

MILJÖUTSKOTTETS UTLÅTANDE 28/2010 rd

Regeringens proposition med förslag till lag om utsläppshandel

Till ekonomiutskottet

INLEDNING

Remiss

Riksdagen remitterade den 15 december 2010 en proposition med förslag till lag om utsläppshandel (RP 315/2010 rd) till ekonomiutskottet för beredning och bestämde samtidigt att miljöutskottet ska lämna utlåtande i ärendet till ekonomiutskottet.

- regeringsråd Päivi Janka, arbets- och näringsministeriet
- konsultativ tjänsteman Magnus Cederlöf, miljöministeriet.

Skriftligt utlåtande har lämnats av

- Finlands näringsliv
- Energi- och naturvårdsdepartementet
- Finlands naturskyddsförbund.

Sakkunniga

Utskottet har hört

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Motivering

Genom propositionen ses den nuvarande lagen om utsläppshandel över i sin helhet. Ändringen bygger på det reviderade direktivet om utsläppshandel, som förvandlar utsläppshandeln till ett mycket koncentrerat och harmoniserat system. Därmed finns det bara lite plats kvar för nationell prövning i genomförandet. Under den handelsperiod som börjar 2013 kommer till exempel den totala kvantiteten utsläppsrätter, auktioneringen och reglerna för gratis tilldelning att ingå i EU:s behörighet. Utskottet tillstyrker ändå det harmoniserade systemet eftersom det är den primära metoden för att hindra konkurrenssnedvridning och för att utsläppshandeln är det mest kostnadseffektiva och bäst fungerande instrumentet bland de nu tillgängliga för att reducera

växthusgasutsläppen. Ett utsläppstak som täcker in hela EU är en garanti för att minskningsmålet på minst 20 procent ska nås. Den lineära minskning som anges i direktivet gör systemet mer förutsebart om minskningen är 1,74 procent om året, alltså att utsläppen minskar med 21 procent jämfört med 2005. Enligt Europeiska miljöbyrån var den fungerande utsläppshandeln den faktor som starkast bidrog till att unionens totala utsläpp minskade 2008.

Det mest väsentliga med tanke på miljökonsekvenserna är hur den totala kvoten för växthusgasutsläpp fastställs och utsläppshandelns räckvidd. Europeiska rådet har ställt som mål att stegringen av medeltemperaturen på jordklotet ska begränsas till under 2 Celsiusgrader jämfört med förindustriell tid. För att målet ska nås bör

det bindande utsläppsmålet för de utvecklade länderna vara att minska växthusgasutsläppen med 25—40 procent från basåret 1990 till 2020 och med 80—95 procent fram till 2050. Även om de totala utsläppen enligt utsläppshandelsdirektivet minskar på detta sätt fram till 2020 är det klart att minskningsmålen herefter skärps för att ett mål om 80 procent ska nås fram till 2050. Också det är möjligt att EU:s gemensamma utsläppsminskningsmål skärps till 30 procent fram till 2020. Det skulle betyda ändringar också i kvantiteten utsläppsrätter i direktivet och kvantiteten auktionerade utsläppsrätter.

EU arbetar på en s.k. färdplan eller modell för utsläppsminskning för att nå målen på sikt. Utskottet hänvisar till behovet av att utvärdera för- och nackdelarna med en klimatlag av brittisk modell och dess tillämplighet på finländska förhållanden. Trots att utsläppen inom den handlande sektorn minskar effektivt och säkert finns det ingen motsvarande mekanism för att säkerställa att utsläppen minskar i de icke-handlande sektorerna. Finland måste reducera utsläppen från sina icke-handlande sektorer med 16 procent från utsläppen 2005 till 2020.

Intäkterna från auktionen av utsläppsrätter bokförs som intäkter för staten. I samband med regeringens rambeslut och budgetprocess fattas det varje år ett beslut om grunderna för inkomster i statsbudgeten och fördelningen av anslag bland annat för att uppfylla de klimatpolitiska målen och avtalen. Enligt utsläppshandelsdirektivet ingår det i medlemsstaternas behörighet att bestämma hur intäkterna från auktionen av utsläppsrätter används, men rekommendationen är att minst 50 procent av auktionsintäkterna ska användas bland annat till minskning av växthusgasutsläppen och anpassning till klimatförändringens konsekvenser. Ambitionen bör vara att mer än 50 procent av intäkterna används för att uppfylla de klimatpolitiska målen. Det är viktigt för att främja innovationer kring kolsnål teknik och öka den internationella klimatfinansieringen. Det har setts som ett problem att bestämmelserna blir mer bindande på denna punkt för att de möjligen står i strid med riksdagens budgetmakt.

I lagen om utsläppshandel föreskrivs det om tillämpning av projektmekanismer (projekt för gemensamt genomförande JI och mekanism för en utveckling CDM) på verksamhetsutövare som omfattas av utsläppshandel. Projektmekanismer kan fortfarande användas för att minska utsläpp inom systemet med utsläppshandel. Det nya utsläppshandelsdirektivet innehåller både kvalitativa och kvantitativa begränsningar för användningen av projektmekanismerna. Reglerna för användningen preciseras emellertid först längre fram genom beslut i kommittéförfarande. Enligt propositionen är det på grund av att EU-bestämmelserna ännu inte är slutligt utformade omöjligt att föreskriva någonting om eventuella nya mekanismer, sammanlänkning av utsläppshandelssystem eller ändring av den s.k. mekanismlagen (lag om användning av Kyotomekanismerna). Vid internationella klimatförhandlingar arbetar EU för att nya mekanismer (sektorskreditering och den vägen till utsläppshandel) i allt större omfattning ska tillämpas vid utveckling av kolmarknaden). Den nuvarande CDM-mekanismen bör samtidigt utvecklas och riktas till de minst utvecklade länderna. Utskottet konstaterar att det inte står i lagen om utsläppshandel om beslutsfattandet om projekt och de företags rättigheter och skyldigheter som deltar i dem utan i mekanismlagen.

Användningen av projektmekanismer gör att insatserna för att minska utsläpp flyttas utöver de nationella gränserna och utanför EU. Därför är det viktigt att se till att utsläppsminskningarna i regel ändå genomförs genom nationella åtgärder. Det är också viktigt att säkerställa genom kvalitetskriterier att projekten är hållbara. En utveckling som backas upp med projektmekanismer bör vara så hållbar som möjligt och ha största möjliga minskningspotential.

Enligt utsläppshandelsdirektivet kan kommissionen också besluta begränsa användningen av olika projekttyper i systemet med utsläppshandel. På grund av vissa fall med missbruk på marknaden har kommissionen beslutat begränsa användningen av utsläppsminskningar som genererats av vissa projekttyper i handelssystemet (projekt med fluoroform, HFC23, och projekt

med kväveoxidul från framställning av adipinsyra). Det bästa alternativet förefaller att vara att förbjuda användningen av de här projektyperna i utsläppshandeln för att hindra missbruk med att tanke både på konsekvenserna och genomförbarheten.

Utskottet vill ytterligare ta upp frågan om gratis tilldelningen i utsläppshandeln. En betydande del av utsläppsrätterna tilldelas enligt det nya direktivet om utsläppshandel genom auktion. I direktivet finns ett undantag som gäller auktion i samband med elproduktion. Det är på vissa villkor möjligt att fortsätta gratis tilldelningen av utsläppsrätter under en övergångsperiod fram till 2027. Kommissionen kommer också att lägga ett förslag om översyn av den lineära minskningsfaktorn för utsläppsminskning fram till 2020 och meningen är att fatta beslut i saken senast 2025. Tanken är att verksamhetsutövarna i god tid ska kunna förbereda sig för förestående ändringar och att deras förpliktelser inte ska förändras med kort varsel. Fjärrvärme och effektiva kraftvärmeproduktionen (CHP) som är mycket vanlig i Finland. Kraftvärmeproduktionen kan ge en mycket hög verkningsgrad, till och med mer än 90 procent. Omkring 35 procent av den el som produceras i Finland produceras i CHP-verk. CHP-värmeproduktionen tilldelas gratis utsläppsrätter, men inte elproduktionen. Kvantiteten utsläppsrätter minskas årligen lineärt.

Det har fattats ett beslut i kommittéförfarandet om en harmoniserad gratis tilldelning på 100 procent till industribranscher med risk för bety-

dande kolläckage. Utsläppsrätterna täcker ändå inte in företagens alla utsläpp på grund av de stränga reglerna för gratis tilldelning. Enligt direktivet får gratis tilldelningen av utsläppsrätter till de här branscherna fortsätta ännu 2013—2014 och först därefter justeras förteckningen över branscher som omfattas av gratis tilldelning. Merparten av den energiintensiva industrin omfattas av gratis tilldelning. Utskottet hänvisar till kommissionens meddelande om kostnader och fördelar om EU:s mål för att reducera växthusgasutsläpp höjs till 30 procent. I sitt meddelande ser kommissionen också på risken för kolläckage från energiintensiva branscher. Den viktigaste slutsatsen är att de nuvarande metoderna för att hindra kolläckage i de här industribranscherna — gratis utsläppsrätter och möjlighet till internationella kompensationer — är motiverade och att det bara har en begränsad effekt för att kolläckaget om utsläppsminskningmålet skärps och nuvarande åtgärder fortsatt gäller. Det är nödvändigt med en sammanfattande kritisk granskning av risken för kolläckage och de industribranscher som omfattas av gratis tilldelning för att se hur systemet med utsläppshandel fungerar och med beaktande av att utsläppsminskningarna kommer att skärpas avsevärt i framtiden.

Utlåtande

Miljöutskottet föreslår

att ekonomiutskottet beaktar det som sagts ovan.

MiUU 28/2010 rd — RP 315/2010 rd

Helsingfors den 27 januari 2011

I den avgörande behandlingen deltog

ordf. Susanna Huovinen /sd
vordf. Pentti Tiusanen /vänst
medl. Rakel Hiltunen /sd
Timo Juurikkala /gröna
Tanja Karpela /cent
Timo Kaunisto /cent
Timo Korhonen /cent

Merja Kuusisto /sd
Tapani Mäkinen /saml
Sanna Perkiö /saml
Janne Seurujärvi /cent
Pauliina Viitamies /sd
Anne-Mari Virolainen /saml.

Sekreterare var

utskottsråd Marja Ekroos.