

YMPÄRISTÖVALIOKUNNAN LAUSUNTO 18/2004 vp

Hallituksen esitys päästökauppalaiksi sekä laeiksi ympäristönsuojelulain 43 §:n ja Energiamarkkinavirastosta annetun lain 1 §:n muuttamisesta

Talousvaliokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

Eduskunta on 23 päivänä maaliskuuta 2004 lähettäessään hallituksen esityksen päästökauppalaiksi sekä laeiksi ympäristönsuojelulain 43 §:n ja Energiamarkkinavirastosta annetun lain 1 §:n muuttamisesta (HE 49/2004 vp) valmistelevasti käsiteltäväksi talousvaliokuntaan samalla määrännyt, että ympäristövaliokunnan on annettava asiasta lausunto talousvaliokunnalle.

Asiantuntijat

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina

- kansanedustaja Heidi Hautala, eduskunta
- ylitarkastaja Timo Ritonummi, ylitarkastaja Pekka Tervo ja ylijohtaja Taisto Turunen, kauppa- ja teollisuusministeriö
- hallitussihteeri Oili Rahnasto, ympäristöministeriö
- MEP Eija-Riitta Korhola, Euroopan parlamentti
- tutkimusjohtaja Juha Honkatukia ja selvitysmies Mikko Kara, Valtion taloudellinen tutkimuskeskus
- ympäristönsuojeluasiamies Riitta Larnimaa ja energiapoliittinen asiamies Jouni Punnonen, Teollisuuden ja Työnantajain Keskusliitto TT

- johtava asiantuntija Jukka Leskelä, Energia-alan Keskusliitto ry Finergy
- asiamies Leena Eranti, Rakennusteollisuus RT ry
- asiamies Stefan Sundman ja energiavaliokunnan puheenjohtaja Timo Koivuniemi, Metsäteollisuus ry
- toimitusjohtaja Jarmo Nupponen, Öljy- ja Kaasualan Keskusliitto
- johtaja Heli Antila, Electrowatt-Ekono Oy
- kehitysjohtaja Jorma Virtanen, Finnsementti Oy
- viestintäjohtaja Tuomo Saarni, Gasum Oy
- toimitusjohtaja Seppo Ruohonen, Helsingin Energia
- toimitusjohtaja Vesa Pirttilä, Kotkan Energia
- johtava asiantuntija Jouko Rämö ja ympäristölakimies Petri Vesa, Pohjolan Voima Oy
- energia- ja ympäristöasiantuntija Toni Hemminki ja tutkimus- ja kehitystoimen johtaja Peter Sandvik, Rautaruukki Oyj
- toimitusjohtaja Matti Hilli, Vapo Oy
- energiatalouden asiantuntija Jari Kostama, Suomen Kaukolämpö ry
- energia-asiantuntija Simo Kyllönen, Suomen luonnonsuojeluliitto ry.

Lisäksi valiokunta on saanut ympäristöministeriön kirjallisen lausunnon.

HALLITUKSEN ESITYS

Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi päästökauppalaki, jonka tarkoituksena on edistää kasvihuonekaasupäästöjen vähentämistä kustannustehokkaasti ja taloudellisesti. Esityksellä pantaisiin täytäntöön Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi Euroopan laajuisesta kasvihuonekaasujen päästöoikeuksien kaupan järjestelmästä, joka luo yhteisön laajuiset markkinat päästöoikeuksille. Lakiin ehdotetaan otettavaksi säännökset kasvihuonekaasupäästöjen päästöluvasta, päästöoikeuksien jakoperusteista ja myöntämisestä, kansallisesta jakosuunnitelmaesityksestä sekä päästöoikeuksien kirjaamisesta, palauttamisesta ja mitätöinnistä ja päästöjen tarkailusta, ilmoittamisesta ja todentamisesta.

Päästökauppajärjestelmä perustuu vaihdannan piirissä oleviin päästöoikeuksiin. Päästöoikeuksien jakamiseksi lain soveltamisalaan kuuluvien laitosten toiminnanharjoittajille laaditaan päästökauppausittain kansallinen päästöoikeuksien jakosuunnitelma, joka on ilmoitettava komissiolle. Komissio voi esittää siihen muutoksia tai hylätä sen. Toiminnanharjoittajan on palautettava vuosittain päästöoikeuksia laitoksen edellisen vuoden päästöjä vastaava määrä. Jos toiminnanharjoittajalla on päästöoikeuksia vähemmän kuin päästöjä, sen on ostettava päästöoikeuksia toisilta toiminnanharjoittajilta. Jos taas toiminnanharjoittajalla on päästöoikeuksia enemmän kuin todellisia päästöjä, se voi myydä päästöoikeuksia. Päästöoikeuksien hinta määräytyy yhteisön laajuisilla markkinoilla kysynnän ja tarjonnan mukaan.

Lakia sovellettaisiin esityksessä määriteltyihin energia-alaan sekä teräs-, mineraali- ja metsä-

teollisuuden laitosten hiilidioksidipäästöihin. Lain soveltamisalaan kuuluisivat nimellisteholtaan yli 20 megawatin polttolaitokset, öljynjalostamot, koksamot, rautametallien tuotanto ja jalostus, direktiivissä mainittua kapasiteettia suurempi sementtiklinkkereiden, kalkin, lasin, lasikuidun ja keraamisten tuotteiden valmistus sekä massan, paperin ja kartongin valmistus.

Laissa määriteltäisiin yksityiskohtaiset päästöoikeuksien jakoperusteet ensimmäiselle päästökauppakaudelle 2005—2007. Jakoperusteet seuraavalle, Kioton pöytäkirjan mukaisesti 5-vuotiselle velvoitekaudelle 2008—2012 säädettäisiin myöhemmin. Ensimmäisen päästökauppakauden päästöoikeuksien jakoperusteena olisi pääsääntöisesti laitosten päästöhistoria. Laitokset ryhmiteltäisiin niiden toiminnan luonteen tai tuotettavan tuotteen perusteella alaryhmiin, joille kullekin määriteltäisiin erilliset päästöoikeuksien jakoperusteet. Uusille laitoksille varattaisiin ilmaisia päästöoikeuksia.

Esitykseen sisältyy myös ehdotus ympäristönsuojelulain ja Energiamarkkinavirastosta annetun lain muuttamisesta.

Päästökauppalaki on tarkoitettu tulemaan voimaan valtioneuvoston asetuksella säädettävänä ajankohtana. Päästökauppajärjestelmän valmistelun kannalta välttämättömät säännökset ovat kuitenkin tarkoitetut tulemaan voimaan mahdollisimman pian sen jälkeen, kun eduskunta on hyväksynyt lain. Lait ympäristönsuojelulain ja Energiamarkkinavirastosta annetun lain muuttamisesta on tarkoitettu tulemaan voimaan mahdollisimman pian sen jälkeen, kun eduskunta on ne hyväksynyt.

VALIOKUNNAN KANNANOTOT

Perustelut

Yleistä

Hallituksen esityksessä mainituista syistä ja saamansa selvityksen perusteella valiokunta pitää

lakiesitystä tarpeellisena ja tarkoituksenmukaisena ja puoltaa hallituksen esitykseen sisältyvien lakiehdotusten hyväksymistä kiinnittäen talousvaliokunnan huomiota tässä lausunnossa esitettyihin kannanottoihin.

Päästökauppadirektiivi on yksi Euroopan yhteisön ilmastomuutosohjelmassa esitetyistä, kustannustehokkaaksi arvioituista tavoista vähentää päästöjä. Päästökauppajärjestelmällä luodaan yhteisön sisämarkkinat hiilidioksidipäästöille. Hiilidioksidipäästöjen arvosta tulee yksi yritysten toimintaa ohjaavista tekijöistä.

Päästökauppa on uudentyyppinen ohjauskeino, joka on ympäristötavoitteiden kannalta ajatellen neutraali. Päästökauppa vähentää päästöjä vain, kun siihen yhdistyy sitova päästövähennystavoite eli päästökatto. Päästökaupan piirissä oleville laitoksille asetetaan kokonaiskiintiö, joka jaetaan päästöoikeuksina laitoksille. Yritysten hiilidioksidipäästöt, ja samalla muut päästöt, voivat kasvaa vain, jos ne ostavat lisää päästöoikeuksia. Vuonna 2002 päästökauppasektorin hiilidioksidipäästöt Suomessa olivat runsaat 41 miljoonaa tonnia. Niiden osuus kaikista kasvihuonekaasupäästöistä oli 51 prosenttia ja hiilidioksidipäästöistä 60 prosenttia. Kioton pöytäkirjan vertailuvuonna 1990 Suomen päästökauppasektorin hiilidioksidipäästöt olivat 32 miljoonaa tonnia. Päästökaupan ulkopuolella olevien alojen päästömäärä ei ole kasvanut vuoden 1990 jälkeen, joskin sähkönkulutuksen kasvu näillä aloilla on osaltaan vaikuttanut päästökaupan piirissä olevan sähköntuotannon hiilidioksidipäästöjen kasvuun.

Koska järjestelmä on uusi, sen vaikutusten ennakkointi on hankalaa. Päästöoikeuksien hinta määräytyy yhteisönlaajuisilla markkinoilla. Direktiivin toimeenpanoaikataulu pakottaa jäsenmaat kiireellisiin lainsäädäntötoimiin, joten perusteellisia vaikutusarvioita ei ole mahdollista tehdä. Toiminnanharjoittajan näkökulmasta järjestelmä vähentää ennakoitavuutta epävarmuustekijöiden lisääntyessä. Investointihalukkuus saattaa laskea ja työllisyysvaikutukset voivat olla kielteiset. Näistä syistä järjestelmä on tehtävä harkiten haitallisten vaikutusten välttämiseksi. Valiokunta kuitenkin korostaa, että määrätietoinen ja tehokas ilmastopolitiikka on välttämättömyys ilmastomuutoksen asettamien vaatimusten täyttämiseksi. Hallitustenvälisen ilmastomuutospaneelin IPCC:n mukaan Kioton pöytäkirjan vaatimusten täyttäminen on vain vaatima-

ton alku muutoksille, jotka on pakko toteuttaa tulevien vuosikymmenien kuluessa ilmastomuutoksen torjumiseksi. Päästökauppajärjestelmä on vain yksi EU:n ilmastopolitiikkaan hyväksytyistä instrumenteista. Myös muut toimet tulee toteuttaa, jotta tavoitteet voidaan saavuttaa.

Ilmastomuutoksen haaste on globaali, ja siksi ratkaisuisakin on pyrittävä mahdollisimman suureen alueelliseen kattavuuteen. Valiokunta pitää tärkeänä, että Suomi jatkaa aktiivista politiikkaansa kansainvälisellä tasolla ja EU:ssa Kioton pöytäkirjan ja muiden ilmastopolitiikan toimien hyväksymiseksi kansainvälisesti.

Päästövähennystavoitteet

Ympäristötavoitteiden näkökulmasta päästökaupan keskeisin ominaisuus on siihen liittyvä kokonaispäästömäärän määrittäminen, jonka avulla voidaan varmistaa, että yhteisö saavuttaa asetetut päästövähennystavoitteet. Kioton pöytäkirjassa määritellään teollisuusmaille sitovat, ajallisesti ja määrällisesti täsmälliset kasvihuonekaasujen päästövähennysvelvoitteet sitoumuskaudeksi 2008—2012. EU:n jäsenvaltiot sopivat yhteisön ja sen jäsenvaltioiden sisäisestä taakanjaosta vuonna 1998. Suomen vuotuiset kasvihuonekaasupäästöt saavat vuosina 2008—2012 olla keskimäärin korkeintaan samat, kuin mitä ne olivat vuonna 1990.

Kioton pöytäkirja koskee kuutta kasvihuonekaasua (hiilidioksidia, metaania, typpioksidua, fluorihiiilivetyä, perfluorihiiilivetyä ja rikkiheksafluoridia). Kaudella 2005—2007 päästökauppajärjestelmä kattaa kuitenkin ainoastaan hiilidioksidipäästöt, siksi että muiden kasvihuonekaasujen seurantaan ja valvontaan liittyy vielä liian suuria epävarmuuksia.

Kioton pöytäkirjan tarkoittamien kasvihuonekaasujen päästöt EU:n 15 jäsenvaltiossa olivat vuonna 1990 noin 4 204 Mt CO₂-ekv (miljoonaa hiilidioksidiäkvivalenttitonnia) ja vuonna 2001 noin 4 108 Mt CO₂-ekv. Näiden maiden kasvihuonekaasupäästöt ovat siten vähentyneet 2,3 prosenttia. Sen sijaan hiilidioksidipäästöt ovat samalla aikavälillä kasvaneet yhteisössä 1,6 pro-

senttia vuoden 1990 tasosta. Vain kuusi jäsenmaata pystyi vähentämään kasvihuonekaasupäästöjä vuosina 1990—2001. Muissa maissa tarvittaisiin tiukempia toimia maan velvoitteen täyttämiseksi.

Suomen kasvihuonekaasupäästöt olivat vuonna 2002 noin 4,9 miljoonaa tonnia (6 prosenttia) suuremmat kuin vuonna 1990. Ennakoarvioiden mukaan vuoden 2003 päästömäärä oli selvästi vuotta 2002 suurempi, koska pohjoismaiden vesivoimatuotanto oli kuivuuden vuoksi niukkaa ja sen vajeusta korvattiin fossiilisilla polttoaineilla ja turpeella. Vuoden 2003 kasvihuonekaasupäästöjen arvioidaan olleen noin 18 prosenttia suuremmat kuin Suomen keskimääräinen päästötavoite vuosille 2008—2012.

Vaikka kuivuus on osasyynä vuoden 2003 korkeisiin päästöihin ja lähivuosina päästöjen kokonaismäärä lieenee normaalimpi, on Suomen arvioitava kansallisen ilmastostrategian uudistamisen yhteydessä vakavasti tulevaa kehitystä ja tarvittavia toimia, jotta Suomen Kioto-velvoitteet on mahdollista täyttää.

Suomen tavoitteena on pitää päästöjen kokonaismäärä vuosina 2008—2012 keskimäärin vuoden 1990 tasolla, mikä on 76,78:aa miljoonaa hiilidioksiditonnia vastaava määrä. Vuoden 2000 jälkeen päästöjen vuotuiset kokonaismäärät ovat siis olleet tätä suuremmat. Kansallisen ilmastostrategian mukaan toimet, joilla tavoitteeseen pyritään, muodostuvat taloudellisista, teknologisista ja hallinnollisista toimista, joilla edistetään energian tehokasta käyttöä, uusiutuvien energialähteiden hyödyntämistä, yhdistetyn sähkön- ja lämmöntuotannon lisäämistä, kivihien korvaamista vähäpäästöisemmällä tai päästöttömällä tuotantomuodoilla sekä kaatopaikkakaasujen syntymisen välttämistä ja talteenottoa. Tähän mennessä ilmasto- ja energiastrategian perusteella toteutettujen ja päätettyjen toimien vaikutukset eivät kuitenkaan riitä kauden 2008—2012 tavoitteisiin pääsemiseksi, vaan tarvitaan uusia toimenpiteitä, joita tulee toteuttaa jo ensimmäisellä päästökauppakaudella. Eduskunta ei ole vielä saanut tietoonsa valtioneuvoston suunnitelmaa näistä toimista.

Päästökauppadirektiivin edellyttämää kauden 2008—2012 kanssa johdonmukaista päästökehitysuraa vuosille 2005—2007 edustaa jakosuunnitelmassa esitetty strateginen ura, jota muodostettaessa keskeisinä lähtökohtina ovat olleet kansallinen Kioton periodin päästövähennystavoite, direktiivin vaatimukset vuosien 2005—2007 päästökehityksestä sekä kotimaisten toimijoiden mahdollisuudet vähentää päästöjä. Suomen päästökaupasektorille kohdennettava vähennys on kauppa- ja teollisuusministeriön mukaan vajaat 3 prosenttia verrattuna WM-skenaariota (WM = with measures) mukaiseen päästökaupasektorin päästökehitykseen. WM-skenaario kuvaa sellaista päästökehitystä, jossa nykyisiä energian kulutukseen ja tuotantoon vaikuttavia sekä muita päästöihin vaikuttavia toimia ylläpidettäisiin ja jatkettaisiin sellaisenaan.

Päästöoikeuksien jakomenettelynä käytetään pääosin perintömenettelyä. Sovellettaessa menettelyä noin 500:aan päästökaupasektorin energiantuotanto- tai teollisuusprosessilaitokseen oikeuksien summa mukaan luettuna uusille osallistujille varattava määrä muodostuu noin kolme prosenttia suuremmaksi kuin strategiseen uraan perustuva päästöoikeuksien kokonaismäärä. Siksi kaikkien alaryhmäkohtaisia päästöoikeusmääriä vuosille 2005—2007 sopeutetaan tavoitteeseen leikkaamalla niiden päästöoikeuksia kertoimella 0,97.

Suomen tulee panostaa energian säästöä tukevan, uusiutuvien energialähteiden kilpailukykyä edistävän ja muuten ympäristön huomioon ottavan teknologian kehittämiseen. Ympäristöteknologian kaupallistamisen tuki on säilytettävä vähintään nykytasolla, ja Suomen tulee toimia aktiivisesti EU:n ympäristöteknologian laajan käyttöönoton edistämiseen tähtäävän toimintasuunnitelman hyväksymiseksi ja toimintasuunnitelman sisällön kehittämiseksi siten, että se tulee parhaalla mahdollisella tavalla Suomen vahvaa osaamista. Valiokunta pitää erittäin tärkeänä myös uuden teknologian tutkimus- ja selvitysmäärärahojen turvaamista.

Koska hiilidioksidipäästöillä ei ole paikallisia eikä alueellisia vaikutuksia, ovat näiden kaasujen päästökauppajärjestelmän suorat vaiku-

tukset Suomen omaan ympäristöön välillisiä. Ne perustuvat siihen, että hiilidioksidipäästöjä aiheuttavasta poltosta syntyy aina muitakin päästöjä. Useimmiten myös nämä vähenevät, kun hiilidioksidipäästöjä vähennetään. Toisaalta näiden muiden päästöjen määrä riippuu myös käytetystä polttotekniikasta sekä savukaasujen puhdistusmenetelmistä. Jos päästökauppa johtaa tuotannon siirtymiseen maihin, joissa nämä tekniikat ovat vähemmän kehittyneitä kuin Suomessa, se voi johtaa esimerkiksi happamoittavien päästöjen kaukokulkeutumisen lisääntymiseen. Jos päästökauppa tarjoaisi edullisen keinon lisätä erityisesti hiileen perustuvaa energiantuotantoa, rikki- ja typpidioksidipäästöt voisivat kasvaa.

Valiokunta korostaa sitä, että päästökauppa on toimiessaan hyvin kustannustehokas malli. EU:n rooliin edelläkävijänä liittyy riskejä, mutta myös mahdollisuuksia ja potentiaalinen etulyöntiasema pitemmällä aikavälillä tarkasteltuna.

Valiokunta kiinnittää huomiota myös siihen, että komissio neuvottelee parhaillaan Norjan, Kanadan ja Japanin kanssa direktiivin 25 artiklan mukaisesta mahdollisuudesta solmia sopimuksia järjestelmän yhdistämisestä Kioton pöytäkirjan ratifioineiden, liitteen B maiden kanssa. Lisäksi eräät Yhdysvaltojen osavaltiot ovat ilmaisseet kiinnostuksensa liittyä EU:n päästökauppajärjestelmään.

Hiilivuoto

Valiokunnalle on esitetty huoli päästökaupan aiheuttamasta hiilivuodosta. Tällä tarkoitetaan mahdollisuutta siihen, että päästöoikeuden hinta ja siihen liittyvät epävarmuustekijät ohjaavat tuotannon siirtymistä EU:n ulkopuolelle tai löysää päästöoikeuksien jakopolitiikkaa harjoittaviin EU:n jäsenmaihiin, joissa sama tuotantomäärä tuotetaan ominaispäästöiltään ja energiankulutukseltaan heikoissa laitoksissa, ja suomalainen energiatehokas ja ympäristövaikutuksiltaan vähäisempi tuotanto samanaikaisesti häviää.

Valiokunnan saaman selvityksen mukaan hiilivuodon vaara on erityisen suuri esimerkiksi sementtiteollisuuden osalta. Jaettavien päästöoikeuksien määrä rajoittaa sementin tuotantokapasiteettia Suomessa, sillä sementin valmistukseen liittyvistä hiilidioksidipäästöistä noin 60 prosenttia on peräisin raaka-aineena käytetystä kalkkikivestä ja sen vähentäminen ei ole muutoin mahdollista kuin tuotantoa vähentämällä. Päästökauppakaudella 2005–2007 teollisuusprosessien jakoperusteissa on kuitenkin otettu huomioon myös mahdollinen tuotantokapasiteetin kasvu. Ainakin Viro, Latvia ja Liettua ja osin myös Ruotsi ja Tanska ovat jakosuunnitelmiaan esittäneet jakavansa sementtiteollisuudelle päästöoikeuksia selvästi enemmän kuin näiden maiden kotimaisen kysynnän tyydyttämiseksi on tarpeen. Tämä johtanee siihen, että jatkossa sementtiä tuodaan Suomeen yhä enemmän Baltiasta ja Venäjältä, joiden laitoksissa ominaispäästöt ovat kolmanneksen suuremmat kuin Suomessa. Valiokunta huomauttaa, että komissio ei välttämättä kuitenkaan hyväksy liian laveita jakosuunnitelmia, vaan voi tulkita ne kielletyksi valtion tueksi. Puurakentamisen kilpailukyky saattaa sementin hinnan noustessa parantua.

Valiokunta katsoo, että kehitystä tulee seurata tarkkaan. Koska hiilivuodon uhka on olemassa, tulee selvittää mahdollisuudet toimia sen ehkäisemiseksi. Tehokkaimmin hiilivuotoa estää se, että päästökauppa laajenee kattamaan kaikki taloudellisesti merkittävät maat. Valiokunta pitää tärkeänä, että Suomi ja EU toimivat aktiivisesti, jotta päästökauppajärjestelmän laajeneminen voisi tapahtua mahdollisimman pian.

Alkujakosuunnitelma

Suomen näkökulmasta keskeisin ympäristöön (ja talouteen) vaikuttava päästökauppaan liittyvä päätös on alkujakosuunnitelmapäätös, jolla määritetään päästökaupan piiriin tulevien laitosten kokonaispäästöoikeusmäärä. Ympäristövaikutuksia on silti vaikea arvioida, koska etukäteen ei ole mahdollista ennakoida, paljonko Suomessa toimivat laitokset ostavat tai myyvät nettomääräisesti päästöoikeuksia. Näin ollen pääs-

tökaupan vaikutus muihin päästöihin, esimerkiksi happamoittaviin päästöihin, voi olla myönteinen tai kielteinen. Jos päästöoikeuden hintataso jää alhaiseksi, voi todellisten päästöjen määrä nousta selvästi yli jakosuunnitelman salliman päästöoikeusmäärän. Tällöin päästökauppa myötävaikuttaisi muidenkin päästöjen kasvuun. Tämä voi johtaa lisätoimien tarpeeseen näiden muiden päästöjen hillitsemiseksi. Valiokunta pitää osaltaan erittäin tärkeänä käynnissä olevaans. kivihiilitoimikunnan työtä kivihiilen käytön rajoittamismahdollisuuksien selvittämiseksi. Toimikunnan mietinnössä tullaan tarkastelemaan muun ohella päästökaupan vaikutusta kivihiilen käyttöön energiantuotannossa.

Valiokunta toteaa, että päästökauppadirektiivi edellyttää jäsenvaltioiden perustavan päästöoikeuksiensa jakosuunnitelman kansalliseen ilmasto- ja energiapolitiikkaan ja että päästöoikeuksien kokonaismäärä ensimmäisellä päästökauppakaudella on johdonmukainen kauden 2008—2012 tavoitteiden kanssa. Suomen jakosuunnitelman on siten oltava uskottavalla kehitysuralla. Päästökauppadirektiivin edellyttämää kauden 2008—2012 kanssa johdonmukaista päästökehitysuraa vuosille 2005—2007 edustaa jakosuunnitelmassa esitetty strateginen ura. Uraa muodostettaessa keskeisinä lähtökohtina ovat olleet kansallinen Kioton kauden päästövähennystavoite, direktiivin vaatimukset 2005—2007 päästökehityksestä sekä kotimaisten toimijoiden mahdollisuudet vähentää päästöjä. Koska strateginen ura on laadittu siten, että kaudella 2008—2012 Suomen kokonaispäästöjä on vähennettävä tuntuvasti, tämä saattaa johtaa siihen, että Suomen valtio joutuu ostamaan lisää päästöoikeuksia.

Valiokunnan saaman selvityksen mukaan Suomessa päästökauppassektorille kohdennettava vähennys on vajaat 3 prosenttia verrattuna päästökauppassektorin arvioituun päästökehitykseen. Tämä on samaa suuruusluokkaa Itävallan, Hollannin ja Luxemburgin kanssa, mutta selvästi pienempi kuin Ruotsin ja Tanskan päästökauppassektorille kohdentama vähennys. Päästövähennystarpeen arvioiminen ja vertaaminen eri

jakosuunnitelmien välillä on kuitenkin osoittautunut ongelmalliseksi.

Mitä enemmän teollisuus ja energiantuotanto saavat päästöoikeuksia, sitä enemmän taakasta jää ei-päästökauppassektorille eli muun muassa kotitalouksille ja liikenteelle. Myös päästökaupparjestelmän ulkopuolella oleville toimijoille on kuitenkin laadittava päästövähennystavoitteet, jotka on suhteutettava päästökauppassektorin taakkaan. Erityisesti liikenteen osalta on vaikea saada kustannus-hyötyarvioinnin perusteella merkittäviä päästövähennyksiä aikaan. Kansallisen jakosuunnitelman periaatteen mukaan vain ne toimenpiteet, joiden kustannukset ovat pienemmät kuin noin 10 euroa hiilidioksiditonille, edellytetään toteutettavaksi ei-päästökauppassektorilla. Kun päästöoikeuden hinnan on arvioitu muodostuvan 5—10 euron/tCO₂ suuruisiksi, on tälle kannatettavat perusteet kansantalouden näkökulmasta.

Päästökaupparjestelmän ulkopuolelle jäävien toimialojen ei tule jäädä ilmastopolitiikan vapaamatkustajiksi, vaan niihin kohdistetaan muuntotyypisiä päästöjä vähentäviä toimia kuin mitä päästökauppa tarjoaa. Valiokunta toteaa, että Suomen jakosuunnitelmaluonnos perustuu siihen, että päästöjä vähennetään perusskenaarioon verrattuna sekä päästökauppassektorilla että sen ulkopuolisilla sektoreilla.

Valiokunnan saaman selvityksen perusteella näyttää siltä, että eri jäsenmaiden alkujakosuunnitelmien taso on vaihteleva. Yleisesti ottaen päästöoikeuksia on myönnetty melko runsaasti. Tämä voi johtaa siihen, että ainakaan ensimmäisellä kaudella 2005—2007 ei saada aikaan päästövähennyksiä. Jos päästövähennyksiä ei saada aikaan, on päästöjä vähennettävä kaudella 2008—2012 melko jyrkästi.

Valiokunta pitää kuitenkin tärkeänä, että päästökauppa saadaan käyntiin. Koska järjestelmä on uudentyyppinen, sen käytöstä tarvitaan kokemusta. Tällä perusteella valiokunta katsoo, että järjestelmältä ei välttämättä tule vaatia täysimääräisiä ympäristöllisiä hyötyjä heti. Esitettyjen arvioiden mukaan on mahdollista, että hiilidioksiditonin hinta jää ainakin alkuvaiheessa suhteellisen alhaiseksi. Tällöin järjestelmän vai-

kutukset eivät ilmene heti, vaan vasta toisen kauden aikana.

Suomen jakosuunnitelmaan ei sisälly päästö-oikeuksien jakoa varsinaiselle Kioto-kaudelle 2008—2012. On ilmeistä, että päästöoikeuksien jako toisella kaudella on huomattavasti tiukempi kuin ensimmäisellä kaudella.

Varhaisten toimien huomioon ottaminen

Päästöoikeuksien jakomenetelmänä käytetään pääasiassa ns. perintömenettelyä, jossa päästöoikeudet jaetaan aiempien päästöjen mukaisesti. Ne toiminnanharjoittajat, jotka ovat vähentäneet päästöjään taikka joiden päästömäärä on muista syistä ollut epätavallisella tasolla, joutuvat tämän vuoksi lähtökohtaisesti muita huomompaan asemaan.

Päästökauppadirektiivi sallii yritysten aikaisemmin tekemien toimien huomioon ottamisen, mutta tämän toteuttaminen on käytännössä osoittautunut hankalaksi. Hallituksen esityksessä varhaisten toimien huomioon ottaminen on osittain mahdollista. Vuoden 1998 jälkeen tehdyt päästöjen vähentämistoimet hyödyttävät toiminnanharjoittajaa, koska alkujako perustuu historiakauden keskimääräiseen ominaispäästöker-toimeen. Ennen vuotta 1998 tehtyjä vähentämistoimia ei oteta huomioon. Ajankohta on valiokunnan mielestä hyvin perusteltu siksi, että järjestelmän taustalla oleva Kioton pöytäkirja hyväksyttiin vuonna 1997, eivätkä sen ennakoitiin perustuvat toimet ole olleet käytännössä mahdollisia ennen sitä. Direktiivin lähtökohtana on, että laitoksille ei tulisi myöntää päästöoikeuksia enemmän kuin ne tarvitsevat. Yli tarpeen annetut päästöoikeudet voitaisiin myös tulkita valtion tueksi. Varhaisten toimien huomioon ottaminen tätä aikaisemmalta ajalta johtaisi siihen, että toiminnanharjoittajat saisivat päästöoikeuksia nykytarvettaan enemmän ja niitä jouduttaisiin kohtuullistamaan sellaiselle tasolle, ettei sen enää katsottaisi sisältävän valtion laitonta tukea. Osa varhaisista toimista on rahoitettu valtion avustuksen turvin, ja ne ovat olleet myös puhtaasti taloudellisin perustein tarkoituksenmukaisia toteuttaa, mikä vähentää periaat-

teellista hyvitystarvetta. Varhaisten toimien täysi huomioon ottaminen on näistä syistä vaikeaa.

Valiokunta pitää edellä todetusta riippumatta tärkeänä sitä lähtökohtaa, että ympäristöinvestointeja tehneet eivät joudu epäsuotuisampaan asemaan kuin ne, jotka eivät ole investointeja tehneet. Valiokunta painottaa, että järjestelmää tulee tarkastella tästä näkökulmasta ja varmistaa mahdollisimman hyvin se, että varhaiset toimijat eivät joudu kärsimään aktiivisuudestaan. Ellei päästökauppajärjestelmä itsessään mahdollista tätä, tulee selvittää mahdollisuudet ottaa asia huomioon muun järjestelmän kautta.

Uusien toimijoiden asema

Hallituksen esityksen mukaan uusille ja toimintaansa laajentaville toimijoille varataan päästöoikeuksia, joita ne saisivat laissa säädettyjen periaatteiden mukaisesti, koska niillä ei ole päästöhistoriaa, jonka perusteella oikeudet yleensä määräytyvät. Kiintiön loppuessa toiminnanharjoittaja joutuu ostamaan kaikki päästöoikeudet tai osan niistä markkinoilta. Tätä on pidetty epäoikeudenmukaisena. Valiokunta toteaa, että vaikka näin periaatteessa on, ratkaisu koskee vain ensimmäistä kautta, jolloin on arvioitavissa, että suurta vajetta ei synny. Tulevat investoinnit vuosille 2005—2007 ovat enimmäkseen tiedossa. Valmisteltaessa periaatteita kaudelle 2008—2012 uusien toimijoiden tasapuoliseen kohteluun ja investointien kannustamiseen Suomessa on kiinnitettävä erityistä huomiota.

Valiokunta pitää hyvänä myös sitä, että jaksolla 2005—2007 tapahtuva kapasiteetin lisäystarve on otettu huomioon prosessiteollisuuden laitosten osalta. Tämä on erityisesti tarpeen öljynjalostuksessa, sillä liikennepolttoaineiden kehittäminen on tärkeää liikenteen kasvihuonepäästöjen vähentämiseksi. Uuden moottoritekniikan käyttöönotto edellyttää pitkälle jalostettuja polttoaineita. Puhtaampien liikennepolttoaineiden valmistus edellyttää öljynjalostuksessa lisääntyvää energian ja vedyn kulutusta. Kehittyvistä liikennepolttoaineista saatava hyöty tieliikenteessä on kuitenkin moninkertainen verrattuna polttoaineiden valmistuksessa tapahtuvaan päästö-

jen kasvuun, joten kokonaistaloudellisesti prosessiteollisuuden vaatimusten huomioon ottaminen on perusteltua.

Valiokunta pitää erittäin tärkeänä, että liikenteen verotusta ohjataan paremmin ympäristönäkökohdat huomioon ottavaan suuntaan. Mahdollisuudet vaikuttaa liikenteen kokonaispäästöihin esimerkiksi autokantaa nuorentamalla ja määrittelemällä autovero auton hiilidioksisidipäästöjen mukaan on selvitettävä. Uusien autojen verokohtelussa tulisi ottaa huomioon, että niiden päästöt ovat merkittävästi vanhoja vähäisemmät. Hybridiautojen ja muiden vähäpäästöisempien uusien tekniikoiden kehittämistä tulisi tukea. Valtakunnan tason raideliikenteen kehittämisen ja turvaamisen ohella alue- ja kuntatason liikenteen tarkoituksenmukainen kehittäminen vaikuttaisi osaltaan liikenteen päästöjen hallintaan.

Myös kaukolämmön ja siihen liittyvän yhdistetyn sähkön- ja lämmöntuotannon eli jakosuunnitelman laitosten C1 ja C2 osalta päästöoikeudet lasketaan ottaen huomioon lämpösopimusten tilaustehojen kasvu eikä yksinomaan perintömenettelykaavan mukaan. Tämä on perusteltua, koska kaukolämmön tuotanto kasvaa tilaustehojen mukana. Kaukolämpökuorman nousu tarkastelujaksona 1998—2002 otettaisiin huomioon, mutta ei kokonaan uusien sopimusten mukanaan tuomaa kasvua. Valiokunta pitää huomioon ottamista perusteltuna kansallisen ilmastopolitiikan kannalta ja korostaa yhdistetyn sähkön- ja lämmöntuotannon ekotehokkuutta ja ympäristöhyötyjä.

Yritysten tulisi voida hyötyä myös ensimmäisellä päästökauppakaudella tehdyistä päästövähennyksistä. Siksi kauden 2008—2012 päästöoikeusjaon ei tule perustua pelkkään perintömenettelyyn, vaan huomioon tulee ottaa myös tuotannon ominaispäästöt.

Joustomekanismit

Vastikään hyväksytyllä ns. linkkidirektiivillä on mahdollista yhdistää Kioton joustomekanismit yhteistoteutus (JI) ja puhtaan kehityksen mekanismi (CDM) unionin sisäiseen päästökauppaan

jo vuoden 2005 alusta alkaen. Tämä voi tuoda tarvittavaa joustoa tavoitteiden toteuttamiseen. Linkkidirektiivi ei koske valtion hankkimia päästöhyvityksiä, vaan sisältää säännökset siitä, miten päästökauppajärjestelmän piirissä olevat toiminnanharjoittajat voivat muuntaa JI- ja CDM-hyvityksiä päästöoikeuksiksi ja käyttää niitä osana yhteisön päästökauppajärjestelmää. Tämä lisää toiminnanharjoittajien vaihtoehtoisia menettelytapoja päästökaupan velvoitteiden noudattamisessa. Hallituksen esitys ei sisällä linkkidirektiivin edellyttämiä säännöksiä, koska direktiivi hyväksyttiin vasta esityksen antamisen jälkeen. Muutokset valmistellaan mahdollisimman pikaisesti.

Joustomekanismien käytön vaikutusta on hankala arvioida, koska yritykset voivat hankkia sen perusteella päästöhyvityksiä tai olla käyttämättä tätä mahdollisuutta. Valiokunta huomauttaa, että valtion toimenpiteet joustomekanismien osalta ovat vielä määrittelemättä. Suomen määrällinen ja laadullinen mekanismpolitiikka tulee määritellä kansallisen ilmastostrategian tarkistamisen yhteydessä. Esimerkiksi Hollanti ja Tanska, joille Kioton velvoitteen toteuttamisen rajakustannus on samaa luokkaa kuin Suomelle, ovat tehneet päätöksen joustomekanismien merkittävästä käytöstä. Koska hiilidioksidipäästöillä ei ole paikallisia eikä alueellisia vaikutuksia, on ilmastomuutoksen kannalta yhdentekevää, missä päästöjä vähennetään. Hiilidioksidipäästöjen ohella tuotannon polttoprosesseissa syntyy aina myös muita päästöjä, joiden määrä riippuu käytetyistä polttoaineista sekä polttotekniikoista ja päästöjen vähennystekniikoista.

Mikäli päästökauppa johtaa tilanteeseen, jossa yritykset hankkivat linkkidirektiivin perusteella runsaasti päästöhyvityksiä, hiilidioksidipäästöjen määrä voi kääntyä nousuun ja hallituksen tulee esittää tehokkaampia ohjauskeinoja siksi, että CO₂-päästöjen ohella syntyy aina muitakin päästöjä.

Ympäristövaliokunta kiinnittää talousvaliokunnan huomiota joustomekanismien hyödyntämislinjauksen tarpeellisuuteen ja korostaa samalla, että pääosa päästövähennyksistä tulee

edellä mainituilla perusteilla saada kuitenkin aikaan kansallisin toimin.

Vaikutukset uusiutuvien energialähteiden asemaan

Päästökauppa johtaa polttoaineiden kilpailuasetelmien muuttumiseen. Vähähiilisten polttoaineiden kilpailukyky paranee eniten, kun turve, kivihiili ja raskas polttoöljy menettävät kilpailukykyään. Vesi-, ydin- ja tuulivoiman kilpailukyky paranee. Valiokunta pitää myönteisenä, että vähäpäästöisen teknologian kilpailukyky päästökaupan oloissa paranee. Uusiutuvan energian kilpailukyky paranee sitä enemmän, mitä korkeammalle tasolle päästöoikeuden hinta asettuu. Näin ollen päästökauppa edistää uuden teknologian kehittämistä ja käyttöönottoa ja luo toiminnanharjoittajille intressin jatkuvasti vähentää päästöjä alle kiintiön salliman tason. Koska muutos tulee olemaan merkittävä, on asianmukaista, että kilpailukykyään menettävien polttoaineiden sopeutumisen edellytykset sekä tukitarve ja sen mahdollinen tarkoituksenmukaisuus selvitetään.

Edellä todetusta riippumatta puun ja tuulivoiman käytön on selvitetty lisääntyvän vain, jos päästöoikeuden hinta jää kohtuulliselle tasolle (vähintään 10 euroa/tCO₂) ja nykyiset energiaverot ja -tuet jäävät käyttöön, koska uusiutuvan energian kilpailukykyä parannetaan niiden kautta huomattavasti. Päästökaupan yhteensovittamisella muiden käytössä olevien ohjauskeinojen kanssa on keskeinen merkitys uusiutuvan energian kilpailukyvyn kannalta. Valiokunta pitää erittäin tärkeänä, että uusiutuvan energian kilpailukyky turvataan.

Puun käytön mahdollinen lisääntyminen puun ja turpeen yhteiskäytössä on kannatettavaa, koska se vähentää päästöjä. Kotimaisten uusiutuvien energialähteiden lisääntyvä käyttö on valiokunnan mielestä myönteistä. Kotimaisen puun energiakäytön lisääntyessä tulee huolehtia siitä, ettei poltettavaksi mene sellaista puuta, jolla olisi arvoa teollisuuden tai rakentamisen raaka-aineena. Myös mäntyöljyn arvo polttoaineena kasvaa päästökaupan oloissa, koska mäntyöljy bio-

polttoaineena ei aiheuta lainkaan hiilidioksidipäästöjä ja mäntyöljy on sellaisenaan raskaan polttoöljyn veroinen polttoaine. Mäntyöljy on kuitenkin myös arvokas raaka-aine, jonka polttaminen ei ole sen jatkojalostuskäytettävyyden ja siihen liittyvien ympäristönäkökohtien vuoksi tarkoituksenmukaista. Valiokunta pitää siksi perusteltuna, että myös raakamäntyöljyn saatuus jatkojalostukseen turvataan.

Huomiota tulee kiinnittää myös elinkaariajattelun mukaisesti erityisesti kuljetuksista aiheutuviin päästöihin. Ympäristön kokonaisedun kannalta ei ole suotavaa, että tuotanto siirtyy kauas lopullisesta käyttöpaikasta, jolloin tuotetta on kuljetettava pitkiä matkoja lopullisen käyttäjän tarpeisiin. Tuotteesta riippuen kuljetuskustannuksista aiheutuvat hiilidioksidipäästöt voivat muodostua huomattaviksi suhteessa tuotantovaiheen päästöihin.

Päästökauppa heikentää turpeen kilpailuasemaa polttoainemarkkinoilla, koska sen päästökerroin on suurempi kuin kilpailevien polttoaineiden. Esimerkiksi Haapaveden turvevoimalan toiminta saattaa loppua. Valiokunta toteaa, että puun ja turpeen yhteispoltto lisää paikallisten polttoaineiden käyttöä ja on sekä teknisesti että ympäristövaikutusten kannalta edullista. Valiokunta korostaa, että useimmiten puuta polttavat laitokset toimivat paremmin, jos niissä poltetaan puun ohella myös turvetta. Turpeella voidaan myös turvata energiansaantia poikkeustilanteissa ja siten vahvistaa omavaraisuusastetta. Näillä perusteilla valiokunta pitää tärkeänä, että turpeen käyttö ei merkittävästi vähene päästökaupankaan oloissa. Tehtyjen selvitysten mukaan tämä on mahdollista, jos polttoaineverot säilytetään myös päästökauppasektorilla. Asiaan tulee kiinnittää erityistä huomiota muiden ohjauskeinojen ja päästökaupan suhdetta selvitetäessä.

Valiokunta kiinnittää huomiota siihen, että prosessikaasuja vastaavien päästöoikeuksien ja päästöjen kohdistaminen kaasuntuottajalle varmistaisi kaasujen tehokkaan käytön ja minimois näin syntyvät hiilidioksidipäästöt ja energiankulutuksen, koska prosessikaasut hyödyntämällä korvattaisiin fossiilisia polttoaineita. Tämä tu-

lisi varmistaa hallituksen esityksen perusteluja täydentämällä.

Vaikutus sähkönhintaan ja asumiseen

Päästökaupan on arvioitu vaikuttavan Suomen kansantalouteen muita maita raskaammin teollisuutemme energiantensiivisyyden, harvan asutuksen ja suuren lämmitystarpeen vuoksi. Päästökaupalla arvioidaan olevan merkittävä vaikutus sähkön hintaan, vaikka arviot vaihtelevat ja hinnan muodostusmekanismi päästökaupan oloissa on vielä epäselvä. Erityisesti sähkölämmitettyjen rakennusten lämmityskustannusten arvellaan nousevan. Valiokunta toteaa, että mahdollinen lisäkustannus vaikuttaa asumiseen erityisesti siten, että sähkölämmityksen asema suhteessa muihin lämmitysmuotoihin saattaa heiketä. Eri lämmitysmuotojen kilpailuaseman muutoksilla saattaa olla merkittävä vaikutus ympäristön ja kestävä kehityksen näkökulmasta. Valiokunta muistuttaa, että yhdyskuntarakenteella on vaikutusta päästöihin, sillä lämmityksen päästöt kasvavat, jos rakennuksia jää runsaasti kaukolämpöverkon ulkopuolelle. Lisäämällä esimerkiksi lämpöpumppujen ja puun käyttöä voitaisiin näillä alueilla merkittävästi vähentää lämmitykseen kuluvan sähkön käyttöä. Valiokunta katsoo, että päästökaupan vaikutuksia asumiseen tulee seurata ja tarvittaessa ryhtyä toimenpiteisiin maakaasun sekä yhdistetyn sähkön- ja lämmöntuotannon aseman turvaamiseksi ja maalämmön käytön edistämiseksi.

Valiokunnan saaman selvityksen mukaan energiakustannusten nousu jää kuitenkin todennäköisesti korkeillakin päästöoikeuden hinnoilla alhaisemmaksi, kuin mitä ilman päästökauppaa oli arvioitu. Esimerkiksi VATTin uusimman arvion (VATT: Päästöoikeuksien jakotapojen kustannusvaikutukset. 2004) mukaan työpaikkojen väheneminen on pienempää päästökaupan oloissa kuin olisi tilanteessa ilman päästökauppaa. Päästökaupalla siis päästäisiin vähintään yhtä hyvään lopputulokseen kuin nykyisen energiaveron korotuksella toteutettavalla päästöjen rajoittamisella ilman päästökauppaa. Jos päästöoikeuksien hinta jäisi arvioitua alem-

malle tasolle, päästökauppa laskisi päästöjen rajoittamisen kustannuksia kansantuotteella ja työllisyydellä mitattuna. Saadun selvityksen mukaan (Jaakko Pöyry Consulting, Ilmastoaiheisen teknologiaohjelman taustaselvitys 460, 2003) Suomessa on noin 450 yritystä, joiden tuotteilla voidaan vähentää päästöjä ja joille päästökauppa tarjoaa merkittäviä uusia työllistämisen ja viennin mahdollisuuksia. Vahvuusalueita ovat erityisesti energiantuotantoon (mm. bioenergia ja tuulivoima) liittyvät teknologiat sekä palveluliiketoiminta (mm. energiantuotantoon ja -kulutukseen liittyvä suunnittelu ja konsultointi) sekä teollisuusprosessien energiansäästö. Suuri osa yrityksistä on liikevaihdoiltaan ja työntekijämäärältään pieniä, mutta joukossa on myös useita kymmeniä suuryrityksiä.

Suhde muihin ohjauskeinoihin

Päästökauppasektoriin kuuluvien yritysten maksamien energiaverojen määrän arvioidaan olleen vuonna 2002 noin 250 miljoonaa euroa, josta sähköveron osuus noin 120 miljoonaa euroa ja polttoaineveron 130 miljoonaa euroa. Massa- ja paperiteollisuuden osuus päästökauppasektorin yritysten energiaveroista oli runsas puolet ja kaukolämmön tuotannon noin kolmannes.

Päästökauppaan kuulumattomien sektoreiden maksamat energiaverot olivat ilman liikenne-polttonesteitä noin 500 miljoonaa euroa ja ne mukaan luettuna noin 2 500 miljoonaa euroa.

Päästöoikeuden hinnaksi on esitetty arvioita 5—10 euroa/tCO₂, yleisesti arvio on asettunut noin 5 euroon. Näillä hinnoilla laskettuna päästökauppasektorin tarvitsemien lisäpäästöoikeuksien hinnaksi on arvioitu 15—30 miljoonaa euroa/v.

Valiokunta pitää erittäin tärkeänä päästökauppajärjestelmän vaikutusten selvittämistä olemassa oleviin ohjauskeinoihin kuten energiaverotukseen ja tukiin. Tämä on keskeinen tehtävä kansallisen ilmastostrategian tarkistamistyössä. Koska päästökaupan tavoitteet ovat yksin hiilidioksidipäästöjen hallitsemisessa, sen avulla ei toteuteta mitään muita energiapolitiikan ohjaus-tavoitteita. Energiaverojärjestelmään sisältyviä

verotukia uusiutuvalla energialle tulee jatkaa ympäristö- ja työllisyysyistä.

Energiansäästö

Valiokunta korostaa energiansäästön merkitystä. Kuluttajia tulee rohkaista ja kannustaa energiansäästöön.

Uusiutuvan energian edistämishjelman vuodelle 2003—2006 painotukset ovat muun ohella vapaaehtoisen energiansäästösopimusmenettelyn ja energiakatselmusten laajentamisessa ja rakentamismääräysten ja korjausavustusten ehtojen kehittämisessä. Näistä onkin hyviä kokemuksia, mutta lisätoimet ovat tarpeen. Lisätoimet energiansäästöä edellyttävät valtion rahoitusosuuden lisäämistä aiemmista tavoitetasoista.

Energiansäästön edistämiseksi tarvittavan lainsäädännön valmistelua tulee kiirehtiä ja energiaverotusta kehittää energiansäästön näkökulmasta. Näiden toimien merkitystä korostaa se tosiasia, että Suomen on ilmeisen vaikea päästä Kioton tavoitteisiin ilman huomattavia lisätoimia.

Kaksivaiheinen voimaantulo

Hallituksen esityksen mukaan päästökauppalaki tulisi voimaan kahdessa vaiheessa. Ensin tulisivat voimaan säännökset, jotka mahdollistavat valmistautumisen järjestelmään. Varsinainen kauppajärjestelmä tulisi voimaan valtioneuvoston asetuksella säädettävänä ajankohtana sitten, kun on tiedossa, että EU:n jäsenmaat toimeenpanevat sen merkittävässä laajuudessa. Kaksivaiheinen voimaantulo on perusteltu, koska päästökauppadirektiivi on ennen muuta sisämarkkina-direktiivi, jonka osalta koko yhteisön alueen toimivuus on tärkeää. Valiokunta toteaa saamansa selvityksen perusteella, että merkittävä enemmistö jäsenmaista on jo esittänyt alustavan alkujakosuunnitelman ja tilanne kehittyy nopeasti. On siten perusteita uskoa, että järjestelmä saadaan toimivaksi tarkoitetussa aikataulussa. Komissio on myös päättänyt aloittaa oikeustoimet kuutta jäsenvaltiota vastaan, jotka eivät ole esittäneet suunnitelmaansa ajoissa. Nämä maat ovat

Italia, Espanja, Ranska, Kreikka, Belgia ja Portugal.

Valiokunta pitää tärkeänä, että yritykset saavat tarvittavat luvat ajoissa. Tämä edellyttää Energiamarkkinaviraston resursointia siten, että se pystyy nopeaan hakemusten käsittelyyn. Kirjanpito- ja verotuskäytäntöjen puuttuminen on päästökaupan piirissä oleville laitoksille merkittävä ongelma. Muun ohella näistä, pakottavan kiireiseen aikatauluun perustuvista syistä tulee erityistä huomiota kiinnittää yritysten riittävän neuvonnan järjestämiseen.

Yhteenveto

- Päästökauppalakiesitys tulee käsitellä viipymättä ja saattaa se voimaan mahdollisimman pian sitten, kun on tiedossa, että EU:n jäsenmaat toimeenpanevat sen merkittävässä laajuudessa.
- Suomen ja EU:n tulee toimia aktiivisesti sen edistämiseksi, että päästökauppajärjestelmä laajenee kattamaan kaikki taloudellisesti merkittävät maat, siten että hiilivuodon uhka estetään.
- Päästökaupan vaikutusten suuren epävarmuuden vuoksi sen vaikutuksia on seurattava poikkeuksellisen tarkasti ja velvoitekauden 2008—2012 jakoperusteiden sekä tarvittavien muiden toimien valmistelu aloitettava seurannan perusteella riittävän ajoissa.
- Joustomekanismipolitiikka tulee määritellä kansallisen ilmastostrategian tarkistuksen yhteydessä kuten muutkin kansalliset toimet, joiden toteuttaminen on tarpeen Kioto-tavoitteiden saavuttamiseksi.
- Uusien toimijoiden asema on mahdollisuuksien mukaan turvattava.
- Varhaisten toimijoiden asema on mahdollisuuksien mukaan turvattava.
- Neuvontaan ja lupahakemusten käsittelyyn tulee osoittaa riittävät resurssit.
- Uusiutuvien energialähteiden asema on turvattava.
- Tarvittaviin toimenpiteisiin tulee ryhtyä kilpailukykyään menettävän turpeen säilyt-

tämiseksi kotimaisena energialähteenä myös päästökaupan oloissa.

- Energiansäästön edistämiseksi tarvittava lainsäädäntö on valmisteltava ja kuluttajia rohkaistava energiansäästöön.
- Energiaverotuksen ja -tukien suhde päästökauppaan on selvitettävä ja ohjausmahdollisuus tarvittaessa säilytettävä. Energian käyttöä ohjaavia toimenpiteitä tarvitaan, jotta Kioton tavoitteet voidaan saavuttaa, sillä yksinomaan päästökauppaneukanismien käyttämisellä tavoitteita ei saavuteta eikä päästökaupalla toteuteta energiapolitiikan muita ohjaustavoitteita.

Lausunto

Edellä olevan perusteella ympäristövaliokunta esittää lausuntonaan,

että talousvaliokunta ottaa mietintöönsä laatiessaan huomioon mitä tässä lausunnossa on esitetty kiinnittäen erityistä huomiota siihen, että Kioton tavoitteiden saavuttamiseksi tarvittavien lisätoimenpiteiden määrittämiseen tulee erityisesti panostaa, sillä yksinomaan päästökauppalaian säätämällä tavoitteita ei saavuteta.

Helsingissä 26 päivänä toukokuuta 2004

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

pj. Pentti Tiisanen /vas
vpj. Satu Hassi /vihr
jäs. Susanna Haapoja /kesk
Hanna-Leena Hemming /kok
Rakel Hiltunen /sd
Tuomo Hänninen /kesk
Antti Kaikkonen /kesk

Inkeri Kerola /kesk
Kari Kärkkäinen /kd (osittain)
Heikki A. Ollila /kok
Säde Tahvanainen /sd
Unto Valpas /vas (osittain)
Ahti Vielma /kok
Pia Viitanen /sd.

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Marja Ekroos.

ERIÄVÄ MIELIPIDE

Perustelut

Kioton sopimuksen velvoitteiden täyttäminen ja kansainväliset toimet ilmastonmuutoksen hallitsemiseksi ovat tärkeitä tavoitteita. EU:ssa valmisteltu päästökauppajärjestelmä, joka ei sisälly Kioton sopimukseen, on kuitenkin esitetyssä muodossaan hyvin ongelmallinen ja voi johtaa arvaamattomiin seurauksiin. Etenkin arvioitaessa tilannetta Suomen kansantalouden ja työllisyyden kannalta esille nousee ongelmia, joita hallituksen lakiesityksessä ei riittävästi oteta huomioon.

Suomen energiahuollossa on saavutettu korkea energiatehokkuus sähkön ja lämmön yhteistuotannolla. Ne tuotannonalat Suomessa, jotka kuluttavat paljon energiaa, käyttävät uudenai-kaista tekniikkaa, jossa energian kulutus ja päästöt ovat pienet tuotantomääriin nähden kansainvälisesti vertaillen. Tämä koskee mm. metallien perusteollisuutta. Kun näyttää siltä, että aikaisemmin (ennen vuotta 1998) tehtyjä päästöjä vähentäviä toimia ei oteta riittävästi huomioon alkuvaiheen päästokiintiöitä jaettaessa, näiden teollisuudenalojen kilpailukyky vaarantuu tuotantoa laajennettaessa ja kehitettäessä. Vaarana on, että suomalainen teollisuus joutuu ostamaan päästokiintiöitä Keski-Euroopasta, jossa päästokiintiöitä vapautuu vanhanaikaisia tuotantolaitoksia suljettaessa. Asiallisesti ottaen tämä voi merkitä Suomesta tukea vanhojen teollisuusmaiden tuotannon uudistamiselle. Vielä nurinkurisempaa on, jos päästökauppajärjestelmää käytetään hyväksi tuotannon siirtämisessä EU:n ulkopuolelle sellaisiin maihin, joissa päästörajoituksia ei muuten juuri ole. Siihen ns. linkkidirektiivi antaa mahdollisuuden. Direktiivin mukaan kehitysmaissa toteutettavat päästöt vähentävät hankkeet voidaan tietyn ehdoin lukea EU:ssa toimivien tuotantolaitosten päästöoikeuksien lisäykseksi. Tämä voi voimistaa ns. Kiina-ilmiötä, jossa työpaikat katoavat EU-alueelta mm. Kaukoitään.

Päästökauppajärjestelmässä syntyvät rahavirrat eivät ole julkisen talouden piirissä, ja ne voivat merkitä Suomen kansantalouden kehityksen kannalta epäedullisia tulonsiirtoja muiden maiden hyväksi.

Markkinamekanismin käyttämisestä päästövähennysten keinona ei ole kokemuksia, ja se voi sisältää arvaamattomia riskejä. Ei ole myöskään osoitettu selvästi, että päästökauppa johtaisi globaalien päästöjen vähentymiseen. Kaikkia vaikutusmekanismeja ei vielä tunneta. Kun päästökauppa yhdistetään pohjoismaisen sähköpörssin hinnanmuodostusmekanismiin, sähkön hinta voi nousta tuntuvasti, mihin uhkaan myös hallituksen esityksen perusteluissa (jakso 4.2.2.) viitataan. Sähkön hinnanhan määrää tässä järjestelmässä rajakustannus todellisten kustannusten asemesta. Päästöoikeuksien ostaminen voi nostaa tätä rajakustannusta merkittävästi, ilman että sähkön keskimääräiset tuotantokustannukset paljon muuttuvat. Rasitus kohdistuu tätä kautta kotitalouksiin ja asumiskustannuksiin, kun taas useimmat energiayhtiöt hyötyvät tätä kautta entistä korkeammasta sähkön hinnasta, kuten kävi talvikaudella 2002—2003 sähkön hinnan kohotessa tuntuvasti vesivajauksen vuoksi. Tällainen tulonsiirto kotitalouksilta energiayhtiöille ei ole mielestäni perusteltu, etenkin kun otetaan huomioon jo edellä mainittu sähkön ja lämmön yhteistuotanto, joka Suomessa toteutuu laajemmin kuin muissa maissa.

Suomen ei tule tässä vaiheessa lähteä mukaan päästökauppaan, vaan Suomen tulee vaikuttaa siihen, että päästökauppa toteutuu laajemmalla pohjalla ja tasapainoisemmin ehdoin kuin nyt on näköpiirissä. Kioton sopimuksen velvoitteiden täyttämiseksi olisi myös käytettävä suoria sääntelykeinoja, kuten energiansäästösopimuksia, avustuksia päästöjä vähentäville investoinneille, liikennepoliittisia ratkaisuja ym. Tällöin päätösten ja toimien seuraukset ovat paremmin kontrolloitavissa ja tulonsiirtovaikutukset tapahtuvat pääosin Suomen kansantalouden sisällä.

Ehdotus

Edellä olevan perusteella katson, että

valiokunnan olisi tullut lausunnossaan todeta EU:n erillisen päästökaupan johtavan kotitalouksia rasittaviin sähkön hinnan korotuksiin ja ekologisesti-

kin kielteiseen tuotannon siirtämiseen maihin, joissa päästörajoituksia ei ole. Kun myös on epävarmaa, johtaako päästökauppa edes globaalien kasvi-huonepäästöjen vähentymiseen, EU:n erillinen päästökauppa tulee hylätä.

Helsingissä 26 päivänä toukokuuta 2004

Unto Valpas /vas