

MILJÖUTSKOTTETS UTLÅTANDE 19/2002 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 13.09.2002 i ärendet U 82/2001 rd till miljöutskottet för eventuella åtgärder.

- överingenjör Magnus Sederlöf, miljöministeriet
- finansråd Heikki Sourama, finansministeriet
- konsultativ tjänsteman Päivi Janka, handels- och industriministeriet.

Sakkunniga

Utskottet har hört

Samband med andra handlingar

Utskottet har tidigare lämnat utlåtande MiUU 4/2002 rd i ärendet.

STATSRÅDETS UTREDNING

Den kompletterande skrivelsen

Statsrådets kompletterande skrivelse U 82/2001 rd innehåller ordförandelandets förslag till Europaparlamentets och rådets direktiv om utsläppshandel samt Finlands preciserade ståndpunkter till ordförandens förslag. Finlands preciserade ståndpunkter har också påverkats av att andra länder har ändrat och preciserat sina ståndpunkter.

Statsrådets ståndpunkt

Den kompletterande skrivelsen innehåller statsrådets preciserade ståndpunkter till utsläppshandelns karaktär av obligatoriskt/frivilligt system, den inledande fördelningen, möjligheten att överföra utsläppsrätter, påföljder, ändringsförfarandet i bilaga III, utvidgningen av systemets täckning, sambandet med andra system för utsläppshandel och de projektbaserade mekanismerna, översyn av direktivet, täckningen när det gäller sektorer och gaser (Bilaga I) och kriterierna för tilldelningsplanerna (Bilaga III).

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Motivering

Miljöutskottets utlåtande 4/2002 rd

Miljöutskottet har gjort en omfattande bedömning av kommissionens förslag till direktiv om utsläppshandel i det utlåtande som utskottet lämnade i våras. Utskottet konstaterade att grundtanken i kommissionen förslag gällande utsläppshandeln är ett steg i rätt riktning, trots att uppmärksamheten i förslaget främst fästs vid ekonomiska utgångspunkter. Utsläppshandeln är ett sätt att minska koldioxidutsläppen genom att de anläggningar och företag som omfattas av utsläppshandeln enligt förslaget får ett utsläppstak, som bestäms utgående från respektive medlemslands förpliktelse att minska utsläppen enligt Kyotoprotokollet. Utskottet ansåg dock att det föreslagna direktivet inte kunde godkännas som sådant, utan krävde ytterligare klarlägganden på flera punkter.

De centrala punkterna i utskottets utlåtande var följande.

- Kommissionen bör avstå från att göra systemet obligatoriskt 2005—2007 och genomföra utsläppshandeln under denna period på försök.

- Den inledande fördelning av utsläppsrätter för anläggningar och företag bör genomföras utan kostnad under perioden 2005—2007 i enlighet med kommissionens förslag.

- Den kapacitetsgräns på 20 megawatt som gäller för energiproduktion får inte förhindra en ändamålsenlig drift och utvidgning av fjärrvärmesystemet (Bilaga I).

- Kriterierna för tilldelning av utsläppsrätter bör vara relativt flexibla (Bilaga III). När det gäller kriterierna underströk utskottet särskilt bl.a. att kriteriet enligt punkt 4 i bilagan inte får utgöra ett hinder för ytterligare användning av förnybar energi, att kriteriet enligt punkt 7 i bilagan bör trygga beaktandet av anläggningarnas tidigare åtgärder på ett rättvist sätt och att som en ny punkt i bilagan bör intas ett kriterium enligt vilken man vid den inledande fördelningen beaktar även företagens deltagande i den globala konkurrensen.

VATT:s utredning

Statens ekonomiska forskningscentral (VATT) har blivit klar med en undersökning om utsläppshandelns verkningar. Eftersom undersökningsresultatet har blivit klart efter utskottets tidigare utlåtande, refererar utskottet kort dess huvudsakliga innehåll i sitt nya utlåtande.

Det centrala resultatet av undersökningen är att de totala ekonomiska verkningarna av EU:s utsläppshandel kan gynna Finland, men slutresultatet är beroende av flera faktorer.

På grundval av beräkningarna i undersökningen sänker utsläppshandeln de totala ekonomiska kostnaderna, om priset på utsläppstillstånd är lågt. Jämfört med åtgärderna enligt den nationella klimatstrategin minskar kostnaderna som bäst med mer än hälften, dvs. från 1,2 % till 0,5—0,4 %. Då antas en utsläppsrätt kosta 10 euro per ton koldioxid. Tack vare utsläppshandeln minskar också de skadliga effekterna för sysselsättningen, och konsumtionen minskar mindre än om växthusgaserna skulle begränsas endast med inhemska åtgärder. Höga priser på utsläppstillstånden kan däremot t.o.m. öka kostnaderna för klimatpolitiken.

I VATT:s undersökningen bedömdes också flera alternativa sätt att genomföra den inledande fördelningen av utsläppskvoter för anläggningarna i Finland och de olika alternativens ekonomiska verkningar. Resultatet blev att skillnaderna mellan de alternativa inledande fördelningarna är rätt små. Utsläppstillståndets pris påverkar kostnaderna klart mera än hur den inledande fördelningen genomförs.

Enligt undersökningen borde man eftersträva en inledande fördelning som behandlar såväl dem som omfattas av handeln som de sektorer som blir utanför rättvist. I praktiken betyder detta att utsläppen måste minskas inom alla sektorer, men vid dimensioneringen av utsläppsbegränsningarna beaktas kostnaderna för minskningarna i respektive sektor.

Enligt de beräkningar som ingår i undersökningen finns det kostnadsskillnader mellan sektorerna. Exempelvis inom energiproduktionen,

massa- och pappersindustrin och servicesektorn skulle utsläppshandeln minska kostnaderna jämfört med klimatstrategin. Det väsentliga vid framställningen av metaller är däremot huruvida de utsläpp som processen orsakar omfattas av utsläppshandeln eller inte. Om de gör det, höjer utsläppshandeln kostnaderna för metallframställning jämfört med klimatstrategin, i synnerhet om priset på utsläppsrätter är högt.

Enligt undersökningen är EU:s utsläppshandel i teorin ett kostnadseffektivt sätt att minska utsläppen, eftersom den utjämnar kostnaderna för en begränsning av utsläppen inom det område som handlar med utsläppsrätter. Det kan också hända att utsläppshandeln gör klimatpolitiken mera flexibel när kostnaderna för utsläppsbegränsningarna förändras inom olika sektorer på grund av produktionsomläggningar, nyinvesteringar och den tekniska utvecklingen. I dessa situationer är utsläppshandeln ägnad att främja en kostnadseffektiv klimatpolitik.

Ordförandelandets förslag

Ordförandelandet Danmark har 9.9.2002 lagt fram ett kompromissförslag gällande utsläppshandeln med nya lösningar på kommissionens förslag. De viktigaste nya lösningarna gäller utsläppshandelns karaktär, utvidgningen av utsläppshandeln, besluten om det inledande fördelningsförfarandet, utsläppshandelns samband med andra system för utsläppshandel och de projektbaserade mekanismerna samt kriterierna för den inledande fördelningen.

— När det gäller *systemets karaktär* föreslår ordförandelandet en s.k. opt-out-modell, enligt vilken medlemsstaterna kan undanta anläggningar från utsläppshandeln. Användningen av opt-out förutsätter att anläggningarna minskar sina utsläpp lika mycket som inom systemet för utsläppshandel. De anläggningar som inte iakttar utsläppsgränserna påförs dessutom påföljdsavgifter.

— När det gäller utvidgningen av utsläppshandeln föreslår ordförandelandet en ny artikel som ger ett medlemsland möjlighet att utvidga systemets täckning när det gäller både nya verksamheter och nya gaser.

— I ordförandelandets förslag förblir den inledande fördelningen gratis. Beslut om det *fortsatta förfarandet* under perioden 2008—2012 fattas enligt ordförandelandets förslag genom ett kommittéförfarande.

— Enligt ordförandelandets förslag skall *avtal om godkännande av utsläppsrätter enligt tredje länders system för utsläppshandel* ingås med sådana länder i Bilaga B till Kyotoprotokollet som har ratificerat protokollet. Dessutom föreslår ordföranden ett tillägg till direktivets ingress enligt vilket direktivet inte kan begränsa medlemsländernas möjligheter att delta i utsläppshandeln enligt Kyotoprotokollet. Det vore önskvärt att de projektbaserade mekanismerna (JI, CDM) tas med i gemenskapens system för utsläppshandel. Ordföranden föreslår att reglerna om utsläppskompensation för projektbaserade mekanismer träder i kraft 2005.

— Ordförandelandets förslag innehåller också nya lösningar på *kriterierna för den inledande fördelningen*. När man bestämmer dimensioneringen av den nationella mängd utsläppsrätter som skall omfattas av utsläppshandeln bör man enligt ordförandelandets åsikt utgå från verksamhetens förutsättningar att minska utsläppen (punkt 3 i bilagan). Enligt kommissionens ursprungliga förslag bör anläggningarnas tekniska förutsättningar att minska utsläppen beaktas vid dimensioneringen.

Enligt punkt 5 får utsläppsrätter inte fördelas på ett sätt som gör att företagen behandlas på olika villkor och företagen skall inte heller få fler utsläppsrätter än de sannolikt kommer att behöva. På grund av den oklara formuleringen föreslår ordförandelandet att man i punkten hänvisar direkt till Romfördragets artiklar om statsstöd.

Enligt punkt 6 skall tilldelningsplanen innehålla uppgifter om hur nya verksamhetsutövare kan börja delta i systemet för handel med utsläppsrätter. Enligt ordförandens förslag får inga utsläppsrätter reserveras för nya verksamhetsutövare för den första perioden 2005—2007.

I punkt 7 föreslår kommissionen att det skall krävas uppgifter om hur tidigare åtgärder har beaktats. Till denna punkt har ordföranden fogat kravet att i synnerhet i planen för den inledande

fördelningen 2008—2012 skall åtgärderna under den första perioden beaktas.

Bedömning av statsrådets ställningstaganden

Statsrådets ställningstaganden till ordförandelandets kompromissförslag ingår i statsrådets kompletterande skrivelse 13.9.2002. På grundval av erhållen utredning instämmer miljöutskottet i ställningstagandena i den kompletterande skrivelsen. Ställningstagandena motsvarar i stor utsträckning riktlinjerna i utskottets tidigare utlåtande.

Utskottet betonar att i det tidigare utlåtandet finns flera punkter som fortfarande är aktuella. Sådana är förutom systemets karaktär bl.a. effekterna på fjärrvärmesystemet av kapacitetsgränsen på 20 megawatt för energiverk samt, när det gäller kriterierna för den inledande fördelningen, beaktandet av anläggningarnas tidigare åtgärder och företagets deltagande i den globala konkurrensen.

Enligt erhållen utredning har man redan nu fått till stånd förändringar i kriterierna för den inledande fördelningen som är positiva med tan-

ke på Finlands linje. Sådana är t.ex. tryggheten av ställningen för förnybara energikällor samt bemötandet av nya aktörer som ansluter sig till systemet. Miljöutskottet noterar detta som något positivt.

Till sist upprepar utskottet sitt tidigare utlåtande om genomförandet av det europeiska klimatförändringsprogrammet i sin helhet. Utskottet förutsatte att regeringen aktivt verkar för att gemenskapen förutom utsläppshandeln målmedvetet genomför även övriga policyåtgärder som ingår i det första skedet av det europeiska klimatförändringsprogrammet. Endast på detta sätt får man igång tillräckliga åtgärdsprogram för att förhindra klimatförändringen.

Utlåtande

Utifrån det ovan sagda meddelar miljöutskottet som sitt utlåtande

att utskottet omfattar statsrådets preciserade ståndpunkt till direktivet om utsläppshandel.

Helsingfors den 1 oktober 2002

I den avgörande behandlingen deltog

ordf. Pentti Tiusanen /vänst
medl. Mikko Elo /sd
Rakel Hiltunen /sd
Anne Holmlund /saml
Tarja Kautto /sd
Riitta Korhonen /saml
Kari Kärkkäinen /kd

Jari Leppä /cent
Hanna Markkula-Kivisilta /saml
Rauha-Maria Mertjärvi /gröna
Hannu Takkula /cent (delvis)
Pia Viitanen /sd
Pekka Vilkuna /cent.

Sekreterare var

utskottsråd Salme Kandolin.