

EKONOMIUTSKOTTETS BETÄNKANDE 42/2010 rd

Regeringens proposition med förslag till lag om utsläppshandel

INLEDNING

Remiss

Riksdagen remitterade den 15 december 2010 en proposition med förslag till lag om utsläppshandel (RP 315/2010 rd) till ekonomiutskottet för beredning.

Utlåtande

I enlighet med riksdagens beslut har miljöutskottet lämnat utlåtande i ärendet. Utlåtandet (MiUU 28/2010 rd) återges efter betänkandet.

Sakkunniga

Utskottet har hört

- regeringsråd Päivi Janka, arbets- och näringsministeriet
- lagstiftningsråd Ilkka Harju och konsultativ tjänsteman Seija Kivinen, finansministeriet

- regeringsråd Kaisa Leena Välipirtti, kommunikationsministeriet
- konsultativ tjänsteman Magnus Cederlöf, miljöministeriet
- gruppchef Jarno Ilme och jurist Heli Valkeinen, Energimarknadsverket
- marknadsövervakare Leena Savolainen, Finansinspektionen.

Dessutom har skriftligt utlåtande lämnats av

- Fortum Abp
- Åbo Energi
- Finlands Näringsliv rf
- Finsk Energiindustri rf
- Kemiindustrin KI rf
- Teknologiindustrin rf
- Oljebranschens Centralförbund rf
- Skogsindustrin rf
- Finlands Naturskyddsförbund rf.

PROPOSITIONEN

Regeringen föreslår en lag om utsläppshandel som ska tillämpas från och med ingången av handelsperioden 2013—2020 på beredningen av tilldelningen av utsläppsrätter och tillstånden för utsläpp av växthusgaser för handelsperioden. Genom propositionen genomförs det s.k. utsläppshandelsdirektivet och direktivet om ändring av utsläppshandelsdirektivet som gäller för Europeiska unionens system för handel med utsläppsrätter från och med ingången av 2013.

Systemet för handel med utsläppsrätter inom Europeiska unionen infördes 2005. Utsläppshandelsdirektivet skapar en marknad för utsläppsrätter i hela Europeiska unionen. Handeln med utsläppsrätter bygger på tanken att utsläppen ska minskas där det kan ske billigast. I Finland har direktivet genomförts genom lagen om utsläppshandel.

Tillämpningsområdet för lagen om utsläppshandel ska utvidgas och preciseras jämfört med den lag som tillämpas under perioden 2008—

2012 i motsvarighet till de ändringar som gjorts i utsläppshandelsdirektivet. De föreslagna bestämmelserna om tillstånd för utsläpp av växthusgaser, registrering, överlämnande och annullering av utsläppsrätter, övervakning och verifiering av utsläpp, tillsyn och påföljder och om överklagande motsvarar innehållsmässigt i långa stycken bestämmelserna i den gällande lagen. De föreslås bli reviderade enligt ändringarna i utsläppshandelsdirektivet.

De största ändringarna jämfört med den gällande lagen har att göra med fastställande av den totala kvantiteten utsläppsrätter och tilldelningen av utsläppsrätter. Europeiska kommissionen ska fastställa den totala kvantiteten årliga utsläppsrätter för alla sektorer som omfattas av EU:s system för handel med utsläppsrätter, dvs. utsläppshandelssektorn, i enlighet med bestämmelserna i utsläppshandelsdirektivet.

Bestämmelser om harmoniserade regler för tilldelning av gratis utsläppsrätter ska utfärdas i en rättsakt om gratis tilldelning av utsläppsrätter som kommissionen antar utifrån direktivet. I lagen föreslås bestämmelser om principerna för gratis tilldelning av utsläppsrätter enligt direktivet och om att kommissionens rättsakt om gratis tilldelning av utsläppsrätter ska tillämpas på till-

delningen av gratis utsläppsrätter per anläggning. Vidare föreslås det bestämmelser om beredning av tilldelningen av och beslut om gratis utsläppsrätter per anläggning.

De utsläppsrätter som Finland blivit tilldelat enligt beräkningsgrunderna i utsläppshandelsdirektivet och som ska utauktioneras, ska auktioneras ut via en auktionsplattform som väljs gemensamt av kommissionen och EU-medlemsstaterna. Intäkterna från auktionerna redovisas till staten. Principerna om genomförandet av auktioner i direktivet och bestämmelser om rätten att delta i auktionerna föreslås bli intagna i lagen. På genomförandet av auktioner och rätten att delta i auktioner tillämpas kommissionens auktionsförordning som antagits med stöd av utsläppshandelsdirektivet.

Den gällande lagen om utsläppshandel föreslås bli upphävd genom den föreslagna lagen om utsläppshandel. Den gällande lagen om utsläppshandel ska dock fortfarande tillämpas på verksamhetsutövarnas, kontrollörernas och myndigheternas rättigheter och skyldigheter för handelsperioderna 2005—2007 och 2008—2012.

Den föreslagna lagen avses träda i kraft så snart som möjligt.

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Motivering

Utskottet tillstyrker lagförslaget utan ändringar.

Allmänt

Det handlar om en totalrevidering av lagen om utsläppshandel som beaktar de ändringar som kommer att göras i EU:s system för utsläppshandel 2013—2020 och som underlättar förberedelserna inför nästa handelsperiod. Lagförslaget grundar sig i huvudsak på ett direktiv om fullständig harmonisering (direktivet om utsläppshandel 2003/87/EG; ändrat 2009/29/EG). Lagen medger en viss nationell rörelsefrihet främst när det gäller arbetsfördelningen inom den nationella förvaltningen, valet av auktionsplattform

och användningen av intäkterna från auktionering av utsläppsrätter.

Den tredje handelsperioden börjar 2013 och kommer att innebära betydande förändringar. I det nuvarande systemet har utsläppsrätterna haft en gemenskapstäckande marknad, men utsläppstak och planer för tilldelning av utsläppsrätter har bestämts nationellt. Den nya handelsperioden innebär en övergång till ett system där totala kvantiteter för utsläppsrätterna bestäms för hela EU och tilldelningskriterierna harmoniseras. Andra viktiga faktorer i det nya systemet utöver ett gemenskapstäckande utsläppstak som sänks år för år är att lagstiftningens räckvidd utvidgas, reglerna för gratis tilldelning harmoniseras, utsläppsrätter huvudsakligen förvärvas genom

auktion och att olika slag av procedurbestämmelser samordnas.

Ekonomiutskottet konstaterar att den nya lagstiftningen förväntas minska snedvridningen på marknaden när i princip samordnade bestämmelser tack vare harmonisering kommer att omfatta anläggningar i olika medlemsstater. Det gäller att ge noga akt på att nationella genomförandebestämmelser och tillämpningspraxis stämmer överens.

Ekonomiska konsekvenser

När bestämmelserna om utsläppstak skärps betyder det på det hela taget att utsläppshandeln får en starkare styrande effekt och att kostnaderna stiger. De samhällsekonomiska konsekvenserna av utsläppshandeln bör bedömas inte bara mot merkostnaderna för näringslivet och hushållen framför allt av att elpriserna stiger utan också mot de positiva effekter på längre sikt som en utsläppsfri och utsläppssnål teknik betyder i form av nya affärsmöjligheter och en ny exportpotential.

Kostnadsfördelningen påverkas av att de handlande sektorerna är indelade i tre grupper. Den första av dem (bl.a. elproduktion) måste förvärva alla utsläppsrätter på marknaden. Till den andra gruppen hör sektorer som gradvis ska omfattas av gratis tilldelning (som värmeproduktion) och till den tredje de sektorer som omfattas av gratis tilldelning. Den sistnämnda gruppen som omfattar industribranscher utsatta för internationell konkurrens får gratis utsläppsrätter i enlighet med hur väl anläggningarna motsvarar riktmärkena för utsläpp.

Merparten av den energiintensiva industrin i Finland omfattas av gratis tilldelning. Detaljerna i lagstiftningen är delvis fortfarande under beredning på unionsnivå, men utgångspunkten är att de mest effektiva anläggningarna ska tilldelas proportionellt fler gratis utsläppsrätter. De stegvis åtstramade bestämmelserna om utsläppstak och det höjda elpriset till följd av utsläppshandeln kommer att betyda att inte en enda anläggning får hela den kvantitet utsläppsrätter som den behöver gratis. Vår exportindustri kommer dessutom att belastas av indirekta kostnader

på grund av utsläppshandeln, som höjda priser på varor och tjänster.

Ekonomiutskottet pekar på den roll som exportindustrins konkurrenskraft har för samhälls-ekonomins totala bärkraft. Det bedöms att de av våra anläggningar som omfattas av gratis tilldelning i snitt kommer att motsvara riktmärkena mycket väl. Bedömningarna av prisnivån på utsläppsrätter varierar fortfarande ganska mycket (15—55 euro per ton) och därför är det ännu inte möjligt att specificera merkostnaderna för vår exportindustri närmare. Utifrån direktivet om utsläppshandel (artikel 10 a.6) får medlemsstaterna införa ekonomiska bidrag för att kompensera elprishöjningen på grund av utsläppshandeln i sektorer med risk för kolläckage. Det är viktigt att möjligheten kan utnyttjas i förekommande fall.

Nationellt genomförande

Ekonomiutskottet konstaterar att utsläppshandeln är det viktigaste enskilda instrumentet för att minska nationella utsläpp, för systemet omfattar över hälften av alla växthusgasutsläpp som uppkommer i Finland. I ett nationellt perspektiv är det således viktigt att den nya lagstiftningen verkställs effektivt. De bestämmelser som direktivet förutsätter har beaktats på behörigt sätt i lagförslaget. Det är också motiverat att man använder en gemensamt vald centraliserad auktionsplattform och reglerar de nationella myndigheternas ansvar på föreslaget sätt.

Den nya lagstiftningen kommer att ändra på det redan etablerade myndighetsansvaret i vissa delar. Energimarknadsverkets uppgifter utvidgas inte bara för att systemet omfattar fler anläggningar utan också för att utsläppshandeln för med sig vissa nya uppgifter. En ny aktör i sammanhanget är Finansinspektionen som utifrån kommissionens förordning om auktionering av utsläppsrätter (förordning (EU) nr 1031/2010) utövar tillsyn över handeln med de finansiella instrument som används vid auktionering av utsläppsrätter. Det är ännu inte helt klart hur auktionerade utsläppsrätter ska fungera som finansiella instrument. Frågan är under utredning i kommissionen. Meningen är att Finansinspek-

tionen ska bevilja värdepappersmarknadsföretag och kreditinstitut som står under dess övervakning tillstånd att lägga bud i auktionerna. Myndigheten ska också övervaka att villkoren för tillstånd är uppfyllda och att uppföranderegler följs. Det måste nationellt ses till att Finansinspektionens befogenheter i det hänseendet står i rätt proportion till tillsynsansvaret.

Utskottet noterar att bestämmelserna på unionsnivå i många delar inte har kommit längre än till beredningen. Tanken är att närmare bestämmelser om auktioner, gratis tilldelning, användning av projektmekanismer och mätning och rapportering av utsläpp ska utfärdas genom beslut eller förordningar av kommissionen. De här bestämmelserna inverkar på den nationella lagstiftningen och betyder att också lagen om utsläppshandel måste kompletteras innan handelsperioden börjar. I det sammanhanget måste lagen också preciseras på de punkter där direktivet fortfarande ger rum för tolkningar (som artikel 11 a). Trots att lagstiftningen än så länge är bristfällig anser utskottet att det finns goda argument för att stifta den redan nu för att myndigheter och anläggningar som omfattas av utsläppshandeln ska ha tillräckligt med tid att förbereda sig inför nästa period. Ett annat argument som talar för detta är att när utsläppshandelns räckvidd utvidgas kommer totalt inemot 600 anläggningar att omfattas av lagstiftningen jämfört med nuvarande 350. Det ökar behovet av föregående information och handledning.

Auktioner

Intäkterna från auktioner av utsläppsrätter bokförs som intäkter för staten. I samband med regeringens rambeslut och budgetprocess fattas det varje år ett beslut om grunderna för inkomster i statsbudgeten och fördelningen av anslag bland annat för att uppfylla de klimatpolitiska målen och avtalen. Enligt utsläppshandelsdirektivet ingår det i medlemsstaternas behörighet att bestämma hur intäkterna från auktioner av utsläppsrätter används, men rekommendationen är att minst 50 procent av auktionsintäkterna ska användas bland annat för att minskning av växt-

husgasutsläppen och anpassning till klimatförändringens konsekvenser.

Miljöutskottet uttalar sig för att mer än 50 procent av intäkterna används för att uppfylla de klimatpolitiska målen. Ekonomiutskottet påpekar att statens inkomster av hävd inte har bundits upp vid något särskilt ändamål. Därigenom undviker man att begränsa riksdagens befogenhet att besluta om att godkänna den årliga statsbudgeten. Enligt en vägledande bedömning från arbets- och näringsministeriets har medlen för att stävja klimatförändringen i statsbudgeten stegvis ökat från något under 300 miljoner euro 2007 till knappa 800 miljoner euro 2010. Om bedömningarna av auktionsintäkterna i propositionen visar sig vara riktiga (alltså att intäkterna med 15–30 euro per ton per utsläppsrätt ligger kring 225–600 miljoner euro per år) överskrider budgetfinansieringen redan nu klart kommissionens rekommendation.

Projektmekanismer

I direktivet om utsläppshandel finns bestämmelser om användning av projektmekanismer enligt Kyotoprotokollet (gemensamt genomförande JI och mekanismen för ren utveckling CDM). Det nya direktivet innehåller både kvalitativa och kvantitativa begränsningar för användningen av projektmekanismerna, men närmare bestämmelser saknas fortfarande. Det kommer att preciseras framför allt när de internationella klimatförhandlingarna framskrider. Därför är också lagförslaget bristfälligt på denna punkt. De halvfärdiga EU-bestämmelserna gör att man på detta stadium inte kan lagstifta om eventuella nya mekanismer, länkning av system för utsläppshandel eller ändring av mekanismlagen (109/2007).

Ekonomiutskottet har i sina tidigare ställningstaganden talat för möjligheten att utnyttja projektmekanismer på ett effektivt sätt. Med hjälp av dem kan globala utsläpp reduceras där det är mest kostnadseffektivt. Men i likhet med miljöutskottet fäster ekonomiutskottet allvarlig uppmärksamhet vid de fall av missbruk som uppdragats i användningen av projektmekanismer och ser positivt på att kommissionen skyndsamt har vidtagit åtgärder (bl.a. Kommis-

sionens förordning om begränsning av utsläppsminskningar från industrigasprojekt inom EU:s system för utsläppshandel; KOM(2010) D012390/01) för att förebygga missbruk.

Avslutningsvis

Utöver missbruk i samband med projektmekanismerna har det på senare år kommit fram många andra slag av missbruk inom utsläppshandeln (momsbedrägerier, phishing, registerangrepp och rotation av certifierade utsläppsminskningar (CER)). Utskottet ser allvarligt på situationen och konstaterar att inte minst nätkriminaliteten ser ut att bli ett avsevärt hot mot systemets effektiva funktion. På grund av nätattacker blev det nödvändigt att temporärt hindra överföringar av utsläppsrätter från utsläppshandelsregistret. Kommissionen har försökt rätta till situationen genom att göra registersystemet säkrare och effektivare med hjälp av ny lagstiftning. Med hänsyn till systemets trovärdighet och de betydande ekonomiska insatser som rör sig inom

utsläppshandeln måste skyddet för registersystemen skyndsamt förbättras i alla EU-länder till en nivå som kräver stark identifiering. Inga fall av missbruk har uppdagats i Finland och vi har redan ett system som kräver stark identifiering. Men också vi måste i förekommande fall vara beredda att höja skyddsnivån.

EU:s utsläppshandelsdirektiv och därmed också lagen om utsläppshandel är komplicerade till sitt innehåll och de bestämmelser som ställvis fortfarande saknas gör det bara svårare att tolka lagen. Följaktligen vill ekonomiutskottet ännu starkare lyfta fram betydelsen av anvisningar och rådgivning till aktörer i sektorn för att alla parter ska ha klart för sig vilka rättigheter och skyldigheter som gäller.

Utskottets förslag till beslut

Riksdagen

godkänner lagförslaget utan ändringar.

Helsingfors den 4 februari 2011

I den avgörande behandlingen deltog

ordf. Jouko Skinnari /sd
vordf. Mauri Salo /cent
medl. Hannu Hoskonen /cent
Harri Jaskari /saml
Anne Kalmari /cent
Matti Kangas /vänst
Toimi Kankaanniemi /kd
Jouko Laxell /saml

Eero Lehti /saml
Päivi Lipponen /sd
Marjo Matikainen-Kallström /saml
Petteri Orpo /saml
Sirpa Paatero /sd
Oras Tynkkynen /gröna
Markku Uusipaavalniemi /saf
Ulla-Maj Wideroos /sv.

Sekreterare var

utskottsråd Tuula Kulovesi.

EkUB 42/2010 rd — RP 315/2010 rd