

MILJÖUTSKOTTETS UTLÅTANDE 42/2006 rd

Regeringens proposition med förslag till lag om ändring av lagen om utsläppshandel

Till ekonomiutskottet

INLEDNING

Remiss

Riksdagen remitterade den 4 oktober 2006 en proposition med förslag till lag om ändring av lagen om utsläppshandel (RP 161/2006 rd) till ekonomiutskottet för beredning och bestämde samtidigt att miljöutskottet ska lämna utlåtande om ärendet till ekonomiutskottet.

Sakkunniga

Utskottet har hört

- konsultativ tjänsteman Päivi Janka, specialforskare Juha Rajala och överinspektör Pekka Tervo, handels- och industriministeriet

- överingenjör Magnus Cederlöf, miljöministeriet
- teknologidirektör Peter Sandvik, Rautaruukki Abp
- ordförande Eero Raivio, Rautaruukki Abp, Osasto 200
- ledande expert Riitta Larnimaa, Finlands Näringsliv
- verksamhetschef Jari Kostama, Finsk Energiindustri rf
- kampanjledare Lauri Myllyvirta, Greenpeace Pohjola ry.

Dessutom har utskottet fått ett skriftligt utlåtande av Finlands naturskyddsförbund rf.

PROPOSITIONEN

I propositionen föreslås att lagen om utsläppshandel ändras. I lagen föreslås ingå bestämmelser om fördelningsmetoden och fördelningskriterierna för utsläppsrätter under utsläppshandelsperioden 2008—2012. Verksamhetsutövarna vid anläggningar som omfattas av lagens tillämpningsområde får möjlighet att inom gemenskapens interna system för utsläppshandel använda de utsläppsminskningar som uppnåtts genom projektbaserade mekanismer i enlighet med Kyotoprotokollet. Genom lagen genomförs Europaparlamentets och rådets direktiv om ändring av direktivet om ett system för handel med utsläppsrätter för växthusgaser inom gemenska-

pen, i överensstämmelse med Kyotoprotokollets projektbaserade mekanismer, det så kallade länkdirektivet.

I lagen föreslås bestämmelser om fördelningsmetoden och detaljerade fördelningskriterier för utsläppsrätterna under utsläppshandelsperioden 2008—2012. Utsläppsrätterna delas ut kostnadsfritt till verksamhetsutövarna. Anläggningarna och delar av deras produktion ska också perioden 2008—2012 delas in i undergrupper på basis av verksamhetens art eller den produkt som produceras. För varje undergrupp fastställs särskilda fördelningskriterier.

Anläggningarnas utsläppshistoria åren 1998—2002 ska fortfarande vara det centrala fördelningskriteriet för utsläppsrätter. Utsläppsrätterna för kondenselektricitet beräknas med hjälp av utsläppshistorien åren 2000—2003. På de kalkylerade antal utsläppsrätter som huvudsakligen beräknats utifrån utsläppshistorien tillämpas undergruppsspecifika koefficienter för effektivitet eller för nedskärning. Det kalkylerade antalet utsläppsrätter för industriella processer och industrins energiproduktion skärs ned

minst och det kalkylerade antalet för kondenselektricitet mest.

Beslutanderätten i fråga om utsläppsrätter som beviljas nya deltagare överförs från statsrådet till handels- och industriministeriet. I lagen föreslås också en del andra ändringar som är nödvändiga för att systemet ska fungera.

Den föreslagna lagen avses träda i kraft så snart som möjligt efter det att den antagits och blivit stadfäst.

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Motivering

Allmänt

Med hänvisning till propositionen och övrig utredning finner utskottet förslaget nödvändigt och lämpligt. Utskottet tillstyrker lagförslaget, men med följande anmärkningar.

Propositionen föreskriver om fördelningskriterierna under den andra utsläppshandelsperioden (2008—2012) och om företagens möjligheter att utnyttja Kyotoprotokollets projektmekanismer. Förslagen bygger på strategierna i regeringens energi- och klimatpolitiska redogörelse. Utifrån dem beräknas företagen kunna få cirka 200 miljoner utsläppsrätter perioden 2008—2012. Det är ungefär 18 % mindre än behovet i det uppskissade scenariet.

Om man ser till miljön handlar den viktigaste frågan om besluten gällande det tillåtna totala antalet utsläppsrätter, det vill säga resultatet av de nationella fördelningsplanerna i EU-medlemsstaterna. Under åtagandeperioden 2008—2012 enligt Kyotoprotokollet har Finland tillgång till tillåtna utsläppsenheter motsvarande 71,1 miljoner ton koldioxidekvivalenter i snitt per år. Det räcker inte till för att täcka utsläppen av växthusgaser under perioden. De ökade utsläppen beror nästan uteslutande på att utsläppen inom utsläppshandeln, det vill säga främst inom energiproduktion och industriprocesser, ökar. Däremot kommer utsläppen inom sektorer utanför utsläppshandeln, framför allt inom trans-

port, enskild uppvärmning och jordbruk, däremot sammantaget sett att ligga på samma nivå som nu. De tillåtna utsläppsenheterna måste fördelas kostnadseffektivt mellan sektorer inom och utanför utsläppshandeln. Utsläppsrätterna tilldelades den 6 juni 2006 utifrån strategierna i den av riksdagen antagna nationella energi- och klimatstrategin. Enligt strategierna är aktörer inom och utanför utsläppshandeln, men också staten med och uppfyller utsläppsförpliktelserna genom att köpa utsläppsenheter via Kyotomekanismerna motsvarande 10 Mt koldioxidekvivalenter.

Vid tilldelningen av utsläppsrätter föreslås produktion av kondensel relativt sett få minst. Nedskärningarna föreslås vara mindre för fjärrvärmeproduktion och anknytande elproduktion, och detta är motiverat i miljöhänsen. Processindustrin föreslås få nästan lika många utsläppsrätter som företagen behöver. För nya anläggningar och ombyggnader av anläggningar avsätts totalt 6 miljoner utsläppsrätter perioden 2008—2012. För dessa så kallade nya aktörer gäller samma beräkningsprinciper som för gamla anläggningar.

Projektmekanismerna

Genom en lag om användningen av Kyotomekanismerna (RP 108/2006 rd) skapas en administrativ ram för finländska juridiska personers deltagande i mekanismen för en ren utveckling (Clean Development Mechanism, CDM) och i

det gemensamma genomförandet (Joint Implementation, JI). Med hjälp av mekanismerna inriktas åtgärderna för att minska utsläppen inte på vårt eget land, utan på saker som totalt sett är mer fördelaktiga. Samtidigt stöder man en hållbar utveckling i det land där projektet genomförs. I propositionen ingår bestämmelser om projektenheternas rättigheter och skyldigheter som ett led i utsläppshandeln. Perioden 2008—2012 läggs taket för användningen av mekanismerna fast i den föreslagna nationella fördelningsplanen och gränsen för enskilda anläggningar i besluten om utsläppsrätter. I utkastet till en nationell fördelningsplan föreslås verksamhetsutövare inom utsläppshandeln få använda projektmekanismer motsvarande högst 11,7 % av det totala antalet kalkylerade utsläppsrätter. Det är befogat, anser utskottet och framhåller att det tydliga målet är att förpliktelsen att minska utsläpp enligt Kyotoprotokollet i första hand ska tillgodoses med nationella åtgärder. Denna så kallade additionalitetsprincip ingår i 31 t § som säger att Kyotomekanismerna är supplementära i relation till de nationella åtgärderna.

Vidare framhåller utskottet vikten av de acceptabilitetskriterier som bygger på Kyotoprotokollet, besluten från partsmötena och länkdirektivet. Enligt 51 c § 3 mom. får verksamhetsutövarna inte använda projektenheter som genererats genom markanvändning, förändrad markanvändning eller skogsbruk eller genom kärnkraftsprojekt.

Utskottet hänvisar till sitt utlåtande MiUU 37/2006 rd gällande lagförslaget om Kyotomekanismerna och understryker att den utveckling som stöds genom projektmekanismerna måste vara så hållbar som möjligt och ha en effektiv utsläppsminskningspotential. Det behövs åtgärder för att CDM-projekten ska fördelas mer jämnt. I egenskap av marknadsmekanism hänger möjligheterna att genomföra CDM i hög grad samman med hur investeringsmiljön utvecklas i länderna. Användningen av mekanismerna bör också ses som tekniköverföring för att gradvis knyta utvecklings- och övergångsländerna med relevans för klimatförändringen närmare till insatserna för att minska växthusgaserna. Samtidigt

genereras möjligheter att nyttiggöra liknande mekanismer också i klimatpolitiken efter 2012 om den internationella klimatpolitiken utvecklas i den riktningen.

Utskottet framhåller att det behövs effektiviserat samarbete mellan de tre Riokonventionerna, särskilt mellan konventionen om biologisk mångfald och klimatkonventionen, men också samarbete i relation till konventionen om bekämpning av ökenspridning, när det gäller andra konventioner och förfaranden kring biodiversitet. Dessutom behövs det större synergivinster mellan dem på alla plan för att minska de negativa effekter som åtgärderna för att minska och anpassa klimatförändringen har för den biologiska mångfalden.

Översyn av utsläppshandeln

Utsläppshandeln har nu funnits i två år och priserna har fluktuerat drastiskt. Utsläppshandeln har till största delen varit handel med standardiserade terminer. Parterna kommer överens om köpet nu, men betalningen och utsläppsrätterna utbyts först i framtiden. Under den första perioden har priset varierat mellan 6 och 31 euro och ligger nu på ungefär 8 euro. I dagsläget ligger terminpriset (forward) för 2008 på ungefär 17 euro.

Erfarenheterna av systemet är korta och marknaden är fortfarande stadd i utveckling. Men handeln med utsläppsrätter medverkar redan nu till effektivare energianvändning och ger därmed förnybar energi en bättre konkurrensposition samtidigt som användningen främjas. Det är viktigt att utsläppshandeln förbättras och ses över utifrån de erfarenheter vi får. Miljöutskottet föreslår att ekonomiutskottet framhåller att systemet bättre bör ta hänsyn till om anläggningarna är miljöeffektiva och har låga emissioner samt att aktörerna bör ha nytta av tidiga insatser. Fördelningen av utsläppsrätter bygger fortfarande huvudsakligen på så kallad grandfathering, vilket betyder att tilldelningen är baserad på historik, tidigare utsläpp. Verksamhetsutövare som redan tidigare har minskat sina utsläpp eller som av andra orsaker har ovanliga utsläppsnivåer får av den anledningen sämre villkor än andra.

Kolläckage är fortfarande en risk, det betyder att priset på utsläppsrätter och de anknyttande osäkerhetsfaktorerna får produktionen att flytta bort från EU. Lika stora volymer produceras då i anläggningar med sämre specifika utsläpp och större energiförbrukning. Samtidigt försvinner vår energieffektiva och miljöbättre produktion. Det effektivaste sättet att motverka kolläckage är att utsläppshandeln utsträcks till alla länder med ekonomisk relevans. Det är viktigt att Finland och EU aktivt arbetar för en snabb utvidgning av utsläppshandeln, framhåller utskottet. Klimatförändringen är en stor utmaning i hela världen och därför måste besluten täcka in så många områden som möjligt. Finland bör arbeta vidare på sin aktiva politik på internationella arenor för att få länderna att acceptera minskade utsläpp.

Vidare påpekar utskottet att utsläppshandeln är ett betydande, men dock bara ett klimatpoli-

tiskt instrument i EU bland flera andra. Åtgärderna för att stoppa klimatförändringen är en så stor fråga att vi måste engagera alla samhällsaktörer i arbetet för att minska utsläppen. De branscher som inte berörs av utsläppshandeln bör således omfattas av andra åtgärder för att minska utsläppen. Redan nu gäller andra regler för förnybar energi och dessa energiformer främjas mer av utsläppshandeln än av sedvanliga investeringsbidrag och skattestöd. Sammanfattningsvis är det fortfarande viktigt att satsa på att ta fram och kommersialisera teknik som sparar energi, förbättrar konkurrenskraften för förnybar energi och i övrigt tar större miljöhänsyn.

Utlåtande

Miljöutskottet anför

att ekonomiutskottet bör beakta det som sägs ovan.

Helsingfors den 28 november 2006

I den avgörande behandlingen deltog

ordf. Pentti Tiusanen /vänst
vordf. Oras Tynkkynen /gröna (delvis)
medl. Tuomo Hänninen /cent
Antti Kaikkonen /cent
Inkeri Kerola /cent
Kari Kärkkäinen /kd (delvis)
Jouko Laxell /saml

Mikaela Nylander /sv
Heikki A. Ollila /saml
Eero Reijonen /cent
Säde Tahvanainen /sd
Unto Valpas /vänst
Ahti Vielma /saml
ers. Hannu Hoskonen /cent.

Sekreterare var

utskottsråd Marja Ekroos.

AVVIKANDE MENING

Motivering

I utlåtandet om den föreslagna ändringen i lagen om utsläppshandel tar utskottet mycket tjänstfullt fram problemen med förslaget. Men jag anser att utskottet kunde ha framhållit mer resolut att den nuvarande utsläppshandeln visserligen effektiviserar energianvändningen och främjar förnybar energi, men att den ändå inte fullt ut tar hänsyn till olika anläggningars miljöeffektivitet (= utsläppsenhet/produktenhet). Det nuvarande systemet höjer det slutliga konsumentpriset på el oavsett hur den produceras.

I utlåtandet till ekonomiutskottet hade miljöutskottet kunnat ta fram de problem som utsläppshandeln har för elpriserna. Med det nuvarande systemet stiger elpriserna oavsett hur elen produceras.

Jag föreslog att det i utlåtandet skulle sägas ut att utsläppshandeln bör utvecklas så att den inte bara höjer elpriserna i allmänhet, utan att det tar större hänsyn till elproduktionsanläggningar med låga utsläpp.

I utlåtandet skulle miljöutskottet ha föreslagit att ekonomiutskottet kommer med följande uttalande om lagstiftningen angående utsläppshandel.

Ståndpunkt

Med stöd av det ovan anförda borde miljöutskottet ha föreslagit följande uttalande:

Riksdagen förutsätter att regeringen förbättrar lagstiftningen om utsläppshandel och den lagstiftning som påverkar elpriserna för att systemet bättre ska ta hänsyn till hur miljöeffektiva elproduktionsanläggningarna är och för att systemet inte ska diskriminera de aktörer som redan tidigare har sänkt sina utsläpp under de genomsnittliga volymerna eller som genererar betydligt lägre utsläppsnivåer än genomsnittet.

Helsingfors den 28 november 2006

Unto Valpas /vänst