

FINANSUTSKOTTETS UTLÅTANDE **1/2002 rd**

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

Till stora utskottet

INLEDNING

Remiss

Riksdagens talman sände den 23 november 2001 statsrådets skrivelse med ett förslag till Europaparlamentets och rådets direktiv om uppläggning av ett gemenskapssystem för utsläppshandel (utsläppshandel) (U 82/2001 rd) till stora utskottet för behandling och bestämde samtidigt att finansutskottet skall lämna utlåtande i ärendet till stora utskottet.

Beredning i delegation

Ärendet har beretts av finansutskottets skatte-delegation och bostads- och miljödelegation.

Sakkunniga

Delegationerna har hört

- miljöminister Satu Hassi och överingenjör Magnus Cederlöf, miljöministeriet

- överinspektör Pekka Tervo, handels- och industriministeriet
- finansråd Heikki Sourama, finansministeriet
- enhetschef Alec Estlander, Finlands miljöcentral
- överdirektör Reino T. Hjerpppe, Statens ekonomiska forskningscentral
- forskare Pekka Sulamaa, Näringslivets forskningsinstitut ETLA
- vice verkställande direktör Pauli K. Mattila, Centralhandelskammaren
- direktör Pertti Laine, Skogsindustrin rf
- chefen för internationella ärenden Hanna Martinpuro, Finlands Naturskyddsförbund rf
- EHS-chef Kari Kankaanpää, Fortum Abp
- direktören för forsknings- och utvecklingsverksamhet Peter Sandvik, Rautaruukki Oyj.

STATSRÅDETS SKRIVELSE

Förslaget

Europeiska gemenskapernas (EG) kommission publicerade den 23 oktober 2001 ett förslag till direktiv om uppläggning av ett gemenskapssystem för utsläppshandel (KOM(2001)581). Förslaget syftar till att på ett så kostnadseffektivt

sätt som möjligt uppnå målen för utsläppsminskningen. Enligt förslaget till direktiv skall utsläppshandeln av växthusgaser inledas 2005. I den första fasen avses systemet täcka koldioxidutsläppen från stora industrier och vissa energiverk. Enligt förslaget är systemet obligatoriskt både för medlemsstaterna och de sektorer som

fastställs i förslaget. Utsläppshandeln skall bygga på nationella fördelningsplaner som ligger till grund för tilldelning av utsläppsrätter till anläggningarna.

Regeringens ställningstagande

Finland har ställt sig positivt till att de så kallade flexibla mekanismerna (utsläppshandel, gemensamt genomförande och mekanismen för ren utveckling) har tagits med i Kyotoprotokollet. Finland har understött förslaget att se över förutsättningarna för att mekanismerna fungerar på ett sätt som erbjuder kostnadseffektiva alternativ för faktiska utsläppsminskningar. Därför har Finland ansett det positivt att kommissionen har utarbetat ett direktivförslag om grunderna för utsläppshandel inom gemenskapen. Finland har emellertid ansett det viktigt att utsläppshandeln inom gemenskapen skall ingå i en större strategi för politiska åtgärder.

Finland har förutsatt att unionens gemensamma och samordnade politik och åtgärder inom samtliga ekonomiska sektorer genomförs på ett effektivt sätt. Detta gäller också en harmonisering av energiskatten på gemenskapsnivå.

För att genomföra direktivförslaget nationellt krävs det omfattande ny lagstiftning, och dessutom att vissa uppgifter som anknyter till inledande tilldelning, kontroll och rapportering och som det inte finns färdiga modeller för, omorganiseras. I Finland har energibeskattningen ansetts vara det viktigaste klimatpolitiska styrmedlet. Utsläppshandeln gäller delvis samma verksamheter som energiskatterna.

Enligt Finlands syn bör medlemsstaterna åtminstone under perioden 2005—2007 ha möjlighet att själv avgöra om landet ansluter sig till systemet för utsläppshandel och vilka sektorer som tas med.

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Motivering

Begränsning. Utskottet har i detta skede huvudsakligen bara tagit ställning till kommissionens förslag om utsläppshandel till den del det gäller systemets karaktär och inledande tilldelning. Utskottet är berett att precisera sitt ställningstagande när de viktigaste detaljerna har bestämts och när de utredningar som är på gång om utsläppshandelns ekonomiska effekter slutförs.

Utgångspunkt. Systemet för utsläppshandel har inte beaktats i den nationella klimatstrategin. Direktivförslaget ingår dock i en större helhet av åtgärder som syftar till att bekämpa klimatförändringen och nå målen i Kyotoprotokollet. Därför förhåller sig utskottet i princip positivt till direktivförslaget. Utskottet finner också strävan till ett gemensamt system för medlemsländerna värd att understödjas med tanke på EU:s konkurrenskraft. Kommissionens förslag innehåller

dock fortfarande många öppna frågor som bör lösas innan det slutliga ställningstagandet görs.

Återverkningar. Det märks redan nu att de beslut som gäller utsläppshandel, speciellt tilldelningen av utsläppsrätter, kommer att påverka konkurrenssituationen för de företag som omfattas av handel med utsläppsrätter och därigenom också näringslivet och till och med hela samhällsekonomin. Enligt en utredning till utskottet blir det av medlemsländerna dyrast i Finland att minska utsläppen och direktivets täckning är också störst här. I initialfasen omfattar utsläppshandeln stora industrianläggningar och energiproduktion. I Finland gäller detta till en början cirka 300 anläggningar.

Utsläppshandeln har ofrånkomligen också effekter på energiekonomin och den måste därför samordnas med energibeskattningen, menar utskottet. Dessutom kan den indirekt på många sätt till exempel påverka de regionala skillnaderna och sysselsättningen i ett land. Enligt utskottet

är det i detta skede svårt att bedöma hur omfattande och betydande effekterna blir. Därför är det nödvändigt att också i fortsättningen noggrant på nationell nivå överväga systemet för utsläppshandel.

Utskottet påpekar att de frågor som anknyter till utsläppshandeln och som ännu är öppna ur enskilda företags synvinkel kan förorsaka osäkerhet också i fråga om deras vilja att investera. Sådana frågor är tillgången till utsläppsrätter och priset på dem. Utskottet konstaterar att en otillfredsställande verksamhet på utsläppsmarknaden i själva verket också kan ha en inverkan på var ett företag etablerar sig. Unionens utvidgning ställer i fortsättningen också nya krav på systemet och de företag som systemet omfattar.

Sett ur miljöns synvinkel kan systemet också ha negativa effekter eftersom handeln med utsläppsrätter kan öka utsläppsmängderna jämfört med andra begränsningsmekanismer.

Systemet för handel med utsläppsrätter. Utsläppshandeln skall i det första skedet endast gälla koldioxidutsläpp. Syftet med det heltäckande gemenskapssystemet för utsläppshandel är att minska utsläppsmängderna på ett kostnadseffektivt sätt. Enligt en del uträkningar kan insparningarna vara en fjärdedel jämförda med kostnaderna för andra begränsningsmetoder.

Regeringen anser att medlemsstaterna åtminstone under perioden 2005—2007 skall ha möjlighet att själva avgöra om och i vilken utsträckning de ansluter sig till systemet för utsläppshandel. Utskottet omfattar regeringens ståndpunkt och anser det vara nödvändigt att systemet i början är frivilligt. Eftersom det är fråga om ett komplicerat system är en verklig inkörningsperiod motiverad och behövlig innan utsläppshandeln 2008 inleds i enlighet med Kyotoprotokollet som en av de flexibla mekanismerna. Efter den första perioden bör systemet ses över på nytt och de resultat och erfarenheter försöket har gett beaktas. Utskottet framhåller att det är en mycket krävande uppgift att skapa ett system för handel med utsläppsrätter 2005, trots att systemet i det första skedet är frivilligt.

Inledande tilldelning. Fördelningen av utsläppsrätter är en av de viktigaste frågorna. Den bestämmer i stor utsträckning företagets konkurrenssituation under den följande utsläppsperioden. Därför har den stor betydelse för hur hela systemet fungerar. Utsläppshandelns övriga ekonomiska effekter är också i hög grad beroende av hur tilldelningen genomförs.

Enligt förslaget är medlemsstaterna skyldiga att dela ut utsläppsrätter utan kostnad. Tilldelningen skall dock ske enligt gemensamma kriterier som utfärdas av kommissionen i syfte att hindra statliga stöd som strider mot gemenskapslagstiftningen och snedvridning av konkurrensen. Medlemsstaterna skall anmäla sina nationella tilldelningsplaner till kommissionen. Kommissionens förslag innehåller dock ännu inte en beskrivning av de gemensamma kriterierna för tilldelningen och regeringen har inte heller gjort en bedömning av dem.

Utskottet menar att det vid tilldelningen bör vara möjligt att bl.a. beakta tidigare åtgärder för att minska koldioxidutsläppen, produktionens utrymme för tillväxt och realistiska tekniska och ekonomiska möjligheter att begränsa utsläppen. Tilldelningen får inte heller ge mindre energieffektiva företag konkurrensfördel. Det är framför allt viktigt, påpekar utskottet, att systemet trots de gemensamma kriterierna är så flexibelt att det också kan beakta nationella särdrag. Detta är speciellt viktigt för Finland vars ställning i jämförelse med de andra medlemsländerna i många avseenden är mera krävande. Därför är det viktigt att säkerställa sådana gemensamma kriterier som behandlar alla medlemsländer och sektorer på lika villkor. Fördelningen av kvoter får inte heller i praktiken betyda att enskilda företag i själva verket påförs ett produktionstak.

Utskottet fäster också uppmärksamheten vid behovet av att trygga konkurrenskraften i Finland och EU. Det finns en risk att industrin på grund av bestämmelserna om utsläppshandel flyttar till länder utanför Finland och EU och att koldioxidutsläppen på global nivå inte minskar. Därför menar utskottet att det är nödvändigt att företagets verksamhet inom sektorer vilkas främsta konkurrenter finns utanför EU också be-

aktas vid tilldelningen. Detta bidrar enligt utskottet till att hindra företagen från att överföra produktionen till länder utanför EU och upprätthålla förutsättningar för sysselsättning också i Finland.

Förhållandet till energiskatter. Regeringen har ännu inte tagit ställning till hur utsläppshandeln påverkar energibeskattningen. Frågan är därför helt öppen och bör utredas vidare.

Vid utfrågningen av sakkunniga i utskottet lades dock också preliminära bedömningar av förhållandet mellan utsläppshandeln och energibeskattningen fram. Med stöd av erhållen utredning anser utskottet att det inte finns grunder för en styrande energibeskattnings till den del utsläppshandeln medför verkliga kostnader för ett företag. Detta är fallet när utsläppsrätter auktioneras ut eller när ett företag efter att utsläppsrätterna delats ut gratis blir tvunget att köpa utsläppsrätter på marknaden. Om tilldelningen av

utsläppsrätter sker gratis och företaget inte köper utsläppsrätter torde det enligt utskottet inte finnas något behov att se över energiskatterna.

Administrativa kostnader. De administrativa åtgärderna för utsläppshandeln bör genomföras noggrant bl.a. för att åstadkomma en rättvis tilldelning och handel med utsläppsrätter och för den praktiska uppföljningen av utsläppen och utsläppsrätterna och för rapporteringen. Utskottet konstaterar att åtgärderna kommer att förorsaka betydande administrativa kostnader men det finns ännu ingen bedömning om deras storlek.

Utlåtande

Finansutskottet meddelar som sitt utlåtande

*att utskottet omfattar regeringens
ståndpunkt med ovan anförda anmärkningar.*

Helsingfors den 1 mars 2002

I den avgörande behandlingen deltog

ordf. Maria Kaisa Aula /cent
vordf. Kari Rajamäki /sd
medl. Pirjo-Riitta Antvuori /saml
Matti Huutola /vänst
Timo Ihamäki /saml
Seppo Kääriäinen /cent
Reijo Laitinen /sd
Markku Laukkanen /cent
Hanna Markkula-Kivisilta /saml
Virpa Puisto /sd

Ola Rosendahl /sv
Matti Saarinen /sd
Sakari Smeds /kd
Irja Tulonen /saml
Marja-Liisa Tykkyläinen /sd
Kari Uotila /vänst
Jukka Vihriälä /cent
ers. Bjarne Kallis /kd
Kari Kantalainen /saml
Anu Vehviläinen /cent.

Sekreterare i delegationen var

utskottsråd Maarit Pekkanen.

utskottsråd Hellevi Ikävalko.