

YMPÄRISTÖVALIOKUNNAN LAUSUNTO 42/2006 vp

Hallituksen esitys laiksi päästökauppalain muuttamisesta

Talousvaliokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

Eduskunta on 4 päivänä lokakuuta 2006 lähettäänsä hallituksen esityksen laiksi päästökauppalain muuttamisesta (HE 161/2006 vp) valmistelevalle ympäristövaliokunnalle samalla määrännyt, että ympäristövaliokunnan on annettava asiasta lausunto talousvaliokunnalle.

Asiantuntijat

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina

- neuvotteleva virkamies Päivi Janka, erikoistutkija Juha Rajala ja ylitarkastaja Pekka Ter-
vo, kauppa- ja teollisuusministeriö

- yli-insinööri Magnus Cederlöf, ympäristöministeriö
- teknologiajohtaja Peter Sandvik, Rautaruukki Oyj
- puheenjohtaja Eero Raivio, Rautaruukki Oyj, Osasto 200
- johtava asiantuntija Riitta Larnimaa, Elinkeinoelämän keskusliitto EK
- toimialajohtaja Jari Kostama, Energiateollisuus ry
- energiakampanjoitsija Lauri Myllyvirta, Greenpeace Pohjola ry.

Lisäksi valiokunta on saanut Suomen luonnon-suojeluliitto ry:n kirjallisen lausunnon.

HALLITUKSEN ESITYS

Esityksessä ehdotetaan päästökauppalakia muutettavaksi siten, että lakiin lisätään päästöoikeuksien jakomenetelmä ja jakoperusteet päästökauppa-kaudelle 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 hankemekanismien osalta, niin sanottu linkkidirektiivi.

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 määriteltäisiin 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 sovellettaisiin alaryhmäkohtaisia tehostamis- tai leikkauskertoimia. Teollisuusprosessien ja teollisuuden energiantuotannon laskennallista päästöoikeusmäärää ehdotetaan leikattavaksi vähiten ja lauhdesähkön eniten.

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.

VALIOKUNNAN KANNANOTOT

Perustelut

Yleistä

Hallituksen esityksen perusteluista ilmenevistä syistä ja saamansa selvityksen perusteella valiokunta pitää esitystä tarpeellisenä ja tarkoituksenmukaisena. Valiokunta puoltaa lakiehdotuksen hyväksymistä seuraavin huomautuksin.

Esityksen tavoitteena on säätää toisen päästökauppauden (2008—2012) jakoperusteista ja yritysten mahdollisuudesta hyödyntää Kioton pöytäkirjan hankemekanismeja päästökauppajärjestelmässä. Esityksen lähtökohtana ovat olleet hallituksen energia- ja ilmastopoliittisessa selonteossa esitetyt linjaukset. Niiden perusteella on arvioitu, että päästökauppa-sektorin yrityksille voidaan jakaa päästöoikeuksia kaudelle 2008—2012 noin 200 miljoonaa kappaletta. Jaettava määrä on noin 18 % pienempi kuin skenaariotarkasteluun perustuva päästöoikeuksien tarve.

Ympäristön kannalta olennaisin kysymys liittyy sallitun kokonaispäästömäärän päättämiseen eli EU:n jäsenmaiden kansallisten jakosuunnitelmien summaan. Suomella on Kioton sitoumuskaudella vuosina 2008—2012 käytettävissä sallittuja päästömääräyksiköitä 71,1 milj. ekvivalenttisen hiilidioksiditonin edestä keskimäärin vuodessa, mikä ei riitä kattamaan arvioituja kasvihuonekaasupäästöjä kyseisinä vuosina. Päästöjen kasvu aiheutuu lähes yksinomaan päästökauppa-sektorin eli lähinnä energiantuotannon ja teollisuusprosessien päästöjen kasvusta. Päästökauppa-sektorin ulkopuolisen sektorin

eli lähinnä liikenteen, talokohtaisen lämmityksen ja maatalouden päästöt sen sijaan pysyvät kokonaisuudessaan nykytasollaan. Käytössä olevat sallitut päästömääräyksiköt on jaettava päästökauppa-sektorin ja ei-päästökauppa-sektorin kesken kustannustehokkaasti. Tämä jako on tehty 6.6.2006 eduskunnan hyväksymän kansallisen energia- ja ilmastostrategian linjauksilla, joiden mukaan päästövelvoitteen hoitamiseen osallistuvat päästökauppa-sektorin ja sen ulkopuolisten sektoreiden toimijat sekä myös valtio hankkimalla päästöyksiköitä Kioton mekanismeilla määrällä, joka vastaa 10 Mt:a hiilidioksidiekvivalenttia.

Päästöoikeuksia esitetään jaettavaksi eri laitoksille siten, että suhteellisesti suurin niukkuus kohdistuu sähkön lauhdetuotantoon. Kaukolämmöntuotannolle ja siihen liittyvälle sähköntuotannolle esitetään sähkön lauhdetuotantoa pienempää leikkausta, joka on ympäristönäkökulmasta perusteltua. Prosessiteollisuudelle esitetään jaettavaksi päästöoikeuksia lähes yritysten tarvitsema määrä. Kaudella 2008—2012 rakennettaville uusille laitoksille ja laitosten muutoksille esitetään varattavaksi päästöoikeuksia yhteensä 6 miljoonaa kappaletta. Näihin ns. uusiin toimijoihin sovelletaan samoja laskentaperiaatteita kuin vanhoihin laitoksiin.

Hankemekanismit

Kioton mekanismien käyttöä koskevalla lailla (HE 108/2006 vp) luodaan hallinnolliset puitteet suomalaisten oikeushenkilöiden osallistumiselle puhtaan kehityksen mekanismin (CDM)

ja yhteistoteutuksen (JI) käyttöön. Mekanismien käytöllä suunnataan päästöjen vähentämiseen tähtääviä toimia oman maan sijasta kokonaisuuden kannalta edullisimpiin kohteisiin sekä tuetaan kestävä kehitystä maassa, jossa hanke toteutetaan. Hallituksen esityksen päästökauppalakia koskevaan lainmuutosehdotukseen sisältyvät säännökset hankeyksiköiden käyttöön liittyvistä oikeuksista ja velvollisuuksista osana päästökauppajärjestelmää. Kaudella 2008—2012 mekanismien käytön enimmäismäärä asetetaan kansallisessa jakosuunnitelmaesityksessä ja laitokohtainen raja päästöoikeuksien myöntämispäätöksissä. Kansallisessa jakosuunnitelma-luonnoksessa esitetään päästökauppasektorin toiminnanharjoittajille mahdollisuutta käyttää hankemekanismeja enintään 11,7 % laskennallisten päästöoikeuksien kokonaismäärästä. Valiokunta pitää tätä perusteltuna lähtökohtana korostaen, että Kioton sopimuksen päästövähennysvelvoitteiden täyttäminen pääasiassa kansallisin toimin on selkeä lähtökohta. Tämä ns. täydentävyysperiaate sisältyy lakiehdotuksen 31 t §:ään, jonka mukaan mekanismien käytön on täydennettävä kansallisia toimia.

Valiokunta korostaa myös Kioton pöytäkirjaan, osapuolikokousten päätöksiin ja linkkidi-
rekttiiviin perustuvien hyväksyttävyysskriteerien merkitystä. Lakiehdotuksen 51 c §:n 3 momen-
tin mukaan toiminnanharjoittaja ei voi käyttää maankäytöstä, maankäytön muutoksesta tai met-
sätaloutta koskevista toiminnoista eikä ydinvoi-
mahankkeista saatuja hankeyksiköitä.

Valiokunta viitaten Kioton mekanismeja kos-
kevaa lakiehdotusta koskevaan lausuntoonsa YmVL 37/2006 vp korostaa, että hankemekanis-
meilla tuetun kehityksen tulee olla mahdollisim-
man kestävä ja päästövähennyspotentiaaliltaan
tehokasta. Toimenpiteet CDM-hankkeiden tasa-
puolisemman jakautumisen edistämiseksi ovat
tarpeen. Markkinamekanismina CDM:n toteut-
tamisedellytykset liittyvät paljolti maiden inves-
tointiympäristöjen kehittymiseen. Mekanismien
käyttö tulee kuitenkin nähdä myös osana tekno-
logian siirtoa, jolla ilmastonmuutoksen kannalta
keskeiset kehitys- ja siirtymämaat saadaan as-
teittain tiiviimmin mukaan kasvihuonekaasujen

vähentämiseen. Mekanismien käytöllä luodaan
samalla valmiuksia hyödyntää mekanismien kal-
taisia järjestelmiä myös vuoden 2012 jälkeen to-
teutettavassa ilmastopolitiikassa, jos kansainvä-
lisessä ilmastopolitiikassa kehitys etenee siihen
suuntaan.

Valiokunta korostaa myös, että kolmen Rion
sopimuksen välillä, erityisesti biologista moni-
muotoisuutta koskevan yleissopimuksen ja il-
mastopoliittisen sopimuksen välillä, mutta myös aavikoitu-
missopimuksen välillä, tarvitaan tehostettua yh-
teistyötä biodiversiteettiin liittyvien sopimusten
ja menettelyjen välillä sekä niiden välisten sy-
nergia-etujen vahvistamista kaikilla tasoilla, jot-
ta voidaan vähentää ilmastonmuutosta koske-
vien lievennys- ja sopeutumistoimenpiteiden
kielteisiä vaikutuksia biodiversiteettiin.

Päästökauppajärjestelmän tarkistamisesta

Päästökauppajärjestelmä on ollut voimassa nyt
kaksi vuotta, ja päästöoikeuksien hinta on hei-
lahdellut rajusti. Päästökauppa on suurimmalta
osaltaan ollut futuurikauppaa, jossa kauppa so-
vitetaan nyt, mutta maksu ja päästöoikeudet vaihtu-
vat vasta tulevaisuudessa. Ensimmäisen pääs-
tökauppakauden aikana hinta on vaihdellut 6 ja
31 euron välillä olleen nyt noin 8 euron tasolla.
Futuurikaupan vuoden 2008 forwardhinta on täl-
lä hetkellä noin 17 euroa.

Kokemukset järjestelmän toimivuudesta ovat
vielä lyhyeltä ajalta ja markkinat kehitysvai-
heessa. Päästökauppajärjestelmä vaikuttaa kui-
tenkin jo nyt energian käytön tehostumiseen, ja
se edistää sellaisenaan uusiutuvan energian kil-
pailukykyä ja käyttöä. Päästökauppajärjestel-
mää tulee kuitenkin kehittää ja tarkistaa saata-
vien kokemusten perusteella. Valiokunta esit-
tää, että talousvaliokunta kiinnittää huomiota
siihen, että järjestelmän tulisi nykyistä parem-
min ottaa huomioon laitoksen ympäristötehok-
kuus ja vähäpäästöisyys ja että varhaisten toi-
mien tulisi hyödyttää toimijaa. Päästöoikeuk-
sien jakomenetelmänä käytetään pääasiassa
edelleen ns. perintömenettelyä, jossa päästöoi-
keudet jaetaan aiempien päästöjen mukaisesti.
Ne toiminnanharjoittajat, jotka ovat jo aikaisem-
min vähentäneet päästöjään taikka joiden pääs-

tömäärä on muista syistä ollut epätavallisella tasolla, joutuvat tämän vuoksi lähtökohtaisesti muita huonompaan asemaan.

Uhkana on edelleen myös hiilivuoto eli mahdollisuus siihen, että päästöoikeuden hinta ja siihen liittyvät epävarmuustekijät ohjaavat tuotannon siirtymistä kokonaan EU:n ulkopuolelle, missä sama tuotantomäärä tuotetaan ominaispäästöiltään ja energiankulutukseltaan heikoissa laitoksissa, ja näin suomalainen energiatehokas ja ympäristövaikutuksiltaan vähäisempi tuotanto samanaikaisesti häviää. 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. Ilmastonmuutoksen haaste on globaali, ja siksi ratkaisuissakin on pyrittävä mahdollisimman suureen alueelliseen kattavuuteen. Valiokunta pitää tärkeänä, että Suomi jatkaa aktiivista politiikkaansa kansainvälisellä tasolla tarvittavien päästövähennysten hyväksymiseksi kansainvälisesti.

Valiokunta huomauttaa myös, että päästökauppajärjestelmä on merkittävä, mutta kuitenkin vain yksi EU:n ilmastopolitiikan instrumenteista. Ilmastonmuutoksen hillitsemisen haaste on niin suuri, että jatkossa yhteiskunnan kaikkien toimijoiden osallistuminen päästöjen vähentämiseen on välttämätöntä. Päästökauppajärjestelmän ulkopuolelle jääviin toimialoihin tulee siten kohdistaa muuntotyypisiä päästöjä vähentäviä toimia. Päästökauppajärjestelmä on jo muuttanut uusiutuvien energialähteiden asemaa edistäen niiden kilpailukykyä enemmän kuin perinteiset investointiavustukset ja verotuet. Tärkeää on edelleen vahvasti panostaa energian säästöä tukevan, uusiutuvien energialähteiden kilpailukykyä edistävän ja muuten ympäristön huomioon ottavan teknologian kehittämiseen ja kaupallistamiseen.

Lausunto

Lausuntonaan ympäristövaliokunta esittää,

että talousvaliokunta ottaa huomioon, mitä edellä on esitetty.

Helsingissä 28 päivänä marraskuuta 2006

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

pj. Pentti Tiusanen /vas
vpj. Oras Tynkkynen /vihr (osittain)
jäs. Tuomo Hänninen /kesk
Antti Kaikkonen /kesk
Inkeri Kerola /kesk
Kari Kärkkäinen /kd (osittain)
Jouko Laxell /kok

Mikaela Nylander /r
Heikki A. Ollila /kok
Eero Reijonen /kesk
Säde Tahvanainen /sd
Unto Valpas /vas
Ahti Vielma /kok
vjäs. Hannu Hoskonen /kesk.

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Marja Ekroos.

ERIÄVÄ MIELIPIDE

Perustelut

Valiokunnan lausunnossa hallituksen esityksestä päästökauppalaiksi on tuotu varsin hyvin esille ehdotukseen liittyviä ongelmia. Mielestäni valiokunnan olisi tullut kuitenkin korostaa lausunnossaan pontevammin sitä, että vaikka nykyinen päästökauppa vaikuttaa energian käytön tehostumiseen ja edistää uusiutuvan energian käyttöä, se ei tällä hetkellä ota kaikin osin huomioon eri laitosten ympäristötehokkuutta (= päästöyksikkö/tuoteyksikkö). Nykyinen järjestelmä nostaa sähkön lopullista kuluttajahintaa riippumatta sen tuotantotavasta.

Ympäristövaliokunnan olisi tullut lausunnossaan talousvaliokunnalle todeta päästökaupasta sähkön hinnanmuodostukselle aiheutuvat ongelmat. Nykyinen päästökauppajärjestelmä nostaa sähkön hintaa sen tuotantotavoista riippumatta.

Ehdotinkin valiokunnan lausunnossa todettavaksi, että päästökauppajärjestelmää tulee kehittää sellaiseksi, että se ei pelkästään nosta sähkön hintaa yleisesti, vaan että järjestelmällä huo-

mioitaisiin paremmin vähän päästöjä tuottavat sähköntuotantolaitokset.

Ympäristövaliokunnan olisi tullut lausunnossaan talousvaliokunnalle ehdottaa päästökauppalainsäädäntöä koskevaa lausumaa.

Mielipide

Edellä olevan perusteella ympäristövaliokunnan olisi tullut ehdottaa seuraavaa lausumaa:

Eduskunta edellyttää, että hallitus kehittää päästökauppalainsäädäntöä ja sähkön hintaan vaikuttavaa lainsäädäntöä sillä tavoin, että järjestelmä ottaisi nykyistä paremmin huomioon sähkön tuotantolaitosten ympäristötehokkuuden ja että järjestelmä ei asettaisi huonompaan asemaan niitä toimijoita, jotka ovat jo aikaisemmin vähentäneet päästöjään nykyisten keskimäärien alapuolelle taikka joiden tuottamat päästömäärät ovat oleellisesti keskimääristä alhaisemmalla tasolla.

Helsingissä 28 päivänä marraskuuta 2006

Unto Valpas /vas