

Talousvaliokunta

Valtioneuvoston kirjelmä eduskunnalle komission ehdotuksesta Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviksi (päästökauppadirektiivin muuttaminen)

Suurelle valiokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

Valtioneuvoston kirjelmä eduskunnalle komission ehdotuksesta Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviksi (päästökauppadirektiivin muuttaminen) (U 17/2015 vp): Asia on saapunut talousvaliokuntaan lausunnon antamista varten. Lausunto on annettava suurelle valiokunnalle.

Asiantuntijat

Valiokunta on kuullut:

- ympäristöneuvos Magnus Cederlöf, ympäristöministeriö
- vanhempi hallitussihteeri Karoliina Anttonen, työ- ja elinkeinoministeriö
- erikoistutkija Kimmo Ollikka, Valtion taloudellinen tutkimuskeskus VATT
- tutkimusjohtaja Yrjö Viisanen, Ilmatieteen laitos
- tiimipäällikkö Tiina Koljonen, Teknologian tutkimuskeskus VTT Oy
- johtava asiantuntija Mikael Ohlström, Elinkeinoelämän keskusliitto EK ry
- asiantuntija Joonas Turtiainen, Energiateollisuus ry
- ilmastoasiantuntija Kaarina Kolle, WWF Suomi

Valiokunta on saanut kirjallisen lausunnon:

- valtiovarainministeriö
- Ilmastopaneeli

VALTIONEUVOSTON KIRJELMÄ

Ehdotus

Direktiiviehdotuksen tavoitteena on parantaa päästökaupparjestelmän kustannustehokkuutta ja yleistä toimivuutta. Direktiiviin ehdotetut muutokset koskevat pääasiassa neljännen päästökaupakauden järjestelyjä. Direktiivin muuttamisen yhtenä lähtökohtana on Eurooppa-neuvoston lokakuussa 2014 asettamat tavoitteet päästöjen vähentämiseksi vuoteen 2030 mennessä. Päästövä-

Valiokunnan lausunto TaVL 8/2015 vp

hennystavoitteen kiristäminen vuoden 2020 jälkeiselle ajalle lieventää omalta osaltaan päästökauppaa vaivannutta päästöoikeuksien ylitarjontatilannetta.

Direktiiviehdotuksen tavoitteena on myös turvata hiilivuodon riskille alttiin teollisuuden kilpailukyky päästökaupan kiristyvistä tavoitteista huolimatta. Tarkoituksena on varmistaa, että hiilivuotosäännöt ja niiden mukainen ilmaisjako riittävissä määrin ottavat huomioon päästökauppajärjestelmän aiheuttamat kustannusvaikutukset.

Komissio pyrkii ehdotuksellaan myös uudistamaan ilmaisjaon sääntöjä laitosten todellisen tilanteen paremmin huomioon ottamiseksi. Ilmaisjakoa tullaan jatkamaan päästökauppakaudella 2021—2030. Jotta ilmaisjako kohdistuisi paremmin seuraavalla kaudella, vertailuarvot ja tuotantotiedot tulisi päivittää. Vaikutusarvion mukaan tavoitteena on myös, että ilmaisjaossa otettaisiin paremmin huomioon tekninen kehitys teollisuuden eri sektoreilla, kannustettaisiin innovatiiviseen teknologiaan, tehokkaisiin laitoksiin ei kohdistuisi kohtuuttomia kustannuksia, vältettäisiin windfall-voittoja sekä vähennettäisiin hallinnollista taakkaa.

Lisäksi ehdotuksella uudistetaan järjestelmään sisältyvät rahoitusmekanismit. Niiden perimmäisenä tarkoituksena on tukea jäsenvaltioiden vähähiilikehitystä päästökauppasektorin osalta.

Valtioneuvoston kanta

Valtioneuvosto suhtautuu myönteisesti siihen, että komissio on jo tässä vaiheessa antanut ehdotuksensa päästökauppadirektiivin uudistamisesta. Järjestelmän ennustettavuuden ja sääntelyvarmuuden kannalta on tärkeää, että päästökaupan piirissä olevat toiminnanharjoittajat ovat hyvissä ajoin tietoisia siitä, miten vuoden 2030 päästövähennystavoite pannaan täytäntöön päästökaupan osalta.

Valtioneuvosto pitää hyvänä lähtökohtana sitä, että nyt tehtävällä uudistuksella ei muuteta päästökaupan keskeisiä elementtejä tai toimintaperiaatteita. Kyse on siten täsmäuudistuksesta, jolla varmistetaan, että päästökaupan avulla voidaan kustannustehokkaalla tavalla ja ottaen huomioon tähän mennessä saadut kokemukset saavuttaa asetettu päästövähennystavoite. Nyt tehtävän uudistuksen myötä voidaan varmistaa, että päästökauppa toimii jatkossakin EU:n ilmastopolitiikan keskeisenä politiikkatoimena. Päästökauppajärjestelmän aiheuttamia hallinnollisia kustannuksia on edelleen pyrittävä minimoimaan sekä toiminnanharjoittajien että viranomaisten osalta. Kustannussäästöpotentiaalia saattaa edelleen löytyä esimerkiksi pienten laitosten ja päästölähteiden kohdalla. Valtioneuvoston käsityksen mukaan pienten laitosten ja päästölähteiden hallinnollista taakkaa olisi mahdollisuuksien mukaan edelleen pyrittävä vähentämään kuitenkin heikentämättä järjestelmän ympäristöohjausvaikutusta.

Valtioneuvoston mielestä on direktiivin tulkinnan ja toimeenpanon kannalta perusteltavissa, että direktiivissä säädetään huutokaupattavien päästöoikeuksien osuudesta päästöoikeuksien kokonaismäärästä. Valtioneuvosto pitää hyvänä, että huutokaupattavien päästöoikeuksien osuudet jäsenvaltioille määräytyvät samojen perusteiden mukaan kuin edellisellä kaudella.

Valtioneuvosto pitää tärkeänä, että teollisuuden päästöoikeuksien ilmaisjako perustuu jatkossakin vertailuarvojen käyttöön. Vertailuarvojen tulisi perustua nykyisiin sääntöihin jatkuvuuden ja

Valiokunnan lausunto TaVL 8/2015 vp

ennustettavuuden vuoksi. Vertailuarvojen tulisi kannustaa teknologisiin innovaatioihin ja palkita tehokkaimpia laitoksia, mutta samalla niiden tulisi olla realistisia ja niiden saavuttaminen tulisi olla mahdollista koko EU:n alueella. Vertailuarvojen tulisi palkita tehokkaimpia laitoksia. Jos vertailuarvot ovat epärealistisia tai liian usein päivitettyjä, on olemassa riski, että järjestelmä ei kannusta innovaatioihin. Valtioneuvosto pitää korkeintaan viiden vuoden välein tapahtuvaa päivitystä perusteltuna. Myös tuotantotiedot tulisi uudistaa samanaikaisesti. Tämän vuoksi valtioneuvosto katsoo, että komission ehdotus on oikeansuuntainen. Valtioneuvosto haluaa kuitenkin tarkastella ehdotetun vertailuarvojen kiristysmallin vaikutuksia toimialakohtaisesti ennen lopullisen kannan muodostamista asiasta.

Direktiiviehdotuksessa ei ole tarkempia sääntöjä siitä, kuinka vertailuarvojen pohjana olevat tiedot otetaan huomioon laskennassa. Näin ollen on vaikea arvioida tulevia vertailuarvoja ja niiden vaikutusta päästöoikeusmääriin. Komissio antaa tarkemmat säännökset asiasta täytäntöönpanosäädöksellä. Valtioneuvosto haluaa myös tarkastella muita ilmaisjakosääntöjä ennen lopullisen kannan muodostamista asiassa. Komission ehdotuksen mukaan ilmaisjakosäännöt annettaisiin delegoidulla säädöksellä. Pelkän direktiiviehdotuksen perusteella kaikkien ilmaisjakoon vaikuttavien seikkojen arviointi ei ole mahdollista.

Päästökaupan hiilivuotosääntöjen uudistaminen on Suomen teollisuuden kilpailukyvyn kannalta keskeinen kysymys. Hiilivuotosääntöjen tulisi ensisijaisesti turvata energiantensiivisen vientiteollisuuden kilpailukyky. Tämän vuoksi on tärkeää arvioida EU:n tärkeimpien kilpailijoiden kohtaamat hiilikustannukset globaaleilla markkinoilla.

Hiilivuodon riskin arvioinnin uudistaminen tarkoittaa nykyisen hiilivuotoluettelon supistumista. Lopullinen hiilivuotoluettelo riippuu laskennassa käytettävistä parametreista ja tietopohjasta. Nämä selviävät vasta asian jatkovalmistelun yhteydessä. Valtioneuvosto lähtee siitä, että merkittävälle hiilivuodon riskille alttiin energiantensiivisen vientiteollisuuden tulee olla sisällytettynä jatkossakin hiilivuotoluetteloon. Tässä vaiheessa on ennen aikaista arvioida, onko nyt esitetty laskentamalli riittävän monipuolinen ja kattava.

Valtioneuvosto haluaa vielä tarkastella lähemmin komission ehdotuksen vaikutuksia ilmaisjakoon, erityisesti monialaisen korjauskertoimen mahdolliseen käyttöönottoon. Monialaisen korjauskertoimen käyttö leikkaisi maksutta jaettavien päästöoikeuksien määrää yhtäläisesti kaikilta toimialoilta, myös hiilivuotoluetteloon sisällytetyiltä toimialoilta.

Siinä tapauksessa, että komissiolle siirretään toimivalta antaa hiilivuotolistasta delegoitu säädös, valtioneuvosto katsoo, että komission toimivalta on määriteltävä direktiivissä riittävän selkeästi ja tarkkarajaisesti, jotta voidaan muodostaa luotettava kuva hiilivuotoriskin arviointimenetelmästä. Hiilivuodon riskin torjunnan kannalta myös uusi kattava kansainvälinen ilmastopöytäkirja, joka pyritään solmimaan tämän vuoden lopulla, on olennainen elementti.

Valtioneuvosto pitää parempana, että luotaisiin EU-tason järjestelmä päästökaupan aiheuttamien epäsuorien kustannusten kompensointiin. Toisaalta ymmärretään harmonisoidun järjestelmän luomiseen liittyvät vaikeudet. Valtioneuvosto onkin tyytyväinen siihen, että komission ehdotuksen mukaan jäsenvaltioiden tulisi ottaa käyttöön kompensatiojärjestelmä. Valtioneuvosto pitää tervetulleena, että komission ehdotuksessa on otettu huomioon, että päästökaupan huutokauppa-

Valiokunnan lausunto TaVL 8/2015 vp

tuloja voidaan kohdentaa kompensatiojärjestelyn rahoittamiseen. Edellytyksenä tällöin on, että asiasta on voimassa olevat komission hyväksymät valtiontuen suuntaviivat. Suomi on varautunut ottamaan käyttöön kansallisen kompensatiojärjestelmän lähivuosina eli kolmannen päästökauppakauden aikana.

Valtioneuvoston käsityksen mukaan komission ehdotukseen sisällytetty uudistettu innovaatorahasto voi tarjota myös Suomen kannalta vartenotettavan kanavan uusiutuvan energian ja erityisesti kehittyneiden biopolttoaineiden ja biotalouden edellyttämien investointien rahoittamiseen. Valtioneuvosto pitää tärkeänä, että rahoitettavien hankkeiden piiriin otettaisiin komission ehdotuksen mukaisesti teollisuudessa toteutettavat hankkeet sekä pienen mittakaavan hankkeet. Innovaatorahaston yhtenä keskeisenä tavoitteena tulisi olla vähentää uuden teknologian kaupallistamiseen liittyviä riskejä.

Valtioneuvosto voi lähtökohtaisesti kannattaa komission ehdotuksia uudesta modernisaatorahastosta. Rahaston hallinnoinnin tehokkuus ja ammattimaisuus tulee varmistaa ja sen vuoksi Euroopan investointipankin ja komission osallistumista pidetään tärkeänä. Rahaston rahoittamien hankkeiden tulisi olla linjassa EU:n ilmasto- ja energiapaketin tavoitteiden kanssa. Valtioneuvosto pitää perusteltuna, että rahaston toiminnasta raportoidaan vuosittain läpinäkyvyyden varmistamiseksi. Välillisesti Suomi ja Suomen teollisuus voivat hyötyä rahaston toiminnasta kasvavan vähiiliteknologian kysynnän kautta.

Valtioneuvosto pitää hyvänä, että vähemmän vauraiden jäsenvaltioiden mahdollisuutta jatkaa sähköntuotannon ilmaisjakoa rajoitetaan selkeillä direktiiviin perustuvilla säännöillä. Tavoitteena tulee olla, että ilmaisjako todella tukee kyseisten maiden sähkösektorin modernisointia. Valtioneuvosto pitää myös kannatettavana, että rahoitettavat hankkeet valitaan tarjouskilpailun perusteella.

Valtioneuvosto kiinnittää huomiota siihen, että direktiiviehdotukseen sisältyy varsin paljon säädösvallan siirtoa komissiolle. Valtioneuvosto haluaa vielä tarkastella tätä koskevia ehdotuksia tarkemmin, erityisesti komissiolle ehdotetun toimivallan siirron laajuuden osalta. Yleisenä huomiona valtioneuvosto pitää tärkeänä, että toimivallan siirrot määritellään direktiivissä riittävän täsmällisesti ja tarkkarajaisesti.

Valtioneuvosto pitää komission ehdottamaa oikeusperustaa asianmukaisena ja yhtyy komission arvioon ehdotuksen toissijaisuus- ja suhteellisuusperiaatteiden mukaisuudesta.

VALIOKUNNAN PERUSTELUT

Lähtökohdat. Keskeinen osa EU:n vuoteen 2030 ulottuvia energia- ja ilmastopolitiikan puitteita on sitova tavoite siitä, että EU:n kasvihuonekaasupäästöjen kokonaismäärää vähennetään ainakin 40 prosenttia vuoden 1990 tasosta vuoteen 2030 mennessä. Ehdotuksen tavoitteena on saavuttaa kiristytävä tavoite päästökaupasektorin (päästövähennys 43 % vuoteen 2005 verrattuna) osalta neljännelle päästökaupakaudelle (vuodet 2021—2030) kohdistuvien säännösmuutosten avulla.

Valiokunnan lausunto TaVL 8/2015 vp

Päästökauppajärjestelmä perustuisi edelleen koko EU:lle asetettuun yhteiseen päästövähennystavoitteeseen. Muutoksena nykyiseen olisi erityisesti kiristyvistä tavoitteesta koituvat aiempaa suuremmat vuosittaiset leikkaukset päästöoikeuksien kokonaismäärään sekä ilmaisjako- ja hiilivuotosääntelyyn tehtävät muutokset.

Talousvaliokunta yhtyy valtioneuvoston kantaan ja pitää tärkeänä, että päästökauppajärjestelmään tehtävät muutokset edistävät EU:n ilmastotavoitteiden saavuttamista kustannustehokkaalla ja tasapuolisella tavalla. Oikein toimiessaan päästökaupan tulisi kyetä yksinomaisena instrumenttina ohjaamaan päästöjen vähentämistä ja uusiutuvan energian lisäämistä. Päästökauppajärjestelmän yhtenä peruslähtökohtana on, että se kykenee joustamaan ja mukautumaan muuttuviin markkinaolosuhteisiin. Nykymuodossaan järjestelmä on taannut päästöjen vähentymisen päästökauppasektorilla suunnitellulla tavalla, mutta pääosin talouden taantumasta ja palautuneiden CDM¹-päästöoikeuksien ennakoitua suuremmasta määrästä aiheutunut päästöoikeuksien merkittävä ylitarjonta on laskenut päästöoikeuden hinnan niin matalalle tasolle, ettei se ole toivotussa määrin ohjannut uusia investointeja päästöttömään energiantuotantoon. Tilannetta pyritään ehdotuksessa korjaamaan sekä päästövähennyskertoimen kiristämisen että vuonna 2019 käyttöön otettavan markkinavakaussuorituksen avulla. Innovaatorahaston laajentaminen tukee puolestaan ympäristöystävällisen teknologian kehittämistä ja käyttöönottoa sekä parantaa näin myös sektorin vientimahdollisuuksia. Tätä rahoituskanavaa on tarpeen hyödyntää tehokkaasti myös Suomessa. Potentiaaleja hankkeita löytyy niin biotalouden alalta kuin esimerkiksi energian säästön ja metalliteollisuuden cleantech-ratkaisujen puolelta.

Ilmaisjako- ja hiilivuotosääntely. Ehdotuksen Suomen kannalta keskeisimmiksi esityksiksi nousevat ilmaisjako- ja hiilivuotosääntöihin tehtävät muutokset. Uudenkin sääntelyn lähtökohtana on tavoite alentaa päästökaupan ylimääräistä kustannusrasitetta niiden toimialojen osalta, jotka kohtaavat kansainvälistä kilpailua. Samalla ehkäistään hiilivuotoa. Ehdotetun sääntelyn kokonaisarviointia vaikeuttaa se, että keskeinen sääntely tulee täydentymään vasta myöhemmin. Olennaisia vielä avoinna olevia seikkoja ovat hiilivuotoluettelon 100 %:n luokkaan hyväksyttävät alat ja tehokkaimpien laitosten vertailuarvojen laskentatapa.

Valtioneuvoston tapaan valiokunta pitää tärkeänä, että hiilivuotosäännöt turvaavat osaltaan energiaintensiivisen vientiteollisuutemme tasapuolisia kilpailuolosuhteita. Ilmaisjakosääntelyn osalta on puolestaan olennaista, että ilmaisjaon pohjana olevat vertailuarvot perustuvat läpinäkyvään tutkimustietoon. Näin voidaan varmistaa, että asetettava tavoitetaso on realistinen saavutettavaksi. Ehdotettu kiinteä vuosittainen korotus toteuttaa huonosti tätä lähtökohtaa. Lisäksi on aiheellista vielä arvioida niitä vaikutuksia, joita koituu monialaisen korjauskertoimen käytöstä sekä ilmaisjako-osuuden rajaamisesta huutokauppa- ja modernisaatorahastolle varattavan osuuden (57 % päästöoikeuksien kokonaismäärästä) ylittävään osaan.

Tasapuoliset kilpailuolosuhteet. Ehdotuksen jatkovalmistelussa on lisäksi kiinnitettävä huomiota siihen, miten ehdotus vaikuttaa yritysten tasapuoliseen kohteluun sisämarkkinoilla. Tähän liittyy mm. komission kehoitus jäsenmaille kompensoida kansallisesti teollisuudelle koituvia epäsuoria kustannuksia (sähkön hintavaikutus). Samoin on aiheellista arvioida, miten vähemmän

1 YK:n puhtaan kehityksen mekanismi; Clean Development Mechanism (CDM)

Valiokunnan lausunto TaVL 8/2015 vp

vauraille jäsenmaille edelleen annettava oikeus jakaa tiettyjen kriteerien täytyessä ilmaisia päästöoikeuksia sähköntuotantoon vaikuttaa yhdentyvillä sähkömarkkinoilla.

Delegoidut säännökset. Sääntelyn on tarkoitus täydentyä delegoitujen säännösten ja toimeenpanopäätösten tasolla. Valiokunta painottaa, että jatkovalmistelussa on tarkoin harkittava, miltä osin päätösvaltaa on tarkoituksenmukaista delegoida, ja niiltä osin kuin delegointiin päädytään varmistettava, että valtuudet ovat täsmälliset ja tarkkarajaiset.

Lopuksi. Globaalin ilmastopimuksen aikaansaaminen on välttämätöntä maapallon kokonaispäästöjen vähentämiseksi. Tätä tavoittelevan, joulukuussa Pariisissa järjestettävän kansainvälisen ilmastokokouksen tulokset saattavat merkittävästi vaikuttaa EU:n päästökauppasääntelyyn, kuten arvioihin hiilivuotoriskistä. EU:n ulkopuolella on otettu käyttöön useita erilaisia päästöjen vähentämisjärjestelmiä. Kansainvälinen kehitys tulisi ottaa EU:ssa huomioon ja varautua siihen, että järjestelmiä pyritään jatkossa kytkemään toisiinsa.

VALIOKUNNAN LAUSUNTO

Talousvaliokunta ilmoittaa,

että se yhtyy asiassa valtioneuvoston kantaan korostaen edellä esitettyjä näkökohtia.

Helsingissä 20.10.2015

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

puheenjohtaja Kaj Turunen ps
jäsen Harry Harkimo kok
jäsen Hannu Hoskonen kesk
jäsen Lauri Ihalainen sd
jäsen Katri Kulmuni kesk
jäsen Eero Lehti kok
jäsen Rami Lehto ps
jäsen Markus Lohi kesk
jäsen Arto Pirttilahti kesk
jäsen Kristiina Salonen sd
jäsen Hanna Sarkkinen vas
jäsen Ville Skinnari sd
jäsen Joakim Strand r (osittain)
jäsen Antero Vartia vihr

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Tuula Kulovesi

Valiokunnan lausunto TaVL 8/2015 vp

Eriävä mielipide

Perustelut

Komission esitykset päästökaupan korjaamiseksi ja valtioneuvoston esittämät kannat ovat oikeansuuntaisia. Päästökaupmekanismin toimivuus on tärkeää Euroopan ja Suomen ilmastopoliittikan onnistumisen kannalta. Päästökauppajärjestelmä on korjattava, jotta se olisi uskottava ja toimiva mekanismi ja jotta se palvelisi alkuperäistä tavoitettaan eli ilmastonmuutoksen pysäyttämistä ja päästöjen vähentämistä. Markkinoilla oleva päästöoikeuksien liian suuri määrä ja niiden liian matala hinta ovat ongelmia, jotka on saatava korjattua, jotta päästökauppajärjestelmällä olisi riittävä ohjausvaikutus. Hiilivuotolistan päivittäminen ja kaventaminen, vertailuarvojen parantaminen, kunnianhimoitason nostaminen ja monialaisen korjauskertoimen säilyttäminen varakeinona sekä huutokaupattavien päästöoikeuksien määrän osuuden kokonaispäästöoikeuksista säätäminen direktiivillä on perusteltua. Näin voidaan rajoittaa ilmaisten päästöoikeuksien määrää ja vaikuttaa siihen, että päästöoikeuksien hinnat ovat riittävän korkealla tasolla todellisen ohjausvaikutuksen saavuttamiseksi. Ilmaisjakomäärää pitäisi vähentää pitkällä aikavälillä enemmänkin, sillä liiallinen ilmaisjako aiheuttaa ongelmia järjestelmälle ja vaikuttaa osaltaan hiilen hintaan. Jotta päästökauppa toimisi tarkoituksenmukaisella tavalla, hiilidioksidipäästöillä on oltava riittävä hinta eikä päästöoikeuksia saa olla markkinoilla liikaa. Ilmaisjaossa voisi soveltaa esimerkiksi komission päästökaupan vaikutusten arvioinnissaan 2015 esittämää neliportaista mallia. Euroopan energiamarkkinat ovat yhdentymässä. EU-maiden teollisuuden tasapuolisten kilpailuolosuhteiden kannalta olisi tärkeää, että vähemmän vauraiden jäsenmaiden oikeus myöntää ilmaisia päästöoikeuksia sähköntuotantoon päätettäisiin mahdollisimman pian ja panostettaisiin mieluummin ko. maiden sähköntuotannon modernisoinnin tukemiseen.

Mielipide

Edellä olevan perusteella esitämme,

että lausuntonaan valiokunta ilmoittaa, että se yhtyy valtioneuvoston kantaan edellä perusteluista ilmenevin tarkennuksin.

Helsingissä 20.10.2015

Hanna Sarkkinen vas
Antero Vartia vihr