivs:

1 kap.

Allmänna bestämmelser

1—6 §
(Som i RP)

2 kap.

Tillstånd för utsläpp av växthusgaser

7—12 §
(Som i RP)

13 §

Återkallande av ett tillstånd

(1 och 2 mom. som i RP)

Utsläppshandelsmyndigheten kan återkalla ett tillstånd för utsläpp av växthusgaser, om:

1) tillståndshavaren väsentligt har brutit mot sina skyldigheter som gäller årligt överlämnande av utsläppsrätter eller övervakning, anmälan och kontroll av utsläpp, *och inte trots utsläppshandelsmyndighetens uppmaning fullgjort sina skyldigheter*, eller

(2 punkten som i RP)

(4 mom. som i RP)

3 kap.

Förslag till nationell fördelningsplan och fördelningskriterierna för utsläppsrätterna

14—22 §
(Som i RP)

23 §

Fördelningskriterierna för undergrupperna C1 och C2 för utsläppshandelsperioden 2005—2007

De utsläppsrätter som skall beviljas för anläggningar i undergrupperna C1 och C2 för utsläppshandelsperioden 2005—2007 och som motsvarar ett år beräknas så att

(1 punkten som i RP)

2) anläggningens årliga bränsleförbrukning korrigeras så att den motsvarar utomhustemperaturen på lång sikt genom att ifrågavarande bränsleförbrukningar multipliceras med en koefficient som erhålls när talet 0,65 multipliceras med kvoten mellan det genomsnittliga grad-dagstalet åren 1971—2000 på förlägningsplatsens storområde och det faktiska årliga grad-dagstalet under den utsläppsgrundande perioden 1998—2002 och det tal som erhålls på detta sätt ökas med 0,35. I fråga om en anläggning som hör till undergrupp C2 görs temperaturkorrigeringen på bränsleförbrukningar, från vilka den bränsleförbrukning som nämns i punkt 1 har dragits av,

(3—5 punkten som i RP)

(2 och 3 mom. som i RP)

24 och 25 §
(Som i RP)

26 §

Anläggningar som blivit klara år 1998 eller senare

De utsläppsrätter som motsvarar ett år och som skall beviljas för utsläppshandelsperioden 2005—2007 för anläggningar eller delar av dem som blivit klara år 1998 eller senare beräknas enligt följande:

(1—6 punkten som i RP)

7) för anläggningar som blivit klara mellan utgången av maj 2003 och den tidpunkt då stats-

rådet i enlighet med 34 § beslutar om ett förslag till nationell fördelningsplan, beviljas utsläppsrätter enligt fördelningskriterierna för ifrågavarande undergrupp genom att i beräkningsschemat använda verksamhetsutövarens uppskattningar av bränslemängderna och koefficienterna för specifika utsläpp för tolv månadersperioden efter det att anläggningen blivit klar eller genom att använda de värden som används för nya deltagare. Av dessa skall det alternativ väljas som enligt beräkningskriterierna ger minst utsläppsrätter. (Ny)

De utsläppsrätter som skall beviljas för anläggningar i undergrupp D, vilka har blivit klara år 2000 eller senare, beräknas genom att det aritmetiska medelvärdet av bränsleförbrukningen och koefficienten för specifika utsläpp under en tidsperiod enligt 1 mom. 3—7 punkten används. För de anläggningar som hör till undergrupp E och som har blivit färdiga år 1998 eller därefter används det aritmetiska medelvärdet av bränsleförbrukningen och koefficienten för specifika utsläpp under en period enligt 1 mom. 1—7 punkten.

(3 mom. som i RP)

27—31 §
(Som i RP)

4 kap.

Beslutet om förslaget till nationell fördelningsplan och beviljandet av utsläppsrätter

32—41 §
(Som i RP)

5 kap.

Register

42—45 §
(Som i RP)

6 kap.

Registrering, överlämnande och annullering av utsläppsrätter samt deras giltighet46—51 §
(Som i RP)

7 kap.

Övervakning, anmälan och kontroll av utsläpp

52 §

Övervakning av, rapport om och kontroll av utsläpp

Verksamhetsutövaren skall *samstämmt, tillförlitligt och exakt* övervaka de av sina utsläpp som faller *inom lagens tillämpningsområde* och göra en rapport över dem för varje kalenderår i enlighet med denna lag och de bestämmelser som utfärdats med stöd av den samt de villkor som har ställts i tillståndet för utsläpp av växthusgaser.

(2 och 3 mom. som i RP)

53 §
(Som i RP)

54 §

Kontrollörens utlåtande

Kontrollören utarbetar ett utlåtande över utsläppsrapporten, där det konstateras om utsläppsrapporten är tillfredsställande eller inte. Av utlåtandet skall framgå de faktorer som är väsentliga med tanke på kontrollen. Utsläppsrapporten kan anses tillfredsställande, om den har

gjorts upp i enlighet med 52 § 1 mom. och de totala utsläppen enligt kontrollörens åsikt inte har meddelats väsentligt felaktigt.

55—59 §
(Som i RP)

8 kap.

Tillsyn och påföljder60—68 §
(Som i RP)

9 kap.

Ändringssökande och verkställandet av beslut69—71 §
(Som i RP)

10 kap.

Ikraftträdande

72 §

Ikraftträdande

Denna lag träder i kraft den 2004, men följande lagrumms ikraftträdande bestäms genom förordning av statsrådet:

- 1) 1 §, 6 § 3 punkten,
 - 2) 31, 37—41 och 45—51 §,
 - 3) 62—65 § samt
 - 4) 69 § 2 och 3 mom. och 71 §.
- (5—7 punkten utesl.)
(2 och 3 mom. som i RP)

Utskottets förslag till uttalanden

1. Riksdagen förutsätter att regeringen innan ikraftträdandeförordningen enligt 72 § utfärdas lämnar ekonomiut-

skottet en utredning om situationen avseende genomförandet av utsläppshandeln både i EU och i Finland.

2. *Riksdagens förutsätter att staten är med och tryggar utsläppsrätter för de nya deltagare som behöver sådana, om utsläppskvoten på 2,5 miljoner ton koldioxid visar sig vara otillräcklig.*
3. *Riksdagen förutsätter att energiskatten på torv sänks från ingången av den första perioden för utsläppshandel så att torvens konkurrenssituation som energikälla inte försämras till följd av utsläppshandeln.*

EkUB 14/2004 rd — RP 49/2004 rd

Helsingfors den 21 juni 2004

I den avgörande behandlingen deltog

ordf. Jouko Skinnari /sd
vordf. Jari Leppä /cent
medl. Arto Bryggare /sd (delvis)
Sari Essayah /kd
Merikukka Forsius /gröna (delvis)
Klaus Hellberg /sd (delvis)
Reijo Kallio /sd (delvis)
Esko Kiviranta /cent
Martti Korhonen /vänst
Miapetra Kumpula /sd

Seppo Lahtela /cent
Jere Lahti /saml (delvis)
Klaus Pentti /cent
Antti Rantakangas /cent (delvis)
Martin Saarikangas /saml
Sari Sarkomaa /saml
Juhani Sjöblom /saml
ers. Ulla Anttila /gröna
Roger Jansson /sv
Matti Saarinen /sd (delvis).

Sekreterare var

utskottsråd Eelis Roikonen.

RESERVATION

Motivering

Syftet med EU:s interna handel med koldioxidutsläpp är att reducera koldioxidutsläppen i hela EU till den nivå som svarar mot Kyotoprotokollet. Enligt protokollet får våra genomsnittliga totala årliga utsläpp 2008—2012 uppgå till 76,77 miljoner ton. Koldioxidutsläppen utgör 62,46 miljoner ton av de totala utsläppen. Koldioxidutsläppen i branscher inom den icke-handlande sektorn (transport, jordbruk, uppvärmning av hushåll) har rentav minskat något under 1998—2002. I snitt har koldioxidutsläppen i dessa branscher under granskningsperioden legat kring 28,88 miljoner ton. Under samma tid har koldioxidutsläppen inom den sektor som omfattas av utsläppshandel däremot ökat från 35,3 till 41,2 miljoner ton. I snitt har de varit 36,66 miljoner ton.

Regeringens förslag till lag om utsläppshandel avser att främja en minskning av koldioxidutsläppen i Finland på ett kostnadseffektivt och ekonomiskt sätt. Propositionen är nödvändig och värd att omfatta, men den räcker inte till. Om förslaget går igenom enligt propositionen medger den utsläppshandelssektorn rätt generösa utsläppsrätter under den första handelsperioden 2005—2007 jämfört med vad Finland åtagit sig enligt Kyotoprotokollet. Fördelningskriterierna i propositionen styr i praktiken in utsläppen på en väg där det är tillåtet för branscherna inom den handlande sektorn att öka sina utsläpp under den första handelsperioden 2005—2007. Propositionen bygger på en s.k. strategisk utvecklingslinje som beskriver den utsläppsutveckling som ska föra fram Finland till målen enligt Kyotoprotokollet. Enligt denna utvecklingslinje bör Finland under den egentliga Kyotoprotokollsperioden 2008—2012 reducera sina utsläpp ytterst kraftigt. Därför är det möjligt att vi inte når den eftersträlvade utvecklingen och att finska staten måste köpa ytterligare utsläppsrätter under perioden 2008—2012, som framhålls i miljöutskottets utlåtande. Det kan inte anses acceptabelt

med en sådan form av statligt stöd till industrin. Att staten upphandlar utsläppskvoter för industrin är fel med tanke på inkomstfördelningen i samhället i och med att hushåll som minskar sina utsläpp då tvingas betala för de ökade utsläppen från industrin.

Utskottet går i sitt utlåtande ännu längre än regeringen när det föreslår ett uttalande om att staten ska vara beredd att garantera utsläppskvoter för nya deltagare som behöver utsläppsrätter, om den reserverade kvoten på 2,5 miljoner ton CO₂ för perioden 2005—2007 visar sig vara otillräcklig. Detta kan tolkas som så att staten köper upp utsläppsrätterna utomlands för finska företag. Det kan inte godtas av nämnda rättviseskäl. Uttalandet ligger inte heller i linje med grundidén med utsläppshandelssystemet, som är att man anger ett klart och tydligt tak för utsläppen. Därför bör uttalandet om att staten bör bereda sig på att köpa upp utsläppskvoter strykas i ekonomiutskottets betänkande.

Dessutom utgår regeringens förslag till lag om utsläppshandel från att verksamhetsutövarna ska få utsläppsrätter gratis under målperioden 2005—2007. Regeringen vill med andra ord inte utnyttja den möjlighet utsläppshandelsdirektivet ger den att auktionera ut en del av utsläppsrätterna, åtminstone inte under den första målperioden.

Reservationen påtalar i likhet med lagmotioken (LM 44/2004 rd) bristerna i propositionen. I reservationen föreslås att lagförslaget ändras så att lagen medger att en del av utsläppsrätterna får auktioneras ut till dem som behöver sådana på det sätt som avses i direktivet om utsläppshandel. Dessutom föreslås definitionen på fördelningskriterierna för utsläppsrätter bli ändrad så att man redan under den första målperioden 2005—2007 utöver att beakta anläggningarnas historiska utsläpp inför de anpassningskoefficienter enligt undergrupp som avses i den föreslagna 30 §.

Fördelningskriterier för utsläppsrätter

Regeringen utgår i sitt förslag till lag om utsläppshandel från att det viktigaste fördelningskriteriet för utsläppsrätter under den första handelsperioden 2005—2007 är anläggningarnas historiska utsläpp under 1998—2002, utom för kondenselverk. För dem gäller perioden 2000—2003, där året 2003 med sina exceptionella väderförhållanden ingår. I reservationen föreslås den utsläppskvot som ska delas vara i sin helhet omkring fem procent mindre än kvoten i propositionen.

I reservationen föreslås i linje med lagmotionen att 15 § i det första lagförslaget i propositionen ändras så att 95 procent av utsläppsrätterna under perioden 2005—2007 delas ut gratis och återstående fem procent auktioneras ut. På anläggningar i undergrupperna A1 och A2 i 20 § (industriella processer) tillämpas något strängare kriterier för utsläppsrätter än i propositionen. Men tilldelningen sker ändå enligt mindre stränga kriterier än för kraftverk som producerar el och värme. Utsläppsrätterna för anläggningar i undergrupp A1 och A2 föreslås bli uträknade genom att den summa som regeringens formel ger multipliceras med anpassningskoefficienten 0,98. Utsläppskvoten för oljeraffinaderier i 21 § räknas ut enligt samma formel, dvs. summan enligt regeringens formel multipliceras med 0,98. I 22 och 23 § anges utsläppskvoterna för undergrupp B1 och B2 (massa- och pappersindustri och den kemiska industrin) och undergrupp C1 och C2, vilka räknas ut genom att deras utsläppskvoter enligt regeringens formel multipliceras med anpassningskoefficienten 0,95.

Fördelningskriterierna för utsläppen i undergrupp D (kondenskraftverk) och E (gasturbiner för topplast) i 25 § ändras så att de historiska utsläppen för anläggningar i undergrupp D beräknas för 2000—2002, vilket betyder att utsläppen under året 2003 med sina exceptionella väderförhållanden inte ingår i jämförelsen. Dessa år läggs till grund för regeringens formel och den erhållna summan multipliceras med anpassningskoefficienten 0,9. Utsläppskvoten är strängast för kondenskraftverk, eftersom de i praktiken har de bästa möjligheterna att reduce-

ra sina utsläpp. I denna undergrupp kan nämligen den rikliga användningen av stenkolk ersättas med andra alternativ. Det förutsatte också riksdagen i sina s.k. risknippeskämningar i maj 2002.

Auktion

Fördelningskriterierna i reservationen skulle föra vår utsläppstrend närmare målen enligt Kyotoprotokollet genom att reducera koldioxidutsläppen redan under den första målperioden 2005—2007. Med hjälp av undergruppsvisa anpassningskoefficienter och genom att utelämna det exceptionella året 2003 får man såväl i reservationen som i lagmotionen mängden utsläppskvoter som kan delas ut gratis. Dessutom kan staten auktionera ut en mängd motsvarande fem procent av de avgiftsfritt utdelade utsläppskvoterna efter behoven inom den handlande sektorn. De medel som de utauktionerade utsläppsrätterna inbringar kan användas bl.a. för investeringar i förnybara energikällor och energisparande.

Genom en initialfördelning av utsläppsrätter enligt reservationen kunde utsläppen reduceras med i snitt 2,3 miljoner ton per år, dvs. med omkring 5 procent mer än i regeringens förslag. Märkvärd att vi med åtgärderna enligt reservationen inte heller når målen enligt Kyotoprotokollet. Regeringen måste således bereda ett förslag till ytterligare åtgärder utöver lagen om utsläppshandel för att vi ska nå dessa mål. Också miljöutskottet har krävt detta i sitt utlåtande (MiUU 18/2004 rd).

Utskottet föreslår ett uttalande enligt vilket torvens konkurrenskraft måste värnas genom lägre energibeskattnings av torv. Detta är inte i linje med ambitionen att dämpa klimatförändringen. Torven är med hänsyn till produktionsmetoderna och förbränningsegenskaperna vår mest förorenande energikälla. Det oaktat är koldioxidskatten på torv för tillfället bara en fjärdedel av skatten på stenkolk. Att man har gynnat användningen av torv har lett till att utnyttjandet av förnybara energikällor, alla vackra ord till trots, framskrider långsamt. Därför bör uttalandet om

att gynna användningen av torv genom beskattningen strykas i utskottets betänkande.

Utskottet tar i sitt betänkande ställning för det femte kärnkraftverket, som ska stå färdigt 2009, genom att hävda att det spelar en viktig roll i att reducera våra koldioxidutsläpp. Ställningstagandet står i strid med principen om hållbar utveckling. Världens urantillgångar räcker till för några tiotal år. Men om vi bygger ut kärnkraften skjuter vi bara fram anpassningen till energiknapphetens tid. Vi fortsätter i ytterligare tio år att investera i en slösande samhällsstruktur, fel typ av produktionsanläggningar och fel uppvärmningssystem och gynnar ekologiskt ohållbara konsumtionsvanor. En utbyggnad av kärnkraften kan också bli ett hinder för att rikta anslag till att ta fram energisparande teknik som förbättrar de förnybara energikällornas konkurrenskraft. Det viktigaste och mest akuta i kampen mot klimatförändringen bör vara att påverka produktions- och konsumtionsstrukturerna. Där-

för bör den passus enligt vilken det femte kärnkraftverket bidrar till att minska utsläppen av koldioxid utgå ur ekonomiutskottets betänkande.

Förslag

Jag föreslår

*att lagförslag 1 i utskottets betänkande godkänns med ändringar (**Reservationens ändringsförslag**),*

att lagförslag 2 och 3 godkänns enligt utskottets betänkande och

att riksdagen inte godkänner de föreslagna uttalandena i betänkandet om att tillgången till utsläppsrätter ska tryggas för de nya deltagare som behöver sådana och att konkurrenssituationen för torv ska tryggas genom beskattningen och inte heller motiveringen till dem.

Reservationens ändringsförslag

1.

Lag om utsläppshandel

I enlighet med riksdagens beslut föreskrivs:

1—14 §
(Som i EkUB)

15 §

Fördelningsmetoden för utsläppshandelsperioden 2005—2007

För utsläppshandelsperioden 2005—2007 delas 95 procent av utsläppsrätterna ut gratis och återstående 5 procent auktioneras ut till verksamhetsutövarna.

16—19 §
(Som i EkUB)

20 §

Fördelningskriterierna för undergrupperna A1 och A2 för utsläppshandelsperioden 2005—2007

De utsläppsrätter som skall beviljas anläggningarna i undergrupperna A1 och A2 för utsläppshandelsperioden 2005—2007 och som motsvarar ett år beräknas genom att koefficienten för den industriella processens genomsnittli-

ga specifika utsläpp multipliceras med koefficienten för den industriella processens genomsnittliga kapacitetsutnyttjande, (*utesl.*) genom att summan av anläggningens genomsnittliga produktionskapacitet under åren 2005—2007 multipliceras med denna produkt och genom att multiplicera den därvid erhållna produkten med anpassningskoefficienten 0,98. Ett oljeraffinaderis utsläppsrätter beräknas i enlighet med bestämmelserna i 21 §.

(2—4 mom. som i EkUB)

21 §

Fördelningskriterierna för oljeraffinaderierna för utsläppshandelsperioden 2005—2007

De utsläppsrätter som skall beviljas för oljeraffinering för utsläppshandelsperioden 2005—2007 och som motsvarar ett år beräknas genom att de genomsnittliga koldioxidutsläppen från oljeraffineringens industriella processer 1998—2002 multipliceras med produkten av de uppskattade EUCD och EII för det berörda året i utsläppshandelsperioden, genom att dividera dem med summan av de genomsnittliga EUCD och EII under 1998—2002 och genom att multiplicera resten med anpassningskoefficienten 0,98. Till detta antal utsläppsrätter fogas den väteproduktionsmängd som verksamhetsutövaren har uppskattat i ton multiplicerad med 5,6 och från denna mängd dras den koldioxidmängd av som enligt verksamhetsutövarens uppskattning kan säljas.

(2—4 mom. som i EkUB)

22 §

Fördelningskriterierna för undergrupperna B1 och B2 för utsläppshandelsperioden 2005—2007

De utsläppsrätter som skall beviljas anläggningarna i undergrupperna B1 och B2 för utsläppshandelsperioden 2005—2007 och som motsvarar ett år beräknas genom att den genomsnittliga bränsleförbrukningen multipliceras med (*utesl.*) koefficienten för specifika utsläpp

och den erhållna produkten multipliceras med anpassningskoefficienten 0,95. Utsläppsrätterna för massa- och pappersindustrins (*utesl.*) samt den kemiska industrins anläggningar i undergrupperna B1 och B2 beräknas genom att ovan erhållna produkt multipliceras med den kända relationen mellan kapaciteterna den 1 januari 2005 och den 30 juni 2000 i en industriell process som är nära anknuten till anläggningens energiproduktion.

(2—6 mom. som i EkUB)

23 §

Fördelningskriterierna för undergrupperna C1 och C2 för utsläppshandelsperioden 2005—2007

De utsläppsrätter som skall beviljas för anläggningar i undergrupperna C1 och C2 för utsläppshandelsperioden 2005—2007 och som motsvarar ett år beräknas så att

1) från den årliga bränsleförbrukningen i en anläggning i undergrupp C2 dras det kalkylerade bränslebehovet för den kondensel som anläggningen har producerat av och härvid används värdet 0,4 som verkningsgrad, (*utesl.*)

2) anläggningens årliga bränsleförbrukning korrigeras så att den motsvarar utomhustemperaturen på lång sikt genom att ifrågavarande bränsleförbrukningar multipliceras med en koefficient som erhålls när talet 0,55 multipliceras med kvoten mellan det genomsnittliga grad-dagstalet åren 1971—2000 på förläggingsplatsens storområde och det faktiska årliga grad-dagstalet under den utsläppsgrundande perioden 1998—2002 och det tal som erhålls på detta sätt ökas med 0,45. I fråga om en anläggning som hör till undergrupp C2 görs temperaturkorrigeringen på bränsleförbrukningar, från vilka den bränsleförbrukning som nämns i punkt 1 har dragits av,

3) det tal som beräknats ovan multipliceras med summan av de abonnerade effekterna i de värmeavtal som före utgången av år 2002 ingåtts mellan å ena sidan anläggningen eller eventuellt andra anläggningar som är kopplade till samma fjärrvärmenät och hör till samma

verksamhetsutövare och å andra sidan fjärrvärmekunderna,

4) *det erhållna talet multipliceras med anpassningskoefficienten 0,95, och*

5) till det antal utsläppsrätter som erhållits på detta sätt fogas *ytterligare det antal utsläppsrätter* som beräknats i enlighet med fördelningskriterierna för undergrupp D.

(2 och 3 mom. som i EkUB)

24 §
(Som i EkUB)

25 §

Fördelningskriterierna för undergrupperna D och E för utsläppshandelsperioden 2005—2007

De utsläppsrätter som skall beviljas anläggningarna i undergrupp D för utsläppshandelsperioden 2005—2007 och som motsvarar ett år beräknas genom att den genomsnittliga årliga bränsleförbrukningen åren 2000—2002 multip-

liceras med koefficienten för de genomsnittliga specifika utsläppen under åren 2000—2002 *och den erhållna produkten multipliceras med anpassningskoefficienten 0,9*. Bränsleförbrukningen och koefficienten för de specifika utsläppen beräknas som ett aritmetiskt medelvärde av åren 2000—2002.

De utsläppsrätter som skall beviljas anläggningarna i undergrupp E för utsläppshandelsperioden 2005—2007 vilka motsvarar ett år beräknas genom att den genomsnittliga årliga bränsleförbrukningen åren 2000—2002 multipliceras med koefficienten för de genomsnittliga specifika utsläppen under åren 2000—2002 *och den erhållna produkten multipliceras med anpassningskoefficienten 0,9*. Bränsleförbrukningen och koefficienten för de specifika utsläppen beräknas som ett aritmetiskt medelvärde av åren 2000—2002.

26—72 §
(Som i EkUB)

Helsingfors den 21 juni 2004

Merikukka Forsius-Harkimo /gröna