

TALOUSVALIOKUNNAN MIETINTÖ 42/2010 vp

Hallituksen esitys päästökauppalainsi

JOHDANTO

Vireilletulo

Eduskunta on 15 päivänä joulukuuta 2010 lähettänyt talousvaliokuntaan valmistelevasti käsiteltäväksi hallituksen esityksen päästökauppalainsi (HE 315/2010 vp).

Lausunto

Eduskunnan päätöksen mukaisesti ympäristövaliokunta on antanut asiasta lausunnon (YmVL 28/2010 vp), joka on otettu tämän mietinnön liitteeksi.

Asiantuntijat

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina

- hallitusneuvos Päivi Janka, työ- ja elinkeinoministeriö
- lainsäädäntöneuvos Ilkka Harju ja neuvotteleva virkamies Seija Kivinen, valtiovarainministeriö

- hallitusneuvos Kaisa Leena Välipirtti, liikenne- ja viestintäministeriö
- neuvotteleva virkamies Magnus Cederlöf, ympäristöministeriö
- ryhmäpäällikkö Jarno Ilme ja lakimies Heli Valkeinen, Energiamarkkinavirasto
- markkinavalvoja Leena Savolainen, Finanssi- valvonta.

Lisäksi kirjallisen lausunnon ovat antaneet

- Fortum Oyj
- Turku Energia
- Elinkeinoelämän keskusliitto EK ry
- Energiateollisuus ry
- Kemianteollisuus ry
- Teknologiateollisuus ry
- Öljyalan Keskusliitto ry
- Metsäteollisuus ry
- Suomen luonnonsuojeluliitto ry.

HALLITUKSEN ESITYS

Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi päästökauppalaki, jota sovellettaisiin päästökauppa- kauden 2013—2020 alusta sekä kyseisen päästökauppa- kauden päästöoikeuksien jaon ja kasvi- huonekaasujen päästölupien valmisteluun. Esityksellä pantaisiin täytäntöön päästökauppa- direktiivi ja sen muuttamisesta annettu direktiivi, joka koskee Euroopan unionin päästökauppa- järjestelmää vuoden 2013 alusta lukien.

Euroopan unionin sisäinen päästökauppa- järjestelmä käynnistyi vuoden 2005 alussa. Niin sanottu päästökauppadirektiivi luo Euroopan unionin laajuiset markkinat päästöoikeuksille. Päästökauppa perustuu ajatukseen, että päästöjä vähennetään siellä, missä se on halvinta. Suomessa päästökauppadirektiivi on pantu täytäntöön päästökauppalainsilla.

Esityksessä ehdotetaan, että päästökauppa- lain soveltamisalaa laajennettaisiin ja täsmen-

nettäisiin kaudella 2008—2012 sovellettavaan päästökauppalakiin verrattuna vastaamaan päästökauppadirektiiviin tehtyjä muutoksia. Ehdotetut kasvihuonekaasujen päästölupaa, päästöoikeuksien kirjaamista, palauttamista ja mitätöintiä, päästöjen tarkkailua ja todentamista, valvontaa ja seuraamuksia sekä muutoksenhakua koskevat säännökset vastaisivat sisällöllisesti suurelta osin voimassa olevan lain säännöksiä. Niitä ehdotetaan tarkistettaviksi vastaamaan päästökauppadirektiivin muutoksia.

Suurimmat muutokset voimassa olevaan lakiin verrattuna koskisivat päästöoikeuksien kokonaismäärän määrittämistä ja päästöoikeuksien jakoa. Laissa todettaisiin, että Euroopan komissio päättää koko EU:n päästökauppaan kuuluvien toimialojen eli päästökaupasektorin vuosittaisen päästöoikeuksien kokonaismäärän päästökauppadirektiivin säännösten mukaisesti.

Maksutta jaettavien päästöoikeuksien harmonisoiduista jakoperusteista säädetään direktiivin nojalla annettavassa komission ilmaisjakosäädöksessä. Lakiin ehdotetaan sisällytettäväksi direktiivissä säädetyt ilmaisjaon periaatteet sekä säännökset, joiden mukaan laitospohjaiseen il-

maisjakoon sovelletaan komission ilmaisjakosäädöstä. Laissa olisi myös säännökset päästöoikeuksien laitospohjaisen ilmaisjaon valmistelusta ja päätöksenteosta.

Suomen päästökauppadirektiivissä määritellyillä laskentaperusteilla saamat huutokaupattavat päästöoikeudet ehdotetaan huutokaupattaviksi komission ja EU:n jäsenvaltioiden yhteisesti valitseman huutokauppapaikan kautta. Huutokaupasta saatavat tulot tuloutetaan valtiolle. Lakiin ehdotetaan sisällytettäväksi huutokauppojen toteuttamista koskevat direktiivissä säädetyt periaatteet sekä huutokauppoihin osallistumisoikeutta koskevat säännökset. Huutokauppojen toteuttamiseen ja osallistumisoikeuden sovelletaan komission päästökauppadirektiivin nojalla antamaa huutokauppa-asetusta.

Lailta kumottaisiin voimassa oleva päästökauppalaki. Sitä sovellettaisiin edelleen päästökauppakausia 2005—2007 ja 2008—2012 koskeviin laitosten toiminnanharjoittajien, todentajien ja viranomaisten oikeuksiin ja velvollisuuksiin.

Ehdotettu laki on tarkoitettu tulemaan voimaan mahdollisimman pian.

VALIOKUNNAN KANNANOTOT

Perustelut

Valiokunta puoltaa lakiehdotuksen hyväksymistä muuttamattomana.

Yleistä

Kyseessä on päästökauppalain kokonaisuudistus, jossa otetaan huomioon EU:n päästökaupparjestelmään kaudelle 2013—2020 tehtävät muutokset sekä mahdollistetaan tulevan päästökauppakauden edellyttämät valmistelutoimet. Lakiehdotus perustuu pääosin täysharmonisoivaan direktiiviin (ns. päästökauppadirektiivi 2003/87/EY; muut. 2009/29/EY). Kansallista liikkumavaraa on lähinnä kansallisen hallintoorganisaation työnjaon, huutokauppapaikan valinnan ja huutokauppattulojen käytön osalta.

Vuonna 2013 alkava kolmas päästökauppa-kausikausi tuo mukanaan merkittäviä muutoksia. Nykyisessä järjestelmässä päästöoikeuksilla on ollut EU:n laajuiset markkinat, mutta päästökattot ja päästöoikeuksien jakosuunnitelmat on määritetty kansallisesti. Uuden päästökauppakauden myötä siirrytään järjestelmään, jossa päästöoikeuksille asetetaan koko EU:n kattava kokonaismäärä ja päästöoikeuksien jakokriteerit harmonisoidaan. Uuden järjestelmän keskeisiä piirteitä ovat paitsi edellä mainittu koko EU:n laajuinen, vuosittain aleneva päästökatto myös sääntelyn soveltamisalan laajentaminen, harmonisoidut ilmaisjaon säännöt, päästöoikeuksien hankkiminen pääosin huutokaupalla ja erilaisen menettelytapasääntöjen yhtenäistäminen.

Talousvaliokunta toteaa, että uuden sääntelyn voi arvioida vähentävän markkinoiden vää-

ristymiä säännösten harmonisoinnin saattaessa eri jäsenmaissa sijaitsevat laitokset lähtökohtaisesti yhtenäisen sääntelyn piiriin. Kansallisten täytäntöönpanosäännösten ja soveltamiskäytäntöjen yhdenmukaisuutta on tarpeen tarkoin seurata.

Taloudelliset vaikutukset

Päästökaton kiristyminen tulee kokonaisuutena merkitsemään paitsi päästökaupan ohjaavan vaikutuksen tehostumista myös kohoavia kustannuksia. Päästökaupasta koituvia kansantaloudellisia vaikutuksia arvioitaessa tulee ottaa huomioon paitsi lisäkustannukset, joita elinkeinoelämälle ja kotitalouksille aiheutuu erityisesti sähkön hinnannousun vuoksi, myös ne positiiviset pidemmän aikavälin vaikutukset, joita uudet liiketoimintamahdollisuudet ja näin syntyvä vientipotentiaali tuovat päästöttömän ja vähäpäästöisen teknologian osalta mukanaan.

Kustannusten kohdentumiseen vaikuttaa päästökaupan piiriin kuuluvien alojen jakaminen kolmeen ryhmään. Näistä ensimmäinen (mm. sähköntuotanto) joutuu hankkimaan kaikki päästöoikeutensa markkinoilta. Toiseen ryhmään kuuluvat asteittain ilmaisjaon piiriin kuuluvat alat (kuten lämmöntuotanto) ja kolmanteen ryhmään ilmaisjaon piiriin kuuluvat alat. Jälkimmäinen ryhmä, johon kuuluvat kansainvälisessä kilpailussa olevat teollisuudenalat, saa ilmaisia päästöoikeuksia sen mukaisesti, kuinka hyvin nämä laitokset täyttävät päästöjen vertailuarvot.

Suurin osa Suomen energiaintensiivisistä vientiteollisuudesta kuuluu ilmaisjaon piiriin. Sääntelyn yksityiskohdat ovat unionitasolla edelleen osin valmisteltavina, mutta lähtökohtana on, että tehokkaimmille laitoksille jaetaan suhteessa enemmän ilmaisia päästöoikeuksia. Päästökaton asteittainen tiukentuminen ja päästökaupan sähkön hintaa nostava vaikutus tulevat merkitsemään, ettei yksikään laitos saa koko tarvitsemaansa päästöoikeusmäärää ilmaiseksi. Vientiteollisuuttamme tulevat rasittamaan myös päästökaupasta aiheutuvat välilliset kustannusrasitteet, kuten tuotteiden ja palvelujen hinnan nousu.

Talousvaliokunta painottaa vientiteollisuutemme kilpailukyvyn merkitystä kansantaloutemme kokonaiskestävyyden kannalta. Arviona on esitetty, että ilmaisjaon piiriin kuuluvat laitoksemme tulevat keskimäärin arvioituna täyttämään hyvin asetettavat vertailuarvot. Koska päästöoikeuden hintatasoa koskevat arviot vaihtelevat vielä paljon (arvioina esitetty 15—55 euroa/tonni), ei myöskään vientiteollisuudellemme aiheutuvaa lisäkustannusrasitetta kyetä tässä vaiheessa tarkemmin määrittelemään. Päästökaupadirektiivin (10 a artikla 6 kohta) mukaisesti jäsenvaltiot voivat ottaa käyttöön taloudellisia tukia päästökaupan aiheuttaman sähkön hinnan nousun kompensoimiseksi hiilivuotoriskille alttiille aloille. Talousvaliokunta pitää tärkeänä, että luodaan valmius hyödyntää tätä mahdollisuutta tarvittaessa.

Kansallinen täytäntöönpano

Talousvaliokunta toteaa, että päästökauppa on merkittävin yksittäinen instrumentti pyrittäessä vähentämään kansallisia päästöjä, sillä järjestelmän piiriin kuuluu yli puolet Suomessa syntyvistä kasvihuonekaasupäästöistä. Kansallisesti onkin tärkeää, että uudenkin sääntelyn täytäntöönpano saadaan hoidettua tehokkaasti. Valiokunta katsoo, että direktiivin edellyttämä sääntely on otettu lakiehdotuksessa asianmukaisesti huomioon. Samoin valiokunta pitää perusteltuna käyttää esitetyllä tavalla yhteisesti valittavaa keskitettyä huutokauppapaikkaa ja säännellä kansallisten viranomaisten vastuusta ehdotetulla tavalla.

Uusi sääntely tuo pääosin jo vakiintuneisiin viranomaisvastuisiin joitakin muutoksia. Energiamarkkinaviraston tehtävät laajentuvat paitsi järjestelmän piiriin tulevien laitosten määrän kasvaessa myös huutokauppaan liittyvien uusien tehtävien myötä. Uutena toimijana mukaan tulee Finanssivalvonta, jonka tehtävänä on komission huutokauppa-asetukseen (Komission asetukset (EU) No 1031/2010) perustuen osaltaan valvoa päästöoikeuksien huutokaupassa käytettävien rahoitusvälineiden kauppaa. Huutokaupattavien päästöoikeuksien rahoitusvälineluonne on vielä jossain määrin täsmentymätön ja tähän

liittyvä selvitystyö on parhaillaan vireillä komissiossa. Tarkoituksena on, että Finanssivalvonta myöntää valvontansa piiriin kuuluvalla sijoituspalveluyritykselle ja luottolaitokselle luvan hakea oikeutta osallistua huutokauppaan. Virasto myös valvoo, että luvan edellytykset säilyvät ja että käytännesääntöjä noudatetaan. Kansallisesti tulee varmistaa, että Finanssivalvonnan toimivaltuudet ovat tältä osin oikeasuhtaiset valvonstavastuuseen nähden.

Talousvaliokunta kiinnittää huomiota siihen, että unionitason sääntely on monilta osin vasta valmisteluvaiheessa. Yksityiskohtaiset säännöt huutokaupasta, ilmaisjaosta, hankemekanismissa käytöstä sekä päästöjen mittaamisesta ja raportoinnista on tarkoitus antaa komission päätöksillä tai asetuksilla. Näillä säännöillä on vaikutusta kansalliseen sääntelyyn, minkä vuoksi myös päästökauppalakia joudutaan ennen päästökaupakauden alkamista täydentämään. Tässä yhteydessä lakiin tulee tehdä myös tarvittavat täsmennykset direktiivin vielä tulkinnanvaraisten säännösten (kuten 11 a artikla) osalta. Vaikka sääntely on tässä vaiheessa edellä mainituista syistä osin puutteellista, valiokunta pitää perusteltuna lain säätämistä jo nyt, jotta viranomaisille ja päästökaupan piiriin kuuluville laitoksille voidaan varata riittävä valmistautumisaika tulevaan kauteen. Tätä puoltaa myös se, että päästökaupan soveltamisalan laajentuminen tuo sääntelyn piiriin nykyisen 350 laitoksen sijasta kaikkiaan noin 600 laitosta. Tämä lisää ennakoivan tiedotuksen ja opastuksen tarvetta.

Huutokauppa

Päästöoikeuksien huutokaupasta saatavat tulot tuloutetaan valtiolle. Hallituksen esityksen mukaan kehyspäättö- ja talousarvioprosessien yhteydessä päätetään vuosittain valtion talousarvion tuloperusteista sekä määrärahojen kohdentamisesta muun muassa ilmastopoliittisten tavoitteiden ja sopimusten täyttämiseksi. Päästökauppadirektiivin mukaan jäsenvaltioiden toimivallassa on päättää, miten päästöoikeuksien huutokaupasta saatuja tuloja käytetään, mutta vähintään 50 prosenttia huutokauppatuloista suositellaan käytettäväksi muun muassa kasvi-

huonekaasupäästöjen vähentämiseen ja ilmastomuutoksen vaikutuksiin sopeutumiseen.

Ympäristövaliokunta on lausunnossaan puoltanut, että ilmastopoliittisten tavoitteiden täyttämiseen käytettäisiin 50:tä prosenttia suurempi osuus huutokauppatuloista. Talousvaliokunta toteaa, ettei valtion tuloja ole Suomessa perinteisesti sidottu tiettyyn käyttötarkoitukseen. Näin vältetään tilanne, jossa eduskunnan päätösvaltaa rajoitettaisiin vuosittaisen valtion tulo- ja menoarvion hyväksymisen osalta. Työ- ja elinkeinoministeriön suuntaa antavan arvion mukaan valtion tulo- ja menoarvion ilmastomuutoksen ehkäisemiseen liittyvä rahoitus on kasvanut asteittain vuoden 2007 hieman alle 300 miljoonasta eurosta kuluvalle vuodelle arvioituaan vajaaseen 800 miljoonaan euroon. Mikäli hallituksen esityksen arviot huutokauppatulojen suuruudesta osoittautuvat oikeiksi (eli päästöoikeuden hinnalla 15—30 euroa/tonni huutokauppatulot ovat noin 225—600 miljoonaa euroa/vuosi), ylittää budjettirahoitus selkeästi jo nyt komission suosituksen mukaisen tason.

Hankemekanismit

Päästökauppadirektiivissä on säännöksiä Kioton pöytäkirjan mukaisten hankemekanismissa (yhteistoteutus JI ja puhtaan kehityksen mekanismi CDM) käytöstä. Uusi päästökauppadirektiivi sisältää sekä laadullisia että määrällisiä rajoitteita hankemekanismissa käytölle, mutta tarkemmat säännöt vielä puuttuvat. Ne tulevat täsmentymään erityisesti kansainvälisten ilmastoneuvottelujen etenemisen myötä. Tämän vuoksi myös lakiehdotus on tältä osin vaillinainen. EU-säännösten keskeneräisyyden vuoksi tässä vaiheessa ei voida säätää mitään mahdollisista uusista mekanismeista, päästökaupparjestelmien linkittämisestä taikka mekanismilain (109/2007) muuttamisesta.

Talousvaliokunta on aiemmissa kannanotoissaan puoltanut hankemekanismissa tehokasta käyttömahdollisuutta. Niiden avulla voidaan vähentää globaaleja päästöjä siellä, missä se on kustannustehokkainta. Valiokunta kiinnittää kuitenkin ympäristövaliokunnan tapaan vakavaa huomiota niihin väärinkäyttöihin, joita han-

kemekanismien käytössä on tullut esille, ja pitää hyvänä, että komissio on ryhtynyt nopeisiin toimiin (mm. Komission asetus teollisuuskaasuhankkeista saatavien päästövähennysten rajoittamisesta EU:n päästökauppajärjestelmässä; KOM(2010) D012390/01) väärinkäytösten ehkäisemiseksi.

Lopuksi

Hankemekanismeihin liittyvien väärinkäytösten lisäksi päästökaupan yhteydessä on viime vuosina tullut esille useita muunkinlaisia väärinkäytötapauksia (arvonlisäveropetokset, verkkourkinta, rekistereihin kohdistuneet hyökkäykset ja sertifioitujen päästövähennysten (CER) kierrättäminen). Valiokunta kiinnittää tilanteeseen vakavaa huomiota ja toteaa, että erityisesti nettirikollisuus on muodostumassa merkittäväksi uhkaksi järjestelmän tehokkaalle toiminnalle. Nettihyökkäysuhkien vuoksi kuluvana vuonna jouduttiin päästöoikeuksien siirrot päästökaupparekisteristä väliaikaisesti estämään. Komissio on pyrkinyt korjaamaan tilannetta parantamalla rekisterijärjestelmän turvallisuutta ja luotettavuutta uuden sääntelyn avulla. Valiokunta katsoo, että järjestelmän uskottavuuden ja päästökau-

pan piirissä liikkuvien merkittävien taloudellisten panosten vuoksi on tarpeen nopeasti nostaa rekisterijärjestelmien suojaus kaikissa EU-maissa vahvaa tunnistautumista edellyttävälle tasolle. Suomessa ei ole tullut esille väärinkäytöksiä, ja käytössämme on jo vahvaa tunnistautumista edellyttävä järjestelmä. Täälläkin on kuitenkin varauduttava tarvittaessa nostamaan suojaustasoa.

EU:n päästökauppadirektiivi ja sen myötä myös päästökauppalaki ovat sisällöltään monimutkaisia, ja osittain vielä puuttuva sääntely vaikeuttaa lain tulkintaa entisestään. Talousvaliokunta painottaa tämän vuoksi tarvetta tehostaa entisestään alan toimijoille suunnattua ohjeistusta ja neuvontaa, jotta sääntelyn asettamat oikeudet ja velvollisuudet ovat kaikille osapuolille selvät.

Päätösehdotus

Edellä esitetyn perusteella talousvaliokunta ehdottaa,

että lakiehdotus hyväksytään muuttamattomana.

Helsingissä 4 päivänä helmikuuta 2011

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

pj.	Jouko Skinnari /sd	Eero Lehti /kok
vpj.	Mauri Salo /kesk	Päivi Lipponen /sd
jäs.	Hannu Hoskonen /kesk	Marjo Matikainen-Kallström /kok
	Harri Jaskari /kok	Petteri Orpo /kok
	Anne Kalmari /kesk	Sirpa Paatero /sd
	Matti Kangas /vas	Oras Tynkkynen /vihr
	Toimi Kankaanniemi /kd	Markku Uusipaavalniemi /ps
	Jouko Laxell /kok	Ulla-Maj Wideroos /r.

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Tuula Kulovesi.