

TALOUSVALIOKUNNAN MIETINTÖ 28/2006 vp

Hallituksen esitys laiksi päästökauppalain muuttamisesta

JOHDANTO

Vireilletulo

Eduskunta on 4 päivänä lokakuuta 2006 lähettänyt talousvaliokuntaan valmistelevasti käsiteltäväksi hallituksen esityksen laiksi päästökauppalain muuttamisesta (HE 161/2006 vp).

Lakialoite

Valiokunta on käsitellyt esityksen yhteydessä seuraavan aloitteen: lakialoite laiksi päästökauppalain muuttamisesta (LA 107/2006 vp — Oras Tynkkynen /vihr.), joka on lähetetty valiokuntaan 19 päivänä lokakuuta 2006.

Lausunto

Eduskunnan päätöksen mukaisesti ympäristövaliokunta on antanut asiasta lausunnon (YmVL 42/2006 vp), joka on otettu tämän mietinnön liitteeksi.

Asiantuntijat

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina

- ylijohtaja Taisto Turunen, neuvotteleva virkamies Päivi Janka ja erikoistutkija Juha Rajala, kauppa- ja teollisuusministeriö
- yli-insinööri Magnus Cederlöf, ympäristöministeriö
- ylitarkastaja Karoliina Anttonen, ulkoasiainministeriö
- johtaja Martti Virtanen, Kilpailuvirasto

- toimitusjohtaja Seppo Ruohonen, Helsingin Energia
- teknologia- ja ympäristöjohtaja Jorma Kempainen, Outokumpu Oyj
- johtava asiantuntija Jouko Rämö, Pohjolan Voima Oy
- energia- ja ympäristöjohtaja Kari Norberg, Rautaruukki Oyj
- johtava asiantuntija Riitta Larnimaa, Elinkeinoelämän keskusliitto EK ry
- toimialajohtaja Jukka Leskelä, Energiateollisuus ry
- energia- ja ympäristöpäällikkö Stefan Sundman, Metsäteollisuus ry
- johtaja Sirpa Smolsky, Teknologiateollisuus ry
- toimitusjohtaja Jaakko Silpola, Turveteollisuusliitto ry
- toimitusjohtaja Jarmo Nupponen, Öljy- ja Kaasualan Keskusliitto ry
- varapuheenjohtaja Satu Helynen, FINBIO - Suomen Bioenergiayhdistys
- liiketoimintapäällikkö Ahti Nikkanen, Lahti Energia Oy
- toimitusjohtaja Vesa Pirttilä, Kotkan Energia Oy
- varatoimitusjohtaja Jussi Nykänen, GreenStream Network Oy.

Lisäksi kirjallisen lausunnon on antanut Suomen Ammattiliittojen Keskusjärjestö SAK ry.

HALLITUKSEN ESITYS JA LAKIALOITE

Hallituksen esitys

Esityksessä ehdotetaan päästökauppalakia muutettavaksi siten, että lakiin lisätään päästöoikeuksien jakomenetelmä ja jakoperusteet päästökauppakaudelle 2008—2012. Tarkoituksena on myös mahdollistaa, että lain soveltamisalaan kuuluvien laitosten toiminnanharjoittajat voivat käyttää Kioton pöytäkirjan mukaisista hankemekanismeista saatuja päästövähennyksiä yhteisön sisäisessä päästökauppajärjestelmässä. Esityksellä pannaan täytäntöön Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi kasvihuonekaasujen päästöoikeuksien kaupan järjestelmän toteuttamisesta annetun direktiivin muuttamisesta Kioton pöytäkirjan hankemekanismin osalta, niin sanottu linkkidirektiivi (2004/101/EY).

Päästökauppalaki sisältää päästöoikeuksien jaon valmistelua ja päätöksentekoa koskevat säännökset sekä päästöoikeuksien jakomenetelmän ja jakoperusteet. Tämän lisäksi päästökauppajärjestelmää säätelee kansallinen jakosuunnitelma, jossa määrätään kulloisenkin päästökauppakauden päästöoikeuksien kokonaismäärä ja laitoksille jaettavat osuudet. Esityksen mukaisesti jakosuunnitelmassa määrättäisiin myös hankemekanismin enimmäiskäyttöoikeus. Päätöksen komissiolle ilmoitettavasta kansallisesta jakosuunnitelmaesityksestä ja komission käsittelyn jälkeen tehtävistä laitoskohtaisista päästöoikeuksien myöntämispäätöksistä tekee valtioneuvosto.

Päästökauppajärjestelmä kattaa suurten teollisuuslaitosten ja nimellisesti lämpöteholtaan yli 20 megawatin polttolaitosten hiilidioksidipäästöt. Suomessa päästökauppalain soveltamisalaan kuuluvat myös kaikki samaan kaukolämpöverkkoon lämpöä tuottavat laitokset, jos yhdenkin kaukolämpöverkkoon lämpöä tuottavan laitoksen lämpöteho ylittää 20 megawattia.

Laissa ehdotetaan säädettäväksi päästöoikeuksien jakomenetelmästä ja yksityiskohtaiset jakoperusteet päästökaudelle 2008—2012. Päästöoikeudet jaetaan toiminnanharjoittajille

maksutta. Laitokset ja niiden tuotannon osat ryhmitellään myös kaudella 2008—2012 niiden toiminnan luonteen ja tuotettavan tuotteen perusteella alaryhmiin. Kullekin alaryhmälle määritellään erilliset jakoperusteet.

Päästöoikeuksien jakoperusteena on edelleen pääsääntöisesti laitosten päästöhistoria vuosilta 1998—2002. Lauhdesähkön päästöoikeuksia laskettaessa käytetään vuosien 2000—2003 päästöhistoriaa. Pääosin päästöhistorian perusteella laskettuihin laskennallisiin päästöoikeusmääriin sovelletaan alaryhmäkohtaisia tehostamis- tai leikkauskertoimia. Teollisuusprosessien ja teollisuuden energiantuotannon laskennallista päästöoikeusmäärää ehdotetaan leikattavaksi vähiten ja lauhdesähkön eniten.

Päästökauppadirektiivin yhdenmukaisen täytäntöönpanon vuoksi lain soveltamisalaa ehdotetaan laajennettavaksi koskemaan komission edellyttämiä polttoprosesseja.

Päätökset uusille osallistujille myönnettävistä päästöoikeuksista ehdotetaan siirrettäviksi valtioneuvostolta kauppa- ja teollisuusministeriölle. Lakiin esitetään tehtäväksi myös joitain muita järjestelmän toimivuuden kannalta tarpeellisia muutoksia.

Ehdotettu laki on tarkoitettu tulemaan voimaan mahdollisimman pian sen jälkeen, kun se on hyväksytty ja vahvistettu.

Lakialoite

Lakialoitteessa ehdotetaan muutettavaksi päästökauppalakia siten, että päästökauppakaudella 2008—2012 päästöoikeuksista 10 prosenttia huutokaupataan ja loput jaetaan maksutta. Samoin ehdotetaan tehtäväksi muutoksia uusia osallistujia koskevaan sääntelyyn, hankemekanismin käyttöön sekä lain eri alaryhmien päästöoikeuksien laskentasääntöihin. Lakialoitteessa ehdotetaan lisäksi, että eduskunta päättää päästöoikeuksien kokonaismäärästä.

VALIOKUNNAN KANNANOTOT

Yleisperustelut

Talousvaliokunta esittää, että lakiehdotus hyväksytään hallituksen esityksen pohjalta lähinnä teknisin muutoksin ja että lakialoitteen mukainen päästökauppalaan muutosesitys hylätään.

Hallituksen esitys

Esitys koskee toisen päästökauppakauden ja samalla ensimmäisen Kioton pöytäkirjan mukaisen velvoitekauden päästöoikeuksien jakoa. Kioton velvoitteiden mukaisesti Suomen kokonaispäästöjen tulee kaudella 2008—2012 pysyä keskimäärin vuoden 1990 päästöjen tasolla. Käytännössä tämä merkitsee, että kansalliset päästöoikeutemme alittavat tarpeen arviolta noin 18 prosentilla. Vuotuisia päästöoikeuksia arvioidaan olevan 13 prosenttia vähemmän kuin ensimmäisellä päästökauppakaudella.

Valiokuntakäsittelyn kuluessa on kiinnitetty erityistä huomiota esityksen taakanjakoa, hanke-mekanismien käyttöä ja laitospohjaista hyöty-suhteen huomioon ottamista koskeviin kysymyksiin.

Energia- ja ilmastostrategia

Esitykseen liittyviä peruslinjauksia on tehty valtioneuvoston energia- ja ilmastostrategiassa (VNS 5/2005 vp; EK 17/2006 vp). Strategian mukaan Suomella on Kioton velvoitekaudella käytössä keskimäärin 70,5 miljoonan tonnin (uusimman arvion mukaan 71,1 miljoonan tonnin) edestä sallittuja päästömääräyksiköitä (AAU) vuodessa. Ne eivät riitä kattamaan arvioitua tarvetta, vaan päästöyksiköitä tarvitaan tehtyjen selvitysten perusteella nieluvaikutukset mukaanlukien noin 11 miljoonaa tonnia (uusimman tiedon mukaan 12 miljoonaa tonnia) keskimäärin vuodessa lisää. Vaikka päästökauppa lisää päästövelvoitteen hoidon kustannustehokkuutta, on Valtion taloudellinen tutkimuskeskus arvioinut, että Suomen bruttokansantuote on Kioton kaudella vuodessa 0,6—0,9 prosenttia alempi kuin ilman päästövelvoitetta.

Strategian mukaisesti päästöjen vähentämisestä aiheutuva taakka jaetaan päästökauppasektorin ja ei-päästökauppasektorin välillä siten, että päästökauppasektorin vuotuinen osuus alijäämästä on noin 8,7 miljoonaa tonnia ja ei-päästökauppasektorin noin miljoona tonnia. Lisäksi valtio lisää Suomen käytettävissä olevien päästöyksiköiden määrää Kioton mekanismien ja niin sanotun koeohjelman kautta hankittujen päästövähennemien avulla noin 2,4 miljoonan tonnin verran vuosittain.

Talousvaliokunta on selonteosta antamassaan mietinnössä (TaVM 8/2006 vp) mm. pitänyt valtioneuvoston esittämää taakanjakoa päästökauppasektorin, ei-päästökauppasektorin ja valtion välillä lähtökohtaisesti perusteltuna. Pidemmällä aikavälillä tulee kuitenkin tavoitteena olla ei-päästökauppasektorin nykyistä merkittävämpi osallistuminen taakanjakoon. Esillä oleva hallituksen esitys koskee taakanjakoa päästökauppasektorin sisällä.

Päästökauppasektorin taakanjako

Päästökauppasektorin sisäisen taakanjaon osalta esityksen tavoitteena on ottaa huomioon eri sektoreiden mahdollisuudet tehdä kasvihuonekaasupäästöjä vähentäviä toimenpiteitä ja siirtää päästöjen rajoittamisesta ja päästöoikeuksien hankinnasta syntyvät kustannukset lopputuotteiden hintoihin. Päästökauppasektori on voimassa olevan lain tapaan jaettu viiteen alaryhmään, mutta nyt eri alaryhmien päästöoikeuksia ehdotetaan leikattavan yksilöllisten tehostamis- ja leikkauskertomien avulla eikä, kuten ensimmäisellä päästökauppakaudella, samalla sovituskertomella 0,94616. Kaudella 2008—2012 sovituserrointa ehdotetaan sovellettavaksi vain lauhdesähkөө. Sen avulla voidaan vähentää tai lisätä jakoperusteiden mukaan laskettavaa laitoksen päästöoikeusmäärää. Eri alaryhmien tehostamis- tai leikkaukset vaihtelevat lauhdesähkön 0,33 ja teollisuusprosessien 0,95 välillä. Suurimmat leikkaukset kohdistuvat siten lauhdesähkөө ja pienimmät prosessiteollisuuteen.

Muutoin päästöoikeuksien jaon pääperiaatteet vastaavat voimassaolevaa sääntelyä. Päästöoikeudet ehdotetaan jaettavan maksutta vuosien 1998—2002, lauhdesähkön osalta vuosien 2000—2003, päästöhistorian perusteella.

Talousvaliokunta pitää valittua taakanjaon peruslinjausta energia- ja ilmastostrategian mukaisena. Kansantaloudellisia kokonaisvaikutuksia ajatellen taakkaa on kustannustehokkainta jyvittää eniten sinne, missä siitä koituvat lisäkustannukset voidaan tehokkaimmin siirtää lopputuotteen hintoihin. Prosessiteollisuudessa tämä on vaikeinta, sillä sen osalta lopputuotteen hinnat määräytyvät maailmanmarkkinoilla. Päästökaupasta aiheutuvien lisäkustannusten siirtäminen hintoihin merkitsisi hintakilpailukyvyn heikentymistä, sillä useilla kilpailijamailla vastaavaa rasitetta ei ole. Suurin osa taakasta jää näin energiasektorille. Päästökaupan seurauksena päästöttömät ja vähäpäästöiset tuotantomuodot saavat merkittävästi kilpailuetua. Sähkön tuotannon pitäisi reagoida markkinatilanteeseen lisäämällä näiden tuotantomuotojen tarjontaa. Tämä edellyttää uusia investointeja, joiden tarpeeseen ja mahdollisiin edistämistoimiin valiokunta on kiinnittänyt erityistä huomiota energia- ja ilmastostrategiasta antamassaan mietinnössä. Valiokunta on edellyttänyt, että hallitus käyttää ohjauskeinoja ja selvittää ennakkoluuottomasti uusia tapoja fossiilisiin polttoaineisiin perustuvan energiatuotannon vähentämiseksi ja tuotannon lisäämiseksi kotimaisilla uusiutuvilla energialähteillä. Uusien investointien aikaansaamiseksi on tärkeää, että kansallisessa jaksosuunnitelmassa varataan riittävä osuus uusille osallistujille.

Esityksessä todetaan, että ehdotetun kaltainen päästöoikeuksien jako on eri polttoaineiden osalta kilpailuneutraali. Eri polttoaineiden markkinaosuuksiin vaikuttaa sen sijaan voimakkaasti päästöoikeuden hinta. Erityisesti energia-puun kilpailukyvyn arvioidaan lisääntyvän.

Yritysten kannalta päästöoikeus muodostaa uuden tuotantontekijäluokan, joka tulee ottaa huomioon tuotetta hinnoiteltaessa. Esityksessä todetaan, että kyse on vaihtoehtoiskustannuksesta. Yritys voi joko myydä päästöoikeuden tai

käyttää sen tuotannossa sen mukaisesti, kumpi vaihtoehtoista on kannattavin. Kaikilla aloilla tämä ei kuitenkaan ole mahdollista. Kuten esityksessäkin todetaan (s. 36), muodostaa kaukolämpösektori tältä osin poikkeuksen, koska sillä on sopimuksiin perustuva lämmön toimitusvelvollisuus. Valiokunnan asiantuntijakuulemisessa onkin kiinnitetty vakavaa huomiota valittujen leikkauskertoimien vaikutuksiin kaukolämpösektorin osalta. On katsottu, että niiden myötä kaukolämpö voi menettää oleellisesti markkinaosuutta kiinteistökohtaisille lämmitysratkaisuille tai yritykset voivat ryhtyä rakentamaan erillisiä, päästökaupan ulkopuolelle jääviä kaukolämpöverkkoja. Arviona on esitetty, että sektori joutuu nostamaan mahdollisten uusien asiakkaiden hintoja jopa 20 prosenttia, jotta päästöoikeuksien oston johdosta syntyvät lisäkustannukset voitaisiin kattaa.

Noin 73 prosenttia kaukolämmön tuotannosta perustuu sähkön ja lämmön yhteistuotantoon, jonka on sekä kansallisella että EU-tasolla todettu olevan tehokas ja ympäristöystävällinen tuotantotapa. Kaukolämmityksen osuus Suomen lämmitysmarkkinoista on noin 50 prosenttia. Sen piiriin kuuluu nykyisellään noin 90 prosenttia asuinkerrostaloista, noin puolet rivitaloista ja valtaosa maamme julkisista ja liikerakennuksista. Kasvupotentiaalia olisi näin ollen edelleen erityisesti pientalojen lämmityksen osalta. Valiokunta katsoo, että tätä kasvupotentiaalia tai nykyisen kaukolämpöverkon toimintaa ei saa vaarantaa päästökaupan aiheuttamilla lisäkustannuksilla. Edellä olevaan viitaten talousvaliokunta katsoo, että päästökauppalaan vaikutukset kaukolämmityksen kehitykseen tulee selvittää ja ryhtyä toimiin sektorin toimintaedellytysten turvaamiseksi (*Valiokunnan lausumaehdotus*).

Hankemekanismit

Tiukkojen päästöjen alentamisvelvoitteiden kustannusvaikutuksia pyritään tasoittamaan linkki-direktiivin mukaisten Kioton pöytäkirjan hankemekanismin käyttämällä. Mekanismin käytön perusajatuksena on, että globaalin ongelman ratkaisemisen kannalta on sama, missä päästövähennyksiä tehdään. Koska nämä

hankkeet voivat olla vain kansallisia toimia täydentäviä, tullaan valtioneuvoston päättämässä jakosuunnitelmassa asettamaan mekanismien käytölle enimmäistaso. Valiokunta katsoo, että Kioton mekanismien käyttö lisää päästövähennystoimien kustannustehokkuutta ja on omiaan vähentämään ilmastovelvoitteiden täyttämistä kansantaloudelle aiheutuvaa taakkaa. Lisäksi ne antavat yrityksille mahdollisuuden tasata velvoitteista aiheutuvaa hintariskiä pidemmälle aikavälille. Valiokunta puoltaa mekanismien käyttöä kansainvälisten sääntöjen sallimissa rajoissa.

Mekanismeihin liittyvät markkinat ovat taloudelliselta arvoltaan merkittävät. Kun EU:n päästökauppa on arvoltaan noin 15 miljardia euroa vuodessa, ovat yksinomaan Kiinassa vireillä olevat mekanismihankkeet arvoltaan saman suuriset. Määrällisesti hankkeita arvioidaan olevan käynnissä tai valmisteilla tuhansia.

Ympäristövaliokunnan tapaan (YmVL 42/2006 vp) talousvaliokunta katsoo, että mekanismien käyttö tulee nähdä myös osana teknologian siirtoa, jolla ilmastomuutoksen kannalta keskeiset kehitys- ja siirtymämaat saadaan asteittain tiiviimmin mukaan kasvihuonekaasujen vähentämiseen. Talousvaliokunta painottaa, että mekanismien käyttöön sisältyy paljon mahdollisuuksia mutta myös riskejä. Kokemukset mekanismien laajemmasta käytöstä ovat vielä vähäisiä, joten niiden toiminnan seuranta on erityisen tärkeää. Mekanismeihin liittyvät projektit ovat usein myös pitkiä, ja niiden toteutumisen kannalta on olennaista tietää, kuinka päästökauppa tulee jatkumaan vuoden 2012 jälkeen.

Talousvaliokunta on käsitellyt mekanismien käytön hallinnollisia kysymyksiä Kioton mekanismeja koskevasta hallituksen esityksestä (HE 161/2006 vp) antamassaan mietinnössä (TaVM 27/2006 vp).

Järjestelmän jatkokehittäminen

Talousvaliokunta on energia- ja ilmastoselonteosta antamassaan mietinnössä painottanut tarvetta aikaansaada globaali, tasapuolisiin sääntöihin perustuva ilmastopidäminen sekä kiinnittänyt huomiota nykyisen päästökauppajärjestelmän puutteisiin. Valiokunta on mm. painottanut

tarvetta lisätä päästökaupan läpinäkyvyyttä. Kioton mekanismien osalta valiokunta on todennut, että markkinoilta puuttuu tarkka tieto siitä, millä tavalla eri mekanismien avulla on lopulta kyetty vähentämään kasvihuonekaasupäästöjä. Samoin on tärkeää varmistaa, että päästökaupan kautta kerätyt mahdolliset voitot käytetään järjestelyn tavoitteiden mukaisesti ilmaston kannalta kestäviin investointeihin. EU:n järjestelmän jatkokehittäminen on parhaillaan vireillä, ja komissiolta odotetaan tulevina vuosina tähän liittyviä säädösesityksiä.

EU:n jäsenmaat ovat jo lähtökohtaisesti eri asemassa päästökaupassa, sillä päästöjen leikkausvelvoite vaihtelee huomattavasti maittain. Suomen päästöleikkaustavoitteet ovat valitun tavoitevuoden vuoksi EU:n tiukimpia. Eri jäsenmaissa sijaitsevien laitosten eriarvoisuutta lisäävät sääntelyn erot kansallisten päästöoikeuksien jakokriteerien ja hankemekanismien käyttömahdollisuuden osalta. Myös valtion osallistuminen päästöyksiköiden hankintaan vaihtelee huomattavasti eri EU-maissa. Nämä erot ovat omiaan vääristämään kilpailutilannetta EU:n sisällä. Komissiolla on mahdollisuus kansalliset jakosuunnitelmat hyväksyessään yhtenäistää menettelyjä, mutta tarvetta on myös yhteisösääntelyn kehittämiseen.

Esityksen tavoitteena on kohdella kunkin alaryhmän laitoksia mahdollisimman tasapuolisesti. Laitoskohtaisten velvoitteiden määrittäminen perustuu perintömenettelyn mukaiseen käsittelyyn, jossa ei tarkemmin pyritä ottamaan huomioon esimerkiksi laitosten kokonaishyötysuhdetta. Laitosten tehokkuus otetaan huomioon lähinnä leikkauskertoimien avulla leikkaamalla lauhdetuotannon päästöoikeuksia enemmän kuin kokonaishyötysuhteeltaan edullisempien yhteistuotannon ja erillisen kaukolämmön tuotannon päästöjä. Samoin uusien laitosten ja laitosten muutosvelvoitteiden osalta (31 n §) nimellisen lämpötehon käyttö suosii kokonaishyötysuhteeltaan tehokkaita laitoksia, koska ne saavat saman verran päästöoikeuksia kuin saman alaryhmän tehottomammat laitokset.

Nykyiseen tietynlaiseen massamenettelyyn ovat johtaneet käytännön syyt. Kansalliseen

päästökauppajärjestelmäämme kuuluu tällä hetkellä lähes 600 laitosta. Päätösten valmisteluai-kataulu on kireä ja monivaiheinen, mikä tekee laitostakohtaiseen harkintaan perustuvan päästö-oikeusmäärästä päättämisen käytännössä vai-keaksi. Myös väljemmän kohtuullistamissään-nöksen säätäminen on vaikeaa ilman tasapuoli-sia kriteerejä. Periaatteiden tulee olla läpinäky-vät ja selkeät tulkintaristiriitojen välttämiseksi. On myös otettava huomioon, ettei päästöoikeuk-sien määrä lisäännä, vaan jollekin laitokselle myönnettävät lisäpäästöoikeudet vähentävät muille laitoksille jaettavissa olevaa päästö-oikeuksien määrää.

Järjestelmän laitostakohtaiseen harkintaan liit-tyvät nykyiset ongelmat eivät kuitenkaan poista jatkokehittämisen tarvetta. Talousvaliokunta katsookin ympäristövaliokunnan tapaan, että järjestelmää edelleen kehitettäessä tulisi nykyis-tä paremmin ottaa huomioon laitosten ympäris-tötehokkuus ja vähäpäästöisyys. Esimerkiksi parhaan käytettävissä olevan teknologian arvi-oitokriteerien kehittäminen toisi järjestelmään lisää kaivattua joustoa, joka edistäisi sekä uuden ympäristöystävällisen teknologian kehittämistä että sen käyttöä.

Muuta

Lakiehdotuksen mukaan valtioneuvosto tekee ensimmäisen päästökauppakauden tapaan lopul-lisen jakosuunnitelmaesityksen komissiolle päästökauppalaan asettamien sääntöjen rajoissa. Tämä vastaa ensimmäisen päästökauppakauden mukaista menettelyä.

Päätöksentekoaikataulun tiukkuuden vuoksi valiokunta pitää menettelyä sinänsä perusteltu-na, mutta katsoo, että asian merkittävyyden vuoksi valiokunta tulee pitää tarkoin informoitu-na lopullisen jakosuunnitelman tultua hyväksy-tyksi.

Lakialoite

Niiltä osin kuin lakialoitteessa esitetään muu-toksia laitosten hyötysuhteen parempaan huo-mioon ottamiseen, hankemekanismin käyttöön ja eduskunnan oikeuteen päättää päästöoikeuksi-

en kokonaismäärästä valiokunta viittaa, mitä edellä on hallituksen esityksen osalta todettu.

Lakialoitteessa ehdotetaan, että 10 prosenttia päästöoikeuksista huutokaupataan. Valiokunta katsoo, että ehdotettu huutokauppamenettely ai-heuttaisi ongelmia erityisesti niille yrityksille, jotka eivät voi sisällyttää huutokauppamennet-lystä koituvia lisäkustannuksia tuotteen hintaan. Näin olisi erityisesti vientiyritystemme osalta. Valiokunta pitää tärkeänä, ettei vientiyritystem-me tasapuolisia kilpailuedellytyksiä heikennetä. Kansallisten päästöoikeuksien kokonaismäärä on noin 18 prosenttia arvioitua tarvetta pienem-pi. Suomessa toimivat sähköntuottajat ja ne kau-kolämmöntuottajat, joilla ei ole päästöoikeuden hintaa edullisempia päästöjen vähentämiskeino-ja, joutuvat päästöoikeuksien niukkuuden vuoksi ostamaan merkittävän osan päästöoikeuksista muista EU-maista ilman huutokauppaakin. Jos tämän lisäksi osa päästöoikeuksista huutokau-pattaisiin, vääristäisi se kilpailuasetelmaa muis-sa maissa sijaitsevien laitosten kanssa ja kauko-lämmön osalta päästökauppasektorin ulkopuo-lella olevan lämmön tuotannon kanssa. Toimi-van huutokauppamenettelyn luominen edellyt-täisi valiokunnan näkemyksen mukaan vähin-tään koko EU:n kattavaa yhtenäistä sääntelyä.

Lakialoitteessa ehdotetaan, että alaryhmään C (kaukolämpö ja yhteistuotanto) sovellettaisiin leikkauskerrointa 0,75 ja alaryhmään D (kauko-lämpö) leikkauskerrointa 0,10. Valiokunta kat-soo, että leikkauskertoimet tulee asettaa siten, että niiden osalta otetaan huomioon eri alaryh-mien mahdollisuudet siirtää päästöjen rajoitta-misesta ja päästöoikeuksien hankinnasta aiheu-tuvat kustannukset lopputuotteiden hintoihin. Hallituksen esityksenkin mukaisilla leikkaus-kertoimilla energiantuotantoon kohdistuvat päästöoikeuksien leikkaukset arvioituun tarpee-seen verrattuna ovat suurempia kuin muiden jä-senvaltioiden jakosuunnitelmissa keskimäärin. Valiokunta katsoo, ettei alaryhmien C ja D lei-kkauskertoimien tiukentaminen ole edellä olevan vuoksi tarkoituksenmukaista.

Lakialoitteessa ehdotetaan, että valtion tulee mitätöidä mahdollisesti käyttämättä jäävät uusil-le osallistujille varatut päästöoikeudet. Valio-

kunta toteaa, että uusille osallistujille varatun osuuden riittävyys ja mahdollinen ylijäämä on selvillä vasta päästökauppakauden lopussa. Päästöoikeusmarkkinoiden tilanteesta ja päästöoikeuden hinnasta, vuoden 2012 jälkeisestä ilmastopolitiikasta ja valtion mahdollisuudesta käyttää säästyneet päästöoikeudet vuoden 2012 jälkeen ei ole tällä hetkellä varmuutta. Valiokunta katsoo, että tämän vuoksi ei ole perusteltua rajata pois mahdollisuutta, että valtio voisi myydä varaukseen jääneet päästöoikeudet. Tämä saat-
taa olla aiheellista erityisesti silloin, jos päästöoikeuksista on niukkuutta ja niiden hinnat ovat korkealla.

Yksityiskohtaiset perustelut

31 a §. Kansallisen jakosuunnitelmaesityksen alaryhmät. Päästökauppakaudella 2005—2007 terästehtaan teräksentuotannon päästöoikeuksien laskennassa ja päästöjen tarkkailussa laitoksen tuotannon osia ei tarkastella erikseen, vaan niihin sovelletaan niin sanottua massatase-laskentaa. Päästökauppakaudella 2008—2012 ehdotetaan sovellettavaksi samaa käytäntöä. Tällöin kaikki teräksen valmistuksen polttoprosessit kuuluisivat alaryhmään A.

Ehdotuksen sanamuoto "integroidun terästehtaan muut polttoprosessit" laajentaa alaryhmän A jakoperusteiden soveltamista kaudella 2005—2007 sovelletusta käytännöstä. Valiokunta katsoo, että ehdotettu sanamuoto johtaa päästöoikeuksien ylliallokaatioon. Tämän vuoksi valiokunta ehdottaa, että pykälän A kohdan sanamuoto muutetaan kuulumaan "teräksen valmistuksen muut polttoprosessit", jolloin terästehtaan laitosalueella sijaitsevien polttolaitosten päästöoikeudet lasketaan nykyiseen tapaan alaryhmän B jakoperusteiden mukaisesti.

31 n §. Uusia laitoksia koskevat jakoperusteet. Valiokunta on korjannut kirjoitusvirheen. Voimassa olevan lain tapaan prosessiteollisuuden alaan kuuluu rakennusaineteollisuus, ei rakennusteollisuus.

Voimaantulosäännös. Lakiehdotuksessa ei esitetä muutettavaksi päästökauppalain 55 §:ää. Valiokunta on tämän vuoksi poistanut voimaantulosäännöksen 4 momentissa olevan virheellisen viittauksen. Vastaavasti lakiehdotuksen yksityiskohtaisissa perusteluissa voimaantuloa koskevassa jaksossa (s. 73) oleva viittaus lain 55 §:ään tarkoittaa viittausta 55 a §:ään.

Päätösehdotus

Edellä esitetyn perusteella talousvaliokunta ehdottaa,

että lakiehdotus hyväksytään muutoin hallituksen esityksen mukaisena paitsi 31 a ja 31 n § sekä voimaantulosäännös muutettuina (Valiokunnan muutosehdotukset),

että lakialoite LA 107/2006 vp hylätään ja

että hyväksytään yksi lausuma (Valiokunnan lausumaehdotus).

Valiokunnan muutosehdotukset

31 a §

Kansallisen jakosuunnitelmaesityksen alaryhmät

Päästökauppakauden 2008—2012 kansallista jakosuunnitelmaesitystä ja päästöoikeuksien myöntämistä varten laitoksen ja sen tuotannon osat ryhmitellään seuraaviin alaryhmiin:

A) teollisuusprosessit, joissa päästöt aiheutuvat tuotannon raaka-aineista, prosessipolttoaineista tai prosessiin kiinteästi sidoksissa olevista polttoaineista, sekä *teräksen valmistuksen* muut polttoprosessit;

(B—E kohta kuten HE)

31 n §

Uusia laitoksia koskevat jakoperusteet

(1 ja 2 mom. kuten HE)

Uusien laitosten tai laitosten muutosten vuotuisina huipunkäyttöaikoina käytetään seuraavia arvoja:

(1 ja 2 kohta kuten HE)

3) prosessiteollisuuden (massa- ja paperi-, öljynjalostus-, kemian-, metallien jalostus- sekä rakennusaineteollisuus) tuotanto sekä siihen liittyvä lämmön ja höyryn tuotanto: 7 000 h/a;

(4—6 kohta kuten HE)

(4 ja 5 mom. kuten HE)

(1—3 mom. kuten HE)

Tämän lain 53, (*poist.*) 55 a ja 57 §:n säännöksiä sovelletaan todentajiin, jotka todentavat vuo-

den 2008 ja sen jälkeisten vuosien päästöselvityksiä.

(5 ja 6 mom. kuten HE)

Valiokunnan lausumaehdotus

Eduskunta edellyttää, että hallitus selvittää lain vaikutukset kaukolämpösektorin kehitykseen ja ryhtyy toimiin sektorin toimintaedellytysten turvaamiseksi.

Helsingissä 10 päivänä tammikuuta 2007

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

pj. Jouko Skinnari /sd
vpj. Jari Leppä /kesk
jäs. Arto Bryggare /sd
Sari Essayah /kd (osittain)
Klaus Hellberg /sd
Esko Kiviranta /kesk
Martti Korhonen /vas
Marjaana Koskinen /sd
Seppo Lahtela /kok

Sirpa Paatero /sd
Klaus Pentti /kesk (osittain)
Antti Rantakangas /kesk (osittain)
Martin Saarikangas /kok
Sari Sarkomaa /kok (osittain)
Juhani Sjöblom /kok (osittain)
Oras Tynkkynen /vihr
vjäs. Roger Jansson /r (osittain).

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Tuula Kulovesi.

VASTALAUSE

Perustelut

Päästökauppa on sekä EU:ssa että Suomessa tärkein työkalu ilmastotavoitteiden saavuttamisessa ja päästöjen vähentämisessä. Talousvaliokunnan olisi tullut mietinnössään päästökauppalaian muuttamisesta (HE 161/2006 vp) parantaa päästökaupan kansallisen toimeenpanon ympäristövaikuttavuutta ja tehokkuutta.

Päästöoikeudet ovat valtion omaisuutta, jota päästökauppalailla jaetaan yrityksille mittavien summien arvosta. EU:n komissio on kannustanut jäsenmaita hyödyntämään päästöoikeuksien huutokauppaa direktiivin sallimissa rajoissa. Tähän asti ongelmana on ollut, että kaupan volyymi on ollut pieni markkinoiden arvoon nähden, jolloin hinnanmuodostus ei ole toiminut kunnolla.

Huutokauppa parantaa markkinoiden likviditeettiä, poistaa ilmaisen alkujaon aiheuttamia ansiottomia voittoja fossiilisia polttoaineita käyttäviltä voimalaitoksilta ja tuo valtiolle merkittäviä tuloja. Huutokaupan tuotoilla voitaisiin tarvittaessa rahoittaa satsauksia mm. prosessiteollisuuden tutkimukseen ja kehitykseen sekä kestävä teknologian investointeihin.

Valiokunnan olisi tullut ehdottaa lakiehdotuksen 15 §:n muuttamista siten, että päästökauppakaudella 2008—2012 päästöoikeuksista 10 % huutokaupataan ja loput jaetaan maksutta. Huutokaupan ajankohdasta ja ehdoista päättäisi valtioneuvosto.

EU:n komissio on kansallisia jakosuunnitelmia käsitellessään useimmissa tapauksissa leikkannut olennaisesti päästöoikeuksien kokonaismäärää yllälokkoinnin välttämiseksi. On perusteltua olettaa, että näin käy myös Suomen jakosuunnitelmalle. Valiokunnan olisi tullut mietinnössään ehdottaa muutoksia lakiehdotuksen 31 c §:ssä lueteltujen alaryhmien C (mm. kaukolämpölaitokset) ja D (mm. lauhdutusvoimalaitokset) leikkauskertoimiin. Alaryhmään C olisi

tullut soveltaa leikkauskerrointa 0,75 ja alaryhmään D leikkauskerrointa 0,10.

Valiokunta on mietinnössään aivan oikein kiinnittänyt huomiota tarpeeseen ottaa päästöoikeuksia jaettaessa laitosten tehokkuus huomioon nykyistä paremmin. Lakiehdotuksen pykälä 31 f, 31 h, 31 i ja 31 n olisi tullut muuttaa niin, että päästöoikeuksien määrä riippuu laitoksen hyötysuhteesta.

Päästöoikeuksien kokonaismäärä on päästökaupan kansallisen toteutuksen tärkein päätös. Lakiesityksen mukaan se jää kuitenkin valtioneuvoston päätettäväksi. Valiokunta on mietinnössään perustellusti korostanut valiokunnan oikeutta saada tietoja lopullisesta jakosuunnitelmasta. Ratkaisu ei kuitenkaan ole riittävä sen turvaamiseksi, että eduskunta pääsee vaikuttamaan tehtävään päätökseen. Valiokunnan olisi tullut mietinnössään ehdottaa lakiehdotukseen lisättäväksi uusi pykälä 34 a, jolla eduskunta päättää päästöoikeuksien kokonaismäärästä.

Valiokunnan lausuma kaukolämmön toimintaedellytysten turvaamisesta on kannatettava. Mietinnössä olisi kuitenkin tullut tuoda esiin konkreettisia keinoja kaukolämmön aseman parantamiseksi kilpailussa erillislämmityksen kanssa. Tällaisia ovat mm. pientalojen lämmityksessä käytetyn polttoöljyn veron tason nostaminen pohjoismaiselle tasolle ja lämmityssähkön verotuksen kiristäminen.

Mietinnössä olisi tullut myös kiirehtiä sähköyhtiöiden päästökaupan takia saamien ansiottomien eli ns. windfall-voittojen verottamista. Windfall-voittojen maksajiksi joutuvat kaikki markkinoilta sähköä ostavat toimijat, teollisuudessa erityisesti ostosähkön varassa oleva metalliteollisuus. Vero olisi mahdollista toteuttaa erillisverona. Sen tuotoilla voitaisiin rahoittaa mm. investointeja energiankäytön tehostamiseen ja kotimaisiin uusiutuviin energianlähteisiin.

Ehdotus

Edellä olevan perusteella ehdotan,

*että lakiehdotus hyväksytään muutettuna seuraavasti (Vastalauseen muutos-
ehdotus):*

Vastalauseen muutosehdotus

Laki

Päästökauppalain muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
muutetaan 30 päivänä heinäkuuta 2004 annetun päästökauppalain (683/2004) 2 §:n 1 momentin 1 ja 4 kohta, 3 §, 4 §:n 2 momentti, 5 §:n 7 ja 8 kohta, 7 §:n 2 momentti, 3 luvun otsikko, 15 §, 17 §:n 2 momentti sekä 32—35, 38, 40, 41, 49, 53 ja 57 §, 61 §:n 1 ja 2 momentti sekä 67 ja 71 § sekä, lisätään 2 §:n 1 momenttiin uusi 5 kohta, 5 §:ään uusi 9—15 kohta, 18 §:n edelle uusi luvun otsikko, lakiin uusi 3 b ja 6 a luku sekä uusi 34 a, 54 a, 55 a ja 64 a § seuraavasti:

2—5 ja 7 §
(Kuten TaVM)

3 luku

**Kansallinen jakosuunnitelmaesitys ja päästö-
oikeuksien jakomenetelmä**

15 §

Jakomenetelmä

*Päästökauppakaudella 2005—2007 (poist.)
päästöoikeudet jaetaan toiminnanharjoittajille
maksutta. Kaudella 2008—2012 päästöoikeuk-
sista 10 % huutokaupataan ja loput jaetaan
maksutta. Valtioneuvosto päättää huutokaupan
ajankohdasta ja ehdoista.*

17 §
(Kuten TaVM)

3 a luku

**Päästöoikeuksien jakoperusteet päästökaup-
pikaudelle 2005—2007**

3 b luku

**Päästöoikeuksien jakoperusteet päästökaup-
pikaudelle 2008—2012**

31 a ja 31 b §
(Kuten TaVM)

31 c §

Alaryhmien tehostamis- ja leikkauskertoimet

(1 mom. kuten TaVM)

Päästöoikeuksia myönnettäessä alaryhmien C ja D laskennalliset päästöoikeudet kerrotaan seuraavilla leikkauskertoimilla:

- 1) alaryhmän C leikkauskerroin 0,75;
- 2) alaryhmän D leikkauskerroin 0,10.

31 d ja 31 e §
(Kuten TaVM)

31 f §

Alaryhmän B jakoperusteet

Alaryhmään B kuuluville laitoksille päästökauppaudelle 2008—2012 myönnettävät teollisuuden energiantuotannon ja sen yhteydessä tuotetun sähkön yhtä vuotta vastaavat päästöoikeudet lasketaan kertomalla teollisuuden energiantuotannon ja sen yhteydessä tuotetun sähkön keskimääräinen *vuosituotanto polttoaineiden keskimääräisellä ominaispäästökertoimella*. Massa- ja paperiteollisuuden, metallien valmistuksen sekä kemianteollisuuden alaryhmään B kuuluvien laitosten päästöoikeudet lasketaan kertomalla edellä saatu tulo laitoksen energiantuotantoon kiinteästi liittyvän teollisuusprosessin 1 päivän tammikuuta 2007 ja 30 päivän kesäkuuta 2000 tiedossa olevien kapasiteettien suhteella. Saatu luku kerrotaan alaryhmän B tehostamiskertoimella 0,90.

(2—8 mom. kuten TaVM)

31 g §
(Kuten TaVM)

31 h §

Alaryhmän C laitospöytäkäytävät jakoperusteet

Kaukolämpöverkolle 31 g §:n mukaisesti lasketut päästöoikeudet kohdistetaan yksittäisille toiminnanharjoittajille (*poist.*) kaukolämpöverkossa toimivien toiminnanharjoittajien *polttolaitosyksiköiden kaukolämmön ja siihen liittyvän sähkön yhteenlasketun tuotannon suhteessa yhteisinä toimintavuosina 2002—2005*. Toiminnanharjoittajan laskennalliset hiilidioksidipäästöt yhteisinä toimintavuosina 2002—2005 saadaan kertomalla toiminnanharjoittajan kaukolämmöntuotannon ja sen yhteydessä tuotetun sähkön polttoainekulutus yhteisinä toimintavuosina 2002—2005 kaukolämmön ja sen yhteydessä tuotetun sähkön keskimääräisellä ominaispäästökertoimella vuosina 1998—2002.

(2—5 mom. kuten TaVM)

31 i §

Alaryhmien D ja E jakoperusteet

Alaryhmään D kuuluville laitoksille päästökauppaudelle 2008—2012 myönnettävät yhtä vuotta vastaavat päästöoikeudet lasketaan kertomalla vuosien 2000—2003 *laskennallinen polttoaineenkulutus* vuosien 2000—2003 keskimääräisellä ominaispäästökertoimella ja kertomalla tämä tulo alaryhmän D leikkauskertoimella 0,10. Näin saatu päästöoikeusmäärä kerrotaan vielä 31 s §:ssä tarkoitettulla sovituskerroimella. Polttoainekulutus ja ominaispäästökertoimen lasketaan vuosien 2000—2003 aritmeettisena keskiarvona. *Laskennallinen polttoaineenkulutus lasketaan jakamalla vuosien 2000—2003 keskimääräinen vuotuinen sähköntuotanto laskennallisella hyötysuhteella 0,5*.

Alaryhmään E kuuluville laitoksille päästökauppaudelle 2008—2012 myönnettävät yhtä vuotta vastaavat päästöoikeudet lasketaan kertomalla vuosien 1998—2002 *laskennallinen vuotuinen polttoainekulutus* vuosien 1998—2002 keskimääräisellä ominaispäästökertoimella ja kertomalla tämä tulo alaryhmän E tehostamiskertoimella 0,90. Polttoainekulutus ja ominaispäästökertoimen lasketaan vuosien 1998—2002 aritmeettisena keskiarvona. *Laskennallinen polttoaineenkulutus lasketaan jakamalla vuosien 1998—2002 keskimääräinen vuotuinen sähköntuotanto laskennallisella hyötysuhteella 0,5*.

(3 mom. kuten TaVM)

31 j—m §
(Kuten TaVM)

31 n §

Uusia laitoksia koskevat jakoperusteet

Edellä 31 m §:n 1 momentin 1—4, 6 tai 7 kohdassa tarkoitettua uutta laitosta tai laitoksen muutoksen päästökauppaudella 2008—2012 myönnettävät yhtä vuotta vastaavat päästöoikeudet lasketaan laitoksen tai laitoksen muutoksen

laskennallisen polttoaineenkulutuksen, 3 momentissa tarkoitetun laitostyyppin vuotuisen hui-punkäyttöajan ja vertailupolttoaineena käytettävän polttoaineen polton ominaispäästökertoimen tulona. Laskennallinen polttoaineenkulutus lasketaan jakamalla vuosien 2000—2003 eri energiamuotojen yhteenlaskettu keskimääräinen vuotuinen tuotanto laskennallisella kokonaishyötysuhteella 0,95. Lauhdevoiman osalta käytetään laskennallista hyötysuhdetta 0,5.

(2—5 mom. kuten TaVM)

31 o—t ja 32—34 §
(Kuten TaVM)

34 a § (Uusi)

Eduskunnan päätös päästöoikeuksien kokonaisuudesta

Eduskunta päättää jaettavien päästöoikeuksien kokonaisuudesta valtioneuvoston perustellun esityksen pohjalta ennen kansallisen jakosuunnitelmaesityksen viimeistelyä.

35, 38, 40, 41 ja 49 §
(Kuten TaVM)

6 a luku

Hankeyksiköiden käyttö

51 a—e, 53, 54 a, 55 a, 57, 61, 64 a, 67 ja 71 §
(Kuten TaVM)

Voimaantulosäännös
(Kuten TaVM)

Helsingissä 10 päivänä tammikuuta 2007

Oras Tynkkynen /vihr