

EKONOMIUTSKOTTETS UTLÅTANDE 13/2002 rd

Statsrådets skrivelse om kommissionens förslag till Europaparlamentets och rådets direktiv om uppläggning av ett gemenskapssystem för utsläppshandel (utsläppshandel)

Till stora utskottet

INLEDNING

Remiss

Stora utskottet sände den 20 september 2002 en kompletterande skrivelse 2. YM 13.9.2002 i ärendet U 82/2001 rd om kommissionens förslag till Europaparlamentets och rådets direktiv om uppläggning av ett gemenskapssystem för utsläppshandel till ekonomiutskottet för eventuella åtgärder.

Sakkunniga

Utskottet har hört

- regeringssekreterare Oili Rahnasto, miljöministeriet
- industriråd Sirkka Vilamo, handels- och industriministeriet

- miljöskyddsombudsman Riitta Larnimaa, Industrins och Arbetsgivarnas Centralförbund TT
- forskningskoordinator Jukka Leskelä, Energitransportens Centralförbund rf
- verkställande direktör Jarmo Nupponen, Olje- och Gasbranschens Centralförbund rf
- forskningschef Juha Honkatukia, Statens ekonomiska forskningscentral
- energiexpert Tuuli Kaskinen, Finlands naturskyddsförbund rf.

Samband med andra handlingar

Utskottet har tidigare 2.4.2002 lämnat utlåtande EkUU 3/2002 rd i ärendet.

STATSRÅDETS UTREDNING

Förslaget

Europeiska kommissionen publicerade den 23 oktober 2001 ett förslag till direktiv om uppläggning av ett gemenskapssystem för utsläppshandel. Avsikten är att genom det föreslagna direktivet skapa ramar för utsläppshandeln och en gemenskapsmarknad för utsläppsrätter. Kommissionen föreslår att utsläppshandeln skall inledas år 2005.

Kommissionens förslag har refererats i detalj i statsrådets skrivelse U 82/2001 rd och i ekonomiutskottets utlåtande EkUU 3/2002 rd.

EU:s ordförandeland Danmark har som mål att politiskt samförstånd skall nås om en gemensam ståndpunkt till direktivet om utsläppshandel vid rådets (miljö) möte 17.10.2002. Utskottet har behandlat ordförandelandets preciserade kompromissförslag 9.9.2002 samt statsrådets EU-faktapromemoria 11.9.2002. Stora utskottet

beslöt med stöd av 50 § 3 mom. grundlagen att medlemmarna i de utskott som deltar i behandlingen skall iakttä sekretess med avseende på Finlands förhandlingsutrymme och andra staters ståndpunkter (StoU 40/2002, 20.9.2002, § 27).

Statsrådets ståndpunkt i stora drag

När statsrådet har behandlat saken har man ansett att det är bra att kommissionen har utarbetat ett förslag till direktiv om en ram för utsläppshandeln inom gemenskapen. Finlands företrädare har i alla fall ansett det viktigt att utsläppshandeln inom gemenskapen behandlas som en del av större helhet av policyåtgärder. I Finland har energibeskattningen ansetts som det centrala klimatpolitiska instrumentet. Utsläppshandeln skulle delvis gälla samma verksamheter som energiskatterna gäller.

I samband med behandlingen av saken har kommissionen inte närmare utrett hur de styrmetoder som tillämpas i olika medlemsländer passar ihop med den utsläppshandel som nu föreslås. Sålunda finns det en risk för att det i fråga om åtgärder på såväl gemenskapsnivå som nationell nivå blir respektive medlemsstats uppgift att

utreda om styrmetoderna är förenliga. Enligt statsrådets utredning har de första utredningarna blivit klara i Finland. Utredningsarbetet fortsätter under hösten.

Enligt statsrådets ståndpunkt är i synnerhet frågan om systemets karaktär av främsta vikt för genomförandet av direktivet och dess verkningar. I fråga om detta kan man i princip tänka sig olika modeller som skulle ge medlemsstaterna möjlighet att definiera systemets täckning på ett flexibelt sätt. En annan viktig sak är den inledande fördelningen och besluten om den. Den inledande fördelningen har avgörande effekt på utsläppshandelns ekonomiska och andra verkningar samt på konkurrensen och därigenom på hela systemets funktion.

För att utsläppshandeln skall kunna börja 2005 förutsätts enligt förslaget till direktiv att nationell lagstiftning har satts i kraft och nödvändiga administrativa arrangemang har vidtagits före utgången av 2003. Enligt statsrådet är tidtabellen för genomförandet ytterst stram och det är skäl att ytterligare noggrant analysera om den faktiskt är realistisk.

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Motivering

I sitt utlåtande EkUU 3/2002 anförde ekonomiskutskottet bl.a. följande ställningstaganden:

— utsläppshandeln bör genomföras i frivillig form åtminstone under perioden 2005-2007,

— vid den fortsatta behandlingen bör det noggrant utredas hur begränsningen av utsläppshandeln inverkar mellan medlemsstater och företag med beaktande av olika industri- och energiproduktionsstrukturer,

— vid den fortsatta behandlingen bör det beräknas hur utsläppshandeln påverkar företagens konkurrensförmåga och etableringspolitik; det skall undvikas att produktion flyttar bort från Finland och EU på grund av systemet med utsläppshandel,

— vid den fortsatta behandlingen bör det utvärderas hur förslaget påverkar energipolitiken samt användningen av styrmetoder på nationell nivå och gemenskapsnivå, särskilt energibeskattningen,

— det bör utredas hur handeln med utsläppsrätter påverkar stödet för användning av förnybara energikällor och en ökning av den gemensamma el- och värmeproduktionen bör garanteras också i framtiden, och

— de osäkerhetsfaktorer och frågor som gäller den inledande fördelningen av utsläppsrätter måste lösas på ett tillfredsställande sätt innan en slutgiltig positiv utvärdering av införandet av systemet kan göras.

Enligt statsrådets utredning och de sakkunniga som utskottet hört har man i samband med be-

handlingen av förslaget kunnat svara på endast en del av utskottets frågor. Förslaget är fortfarande förenat med flera osäkerhetsfaktorer som måste beaktas ytterligare vid den fortsatta behandlingen. Rent allmänt anser utskottet dock att ståndpunkterna i statsrådets EU-faktrapromemoria 11.9.2002 är bra och att förhandlingsstrategin är motiverad.

Frågan om systemet skall vara obligatoriskt har i samband med behandlingen klarnat så att det inte är möjligt med ett system som är frivilligt för medlemsländerna, något som ekonomiutskottet tidigare understödde. Enligt ordförandelandets förslag eftersträvas flexibilitet genom ett s.k. opt-out-förfarande, enligt vilket medlemsländerna har möjlighet att undanta vissa anläggningar och enligt vissa förslag t.o.m. hela sektorer från systemet. Kompromissförslaget är dock tämligen strängt vad beträffar förutsättningarna för opt-out. Förslaget förutsätter bl.a. att de anläggningar som omfattas av opt-out skall minska sina utsläpp lika mycket som de skulle göra inom ramen för systemet för utsläppshandel.

Utskottet understöder statsrådets ståndpunkt enligt vilken villkoren för användning av opt-out måste göras flexibla. Utsläppsminskningar måste kunna uppnås t.ex. på det sätt som anges i Finlands nationella klimatstrategi. Innan exakta utsläppsgränser slås fast måste det gå att reda ut på vilket sätt andra styrmetoder, t.ex. energibeskattnings- och energisparavtal, kan användas för att uppnå motsvarande resultat. Systemet för utsläppshandel måste vara förenligt med energibeskattnings- och andra system för energisparande och utsläppsminskningar. Samtidigt måste man kunna säkerställa att riktlinjerna i programmet för främjande av förnybar energi följs. Det måste också gå att undvika uppkomsten av upprepade bördor som äventyrar företagets konkurrensvillkor. Flexibiliteten hos opt-out får dock inte betyda att det uppstår problem med s.k. fripassagerare. Detta kan dock förhindras med hjälp av andra styrmetoder.

I ekonomiutskottets tidigare utlåtande uppmärksammades även ställningen för sådan industri i vars produktion det till följd av produktionsmetoden uppstår koldioxidutsläpp som kan

minskas endast genom att dra ned på produktionen. Utskottet ansåg att ”det bör också utredas om utsläppshandeln kan göras obligatorisk för energiproduktionens utsläpp medan industrins processutsläpp alltjämt omfattas av ett frivilligt system” (EkUU 3/2002 rd, s. 4/II). Med hänvisning även till de synpunkter i det tidigare utlåtandet som gäller industripolitiken i allmänhet och förslagets effekter för företagets etableringspolitik anser utskottet att det är absolut nödvändigt att man med hjälp av flexibilitet i fråga om systemets obligatoriska karaktär och tillämpningsområde kan säkerställa att processindustrins utsläppsminskningar sköts på ett sätt som inte äventyrar denna industrins produktions- och tillväxtförutsättningar. Processutsläppen borde i detta skede kunna lämnas utanför den obligatoriska utsläppshandeln.

I utskottets tidigare utlåtande har man kraftigt kritiserat vissa begränsningar av utsläppshandeln tillämpningsområde. I ordförandelandets kompromissförslag är utgångspunkten att medlemsstaterna genom möjligheter till s.k. opt-in kan utvidga systemets täckning. Utskottet stöder denna möjlighet. Med hänvisning till den erhållna expertutredningen konstaterar utskottet emellertid att användningen av opt-in-möjligheter inte får leda till att systemet blir alltför brokigt. De borde i detta skede begränsas till industrin och anläggningarnas produktionskapacitet. Denna möjlighet kan också vara nödvändig för Finland därför att opt-in gör det bl.a. möjligt att behandla fjärrvärmenäten som en helhet oberoende av enskilda anläggningars kapacitet.

Olika opt-out- och opt-in-arrangemang kan sålunda trygga och främja även gemensam produktion av el och värme, något som utskottet uttryckt sin oro för i sitt tidigare utlåtande. Utskottet anser det också viktigt att utsläppshandeln inte försvårar en utökning av den gemensamma produktionen av el och värme som produceras med bioenergi.

I utskottets tidigare utlåtande har särskild uppmärksamhet fästs vid den s.k. inledande fördelningen. Vid behandlingen av förslaget har kriterierna för den inledande fördelningen utvecklats i en mera godtagbar riktning. Utskottet

betonar dock fortfarande att den inledande fördelningen bör vara gratis. Kriterierna för den inledande fördelningen får inte förhindra att användningen av förnybara energikällor främjas och att därigenom uppnådda utsläppsminskningar beaktas. Utsläppsrätter måste kunna reserveras för nya aktörer, likaså måste man kunna förbereda sig på en ökad industriproduktion. Den inledande fördelningen måste gynna förbättrad energieffektivitet samt anläggningar som har genomfört utsläppsminskningar redan innan utsläppshandeln inleds. Vid den inledande fördelningen måste man beakta även de företag som deltar i den globala konkurrensen — i synnerhet om konkurrentländerna också står utanför Kyotoprotokollet.

Utskottet har tidigare konstaterat att beslut om den inledande fördelningen och kriterierna för den i princip bör fattas i lagstiftningsförfarande. I detta avseende instämmer utskottet fortfarande i statsrådets ståndpunkt.

Förhållandet mellan systemet för utsläppshandel och Kyotoprotokollets övriga flexibla mekanismer är fortfarande oklart. Man väntar på kommissionens nya lagstiftningsförslag om dessa mekanismer, men det råder osäkerhet beträffande dess innehåll och tidtabell. Utskottet instämmer i statsrådets ståndpunkt så till vida att man nu borde eftersträva en lösning som garanterar möjlighet att tillämpa de projektbaserade mekanismerna som en del av gemenskapens system för utsläppshandel. Utskottet betonar dock att de projektmekanismer som tillämpas måste uppfylla miljökriterierna.

Dessutom borde man lösa frågan om hur utsläppshandel mellan staterna i enlighet med Kyotoprotokollet är förenlig med gemenskapens interna system för utsläppshandel. Man måste försöka se till att gemenskapens regler för statsstöd inte hindrar att tilläggskvoter som köpts på världsmarknaden beviljas anläggningar, om de tilläggskvoter som beviljas inte överskrider de kvoter som i genomsnitt beviljas motsvarande

anläggningar inom EU. En översyn av reglerna om statsstöd och inrättandet av olika referenssystem kan visa sig vara tillräckliga åtgärder i detta avseende.

Hur förmånligt det blir att minska koldioxidutsläppen med hjälp av utsläppshandel beror i avgörande grad på priset på utsläppskvoterna. I detta avseende varierar uppskattningarna mycket, allt mellan 5 och 50 euro per ton koldioxid. Enligt Statens ekonomiska forskningscentrals uppskattning är utsläppshandeln förmånlig endast med rätt låga (under 20 euro/ton koldioxid) kvotpriser. Eftersom marknaden bestämmer priset på utsläppsrätter, kommer det att råda osäkerhet om priset tills utsläppshandeln inleds. Det kan hända att osäkerheten och prisgaffeln minskar när systemets karaktär och täckning klarnar och det kommer mera forskningsresultat. Med beaktande av att utsläppsrätternas pris är av avgörande betydelse även för systemets inverningar på industrins konkurrensförmåga och företagets etableringspolitik, vore det önskvärt att osäkerheten beträffande priset skulle minska innan systemet införs, även om den inte försvinner helt förrän handeln inleds. Därför kan ett snabbt införande av systemet redan 2005 inte vara det främsta målet. Bedömningen av systemets konsekvenser även med beaktande av EU:s utvidgning samt lagstiftningens kvalitet och dess förenlighet med andra styrsystem och Kyotomekanismerna är viktigare än tidtabellsfrågorna. Man måste också beakta hur tidtabellen för införandet av systemet påverkar uppnåendet av utsläppsmålen enligt Kyotoprotokollet. Därför anser utskottet att rådet borde fundera på om tidtabellen för kommissionens förslag är realistisk.

Utlåtande

Ekonomiutskottet meddelar som sitt utlåtande

att utskottet instämmer i statsrådets ståndpunkt med ovan nämnda anmärkningar.

Helsingfors den 11 oktober 2002

I den avgörande behandlingen deltog

ordf. Leena Luhtanen /sd
vordf. Mari Kiviniemi /cent
medl. Satu Hassi /gröna
Klaus Hellberg /sd
Susanna Huovinen /sd
Mikko Immonen /vänst
Reijo Kallio /sd
Marja-Leena Kemppainen /kd
Kalervo Kummola /saml

Pekka Kuosmanen /saml
Olli Nepponen /saml
Jussi Ranta /sd
Antti Rantakangas /cent (delvis)
Ola Rosendahl /sv
Juhani Sjöblom /saml
ers. Jari Leppä /cent
Veijo Puhjo /vänst.

Sekreterare var

utskottsråd Pekka Nurminen.