

U 9/2008 rd

Statsrådets skrivelse till Riksdagen om kommissionens förslag gällande ändring av utsläppshandelsdirektivet 2003/87/EG (utsläppshandel)

I enlighet med grundlagens 96 § 2 moment överlämnades till riksdagen ett förslag KOM(2008) 16 slutlig av kommissionen publicerat den 23 januari 2008 om ett direktiv gällande ändring av utsläppshandelsdirektivet samt en därtill hörande promemoria.

Helsingfors den 6 mars 2008

Miljöminister *Kimmo Tiilikainen*

Konsultativ tjänsteman Kristiina Isokallio

EU/2008/0548

MILJÖMINISTERIET
överingenjör
Magnus Cederlöf

PROMEMORIA

26.2.2008

**EUROPEISKA GEMENSKAPERNAS KOMMISSIONS FÖRSLAG TILL DIREKTIV
KOM(2008) 16 SLUTLIG OM ÄNDRING AV UTSLÄPPSHANDELSDIREKTIVET
2003/87/EG**

1 Allmänt

Kommissionen offentliggjorde den 13 november 2006 ett meddelande gällande en översyn av EU:s utsläppshandelsdirektiv. I meddelandet beskrevs hur utsläppshandelssystemet fungerar och vilka centrala ändringsbehov det har. I mars 2007 godkände Europeiska rådet sådana mål för klimat- och energipolitiken som innefattar en minskning av utsläppen av växthusgaser med 20 eller 30 procent till 2020 jämfört med 1990 års utsläppsnivå. Utsläppshandelssystemet är en central åtgärd på gemenskapsnivå för att nå målen.

Behovet av att reformera utsläppshandelssystemet diskuterades under våren och sommaren 2007 i den s.k. ECCP-arbetsgruppen (European Climate Change Programme), som tillsatts av kommissionen. Slutsatserna av detta ECCP-arbete var en viktig utgångspunkt för kommissionen då förslaget utarbetades.

Kommissionen har också utnyttjat de rekommendationer av en högnivågrupp som gäller konkurrenskraft, energi och miljö samt medlemsländernas rapporter enligt artikel 21 i utsläppshandelsdirektivet och en teknisk rapport från Europeiska miljöbyrån som grundar sig på dessa rapporter.

Kommissionens förslag till ändring av utsläppshandelsdirektivet offentliggjordes som en del av det s.k. klimat- och energipaketet den 23 januari 2008. De föreslagna ändringarna gäller systemets tredje period, alltså tiden efter 2012. De mål som ingår i förslaget grundar sig på de mål för utsläppsminskningar som Europeiska rådet fastställde våren 2007.

Förslaget grundar sig på fördragets artikel 175 paragraf 1 och beslut tas i enlighet med medbeslutandeprocédur.

2 Förslagets mål

De viktigaste målen med det föreslagna direktivet är att göra utsläppshandelssystemet kostnadseffektivare, allmänt funktionsdugligare och klarare. En av utgångspunkterna för att ändra direktivet är de mål för utsläppsminskningar som Europeiska rådet fastställde våren 2007. I förslaget bereder man sig främst på att genomföra EU:s egna utsläppsminskningar på 20 procent, men man beaktar också de ändringar som behövs om ett nytt, täckande, internationellt avtal om utsläppsminskningar ingås.

Såväl myndigheter som företag har samlat erfarenheter av utsläppshandelns funktion under dess första period 2005-2007. EU:s utsläppshandel har på kort tid blivit världens största utsläppshandelssystem. Handelsvolymen har vuxit från 7,2 miljarder euro år 2005 till 28 miljarder euro år 2007 samtidigt som värdefull information har samlats in om marknadens funktion. Priset på utsläppsrätter varierade kraftigt åren 2005-07.

Plötsliga prisfluktuationer har ändå visat att marknaden reagerar på ny information som är relevant för priset. Då det visade sig att man under den första perioden hade fördelat mer utsläppsrätter än det behövdes, rasade priset på utsläppsrätter nästan till noll. Ett av de viktigaste resultaten av att systemet togs i bruk var ändå att koldioxidutsläppen fått ett ekonomiskt värde som beaktas av ekonomiska aktörer då de fattar beslut och planerar. De problem med alltför stor allokering som man hade under den första perioden ser för närvarande inte ut att upprepas under systemets andra period. Kommissionen har till skillnad från under den första perioden haft tillgång till verifierade utsläppsdata och har i sina beslut om fördelningsplaner kraftigt skurit ned medlemsstaternas förslag till fördel-

ningsplaner. Utsläppsrätterna för den andra perioden kan också överföras till den tredje perioden (2013-2020), vilket minskar risken för ett sådant prisras som skedde under den första perioden. Det kan därför antas att systemets styreffekt förbättras betydligt jämfört med den första perioden. En så stabil prisnivå som möjligt är förstås en viktig utgångspunkt med tanke på systemets förutsebarhet. Allmänt taget bör man i samband med reformen av direktivet noggrant beakta de erfarenheter man hittills fått av systemets funktion och konsekvenser.

I tolkningen av systemets tillämpningsområde har det funnits vissa oklarheter som beror på inexaktheter i det ursprungliga direktivet. Målet är att råda bot på oklarheterna i direktivet till denna del, så att tillämpningsområdets omfattning blir entydig.

3 Förslagets huvudsakliga innehåll

Systemets tillämpningsområde

Under den första utsläppshandelsperioden skapade tolkningen av definitionen av förbränningsanläggningar problem. Situationen förbättrades vid förberedelserna inför den andra perioden, då man inom ramen för arbetet i klimat-förändrings-kommittén kom överens om tolkningen och omfattningen av begreppet. Tillämpnings-området bör dock framgå uttryckligen av direktivet och därför ingår i kommissionens förslag en definition av förbrännings-anläggning (artikel 1.2 c).

En utvidgning av utsläppshandeln till nya sektorer och nya gaser har diskuterats som ett centralt ärende under reformen av direktivet. Då en utvidgning har övervägts har olika kriterier beaktats, bl.a. hur en utvidgning kan främja systemets kostnadseffektivitet och täckning när det gäller utsläpp. Ett viktigt kriterium är också att övervakningen av och rapporteringen om utsläpp från en sektor som eventuellt ska tas med i systemet är tillräckligt tillförlitlig.

Kommissionen föreslår att systemet i första hand utvidgas till att omfatta nya industrisektorer. De sektorer som föreslås ingå är den petrokemiska industrin, ammoniak-tillverk-

ningen och aluminium-tillverkningen när det gäller koldioxid-utsläppen från dessa. Dessutom kommer i systemet att ingå utsläpp av dikväveoxid (N₂O) och koldioxid från tillverkningen av salpetersyra, adipinsyra och oxoättiksyra. PFC-utsläppen från aluminium-sektorn kommer också att ingå i systemet (bilaga I).

Kommissionen anser att det inte för tillfället finns förutsättningar för att ta med utsläppen från t.ex. sjöfart eller jord- och skogsbruk i systemet. Däremot har kommissionen redan lagt fram ett separat förslag om att utsläppen från luftfarts-verksamhet ska införas i systemet. Behandlingen av förslaget pågår ännu i rådet och Europaparlamentet.

Utöver de nya sektorer som nämns ovan föreslår kommissionen att anläggningar som sysslar med avskiljning och lagring av koldioxid också ska tas med i systemet. För att dessa ska kunna tas med krävs ändå att ett separat förslag till direktiv som gäller avskiljning och lagring av koldioxid träder i kraft (bilaga I).

Enligt kommissionens förslag kan medlemsstaterna även i fortsättningen unilateralt införa nya sektorer och gaser i systemet. Arrangemanget kräver dock ett godkännande av kommissionen liksom också enligt det gällande direktivet.

De små anläggningarnas ställning har diskuterats mycket grundligt redan under systemets första period och i samband med ECCP-arbetet. Utgångspunkten är att ett stort antal små anläggningar, vars utsläpp är marginella med tanke på helheten, inte ökar systemets kostnadseffektivitet. Kommissionen föreslår därför att medlemsstaterna, om de så önskar, kan undanta förbränningsanläggningar på under 25 MW och med årliga utsläpp under 10 000 ton koldioxid från systemet. I praktiken gäller denna s.k. opt-out-möjlighet anläggningar på över 20 MW men under 25 MW. Att undanta anläggningar från systemet kräver dock kommissionens godkännande och samtidigt ett säkerställande av att dessa anläggningar omfattas av andra motsvarande krav på minskning av utsläpp. Ett krav är också att man övervakar och rapporterar om utsläppen från dessa anläggningar (artikel 27).

Den sammanlagda mängden utsläppsrätter och de fördelningsmetoder som tillämpas

Kommissionen föreslår att man frångår de nationella fördelningsplanerna och att den sammanlagda mängden utsläppsrätter i gemenskapen fastställs i direktivet. Även om de nationella fördelningsplanerna i viss mån givit medlemsstaterna prövningsrätt när det gäller att fastställa den sammanlagda mängden, har det emellertid visat sig att förfarandet på många sätt är problematiskt och arbetskrävande. Dessutom är det förknippat med påfallande stor osäkerhet till följd av utdragna beslut om fördelningsplaner.

Enligt kommissionens förslag ska den sammanlagda mängden utsläppsrätter vara förenlig med EU:s allmänna minskningsmål på 20 procent. Kommissionens förslag innebär att man i direktivet fastställer ett linjärt spår för utsläppsminskningarna genom att utgå från medelpunkten under perioden 2008-12 (artikel 9). Målet är år 2020 då utsläppsrätterna är sammanlagt 1 720 miljoner ton CO₂-ekvivalent. Jämfört med utsläppen år 2005 innebär detta en minskning på 21 procent fram till år 2020. Beräkningarna grundar sig emellertid på det nuvarande tillämpningsområdet och förändras i någon mån då tillämpnings-området utvidgas (artikel 9a).

Definierad på detta sätt är systemets tredje period 2013-2020 åttårig. Dessutom fortsätter det linjära spåret för utsläppsminskning även efter 2020. Det är således möjligt att minska den osäkerhet som hänför sig till systemets framtid, åtminstone när det gäller måluppställning.

Enligt kommissionen är auktionering av utsläppsrätter det bästa sättet att garantera systemets effektivitet. Auktionering främjar dessutom systemets klarhet och öppenhet, undviker bäst oändamålsenliga konsekvenser för inkomstfördelningen, är förenlig med principen om att den som förorenar betalar och beaktar tidiga åtgärder för att minska utsläppen. Därför anser kommissionen att auktionering bör vara systemets främsta fördelningsmetod. Eftersom det ändå inte är möjligt att övergå till fullständig auktionering i detta skede, ska auktioneringens andel fastställas per sektor. Kommissionens utgångs-

punkt är dock att ungefär två tredjedelar av alla utsläppsrätter ska auktioneras ut redan 2013.

Enligt kommissionens förslag ska elsektorn (power sector) och avskiljningen och lagringen av koldioxid genast, till 100 procent, omfattas av auktion. I andra sektorer ska auktioneringens andel däremot öka stegvis. I dessa sektorer är andelen gratis utsläppsrätter 80 procent år 2013 för att sedan minska varje år och nå ned till 0 procent gratisrätter år 2020. Grunden för sektorspecifikation är att olika sektorer har olika möjligheter att föra över kostnaderna för anskaffningen av utsläppsrätter på slutprodukternas pris (artikel 10a).

Kommissionen ska i enlighet med kommittéförfarandet anta närmare bestämmelser på gemenskapsnivå om metoderna för fördelning av utsläppsrätter 2011. I förslaget definieras inte närmare fördelningsmetodernas karaktär, men det konstateras att de grundar sig på beaktande av effektivitet (artikel 10a).

För den energiintensiva industrin innehåller förslaget en möjlighet till större gratis tilldelning än för andra sektorer. Kommissionen beslutar senast 2010 vilka sektorer som ska omfattas av denna mer omfattande gratis tilldelning. Kommissionen bedömer situationen år 2011 och beaktar då hur den internationella klimatpolitiken har utvecklats till dess. Kommissionen ger då en lägesrapport som också innehåller åtgärdsförslag. I dessa ingår närmare bestämmelser om reglerna för gratis tilldelning till sådan energiintensiv industri som kan påverkas av koldioxidläckage och eventuellt andra nödvändiga åtgärder. En sådan åtgärd kan vara en mekanism som hänför sig till internationell handel och med hjälp av vilken man beaktar produkters koldioxidintensitet (artiklarna 10a och 10b). En förutsättning för den sistnämnda åtgärden är att arrangemanget är förenligt med WTO:s och UNFCCC:s bestämmelser.

Medlemsstaternas andelar av mängden utsläppsrätter som ska auktioneras ut bestäms i enlighet med deras andel av 2005 års sammanlagda utsläpp. Av den sammanlagda mängden utsläppsrätter som auktioneras ut bör 10 procent tas åt sidan för en s.k. solidaritetsandel (artikel 10). Denna del av utsläppsrätterna omfördelas mellan medlems-

staterna enligt deras BNP per capita-tal och tillväxtprognoser. Av omfördelningen omfattas i princip EU:s nya medlemsstater, men också några länder med en hög BNP-nivå (Luxemburg, Belgien och Sverige). Dessa ”rika” länder omfattas av omfördelningen eftersom de relativa kostnaderna för hela klimat- och energipaketet enligt kommissionens beräkningar är högre i dessa länder än i andra länder.

Kommissionen kommer i enlighet med kommittéförfarandet att utarbeta en förordning som gäller verkställande av auktionerna. Förordningen ska antas före utgången av 2010 och i den ingår bestämmelser om tidsplanen för auktionerna och nödvändig administration (artikel 10.5).

Enligt kommissionens förslag bör 20 procent av intäkterna från auktioneringen öronmärkas och användas till syften som definieras närmare i direktivet. I förslaget nämns i detta sammanhang att minska utsläppen, anpassa oss till klimatförändringen, främja förnybar energi, främja avskiljning och lagring av koldioxid, hindra avskogning, beakta sociala aspekter som en följd av paketet, och de administrativa kostnaderna för utsläppshandelssystemet (artikel 10.3).

Utnyttjandet av flexibla mekanismer

Allmänt taget grundar sig kommissionens förslag på att utnyttjandet av de i Kyotoprotokollet angivna flexibla mekanismerna JI och CDM (gemensamt genomförande och mekanismen för en ren utveckling) inom ramen för utsläppshandelssystemet är beroende av om en internationell klimatkonvention kan ingås. Utgångspunkten är att utnyttjandet av mekanismerna klart begränsas om en internationell konvention inte kan ingås (artikel 11a). Kommissionen ser en risk med att ett förhållandevis omfattande utnyttjande av mekanismerna kan sänka utsläppsrätternas pris alltför mycket och försvaga intresset för att minska utsläppen inom gemenskapens område.

Under den andra utsläppshandelsperioden 2008-12 erbjuder JI och CDM aktörerna inom utsläppshandeln en möjlighet till att kostnadseffektivt och flexibelt genomföra utsläppsminskningar genom att utnyttja ut-

släppskrediter som härrör från projekt för utsläppsminskning. Ett utnyttjande av mekanismerna efter 2012 grundar sig på överskottet från den förra perioden (2008-12), alltså på den andel som då inte har använts. Möjligheten att utnyttja mekanismerna gäller främst projekt som inleds under perioden 2008-12, dock så att krediterna kan härröra såväl från perioden 2008-12 som från tiden efter det. Utsläppsminskningar som härrör från projekt som inleds efter år 2012 kan dock godkännas när det gäller de minst utvecklade länderna (Least Developed Countries) (artikel 11a).

Mekanismerna ses som ett incitament närmast för utvecklingsländerna att delta och förbinda sig till den internationella klimatpolitiken.

När en internationell klimatkonvention kan ingås ökar möjligheterna att utnyttja mekanismerna. Aktörer kan då utnyttja certifierade utsläppsminskningar (CER) och utsläppsminskningenheter (ERU) som härrör från länder som godkänt den internationella konventionen. Utnyttjandet av mekanismerna kan då utgöra hälften av åläggandet att minska utsläppen, oberoende av täckningen av och innehållet i den nya internationella konventionen (artikel 28.3).

Kommissionens förslag öppnar dörren också för s.k. nationella projekt. Med dessa avses projekt för utsläppsminskning som inrättas i EU-länder utanför sektorn för handel med utsläppsrätter. De utsläppsminskningar som härrör från dessa kan sedan utnyttjas i utsläppshandelssystemet. Arrangemanget kräver emellertid att kommissionen i enlighet med kommittéförfarandet utarbetar bestämmelser som är harmoniserade på gemenskapsnivå. Förfarandet kan aktualiseras i fall där systemet inte kan utvidgas till att omfatta en viss sektor (artikel 24a).

Kopplingen till systemen i tredjeländer

Kommissionens förslag innehåller rätt lite om hur EU:s system ska kunna kopplas till motsvarande system i tredjeländer. Det föreslås dock att denna punkt i direktivet preciseras så att avtal om erkännande av utsläppsrätter kan ingås inte bara av stater utan också av administrativa enheter på lägre nivå. I prakti-

ken avses här delstater i en förbundsstat. Det nämns dessutom att detta gäller system med ett absolut utsläppstak (artiklarna 25.1 a och 25.1 b). I det skäl (nr 31) som gäller frågan konstateras att det finns orsak att bereda sig på att ingå sådana avtal. Kommissionen anser att en koppling till systemen i tredjeländer kräver att utsläppsrätterna ska finnas i ett enda register. Det föreslås därför att alla utsläppsrätter införs i gemenskapsregistret (CITL) fr.o.m. 2013 (artikel 19.1).

Övervakning och rapportering av utsläpp

En tillförlitlig övervakning, rapportering och kontroll av utsläpp är en grundförutsättning för trovärdigheten för utsläppshandels-systemet. Kommissionen anser att övervakningen och kontrollen ska utvecklas i en mer enhetlig riktning. En viktig förutsättning för harmoniseringen av övervaknings- och rapporteringsmetoderna är att ersätta de gällande anvisningarna för övervakning och rapportering med en förordning (artikel 14.1). Det ursprungliga direktivet reglerar på ett mycket allmänt plan hur utsläppen ska kontrolleras och kontrollörerna ska ackrediteras. Kommissionen anser att en förordning som gäller kontroll vore en lösning på den nuvarande situationen som i viss mån är oenhetlig. I förordningen ska även finnas närmare bestämmelser om ackreditering (artikel 15).

4 Förslagets konsekvenser för Finland

4.1 Konsekvenser för lagstiftningen

Kommissionens förslag till ändring av utsläppshandelsdirektivet innebär betydande förändringar i utsläppshandelssystemet och i dess verksamhet. En ändring av utsläppshandelsdirektivet kommer att kräva ändringar i den nationella lagstiftningen, såsom i lagen om utsläppshandel (683/2004), men också i annan relevant lagstiftning.

4.2 Ekonomiska konsekvenser

Kommissionen har gjort en omfattande konsekvensanalys av reformen av utsläppshandelsdirektivet som en del av konsekvens-

analysen av hela klimat- och energipaketet. Dessutom har kommissionen offentliggjort en konsekvensanalys av hela klimat- och energipaketet. Konsekvensanalysen av utsläppshandeln undersöker på ett mycket mångsidigt sätt konsekvenserna av att reformera systemet. Utgångspunkten är att utsläppshandeln erbjuder ett kostnadseffektivt alternativ till att nå målen för utsläppsminskningar. En utvidgning av systemets tillämpningsområde är ägnat att öka dess ekonomiska effektivitet. I och med utsläppshandeln har koldioxidutsläppen fått ett klart pris inom de sektorer som omfattas av systemet. Priset på utsläpp inverkar å sin sida på att emissionsfaktorn beaktas i det ekonomiska beslutsfattandet. På detta sätt medverkar utsläppshandeln till att utveckla en koldioxidfattig ekonomi.

Att ändra fördelningsmetoden så att den betonar auktionering innebär att utsläppshandeln ger intäkter till staten, men medför kostnader för de företag som omfattas av auktioneringen. Det är således fråga om en inkomstöverföring från industrin till staten, om intäkterna inte därefter allokeras till industrin. Det är fråga om betydande summor också när det gäller Finland. Om hälften av de årliga utsläppsrätterna (ca 15 Mt på basis av utsläppen från Finlands utsläppshandelssektor år 2005) auktioneras till ett pris om 30 euro/t, blir den årliga totalinkomsten i grova drag ca 450 miljoner euro. Med högre priser på utsläppsrätterna ökar intäkterna från utauktioneringen på motsvarande sätt.

Utauktioneringen kan försämra industrins lönsamhet och konkurrenskraft om kostnaderna för utauktioneringen inte kan föras över på priserna. Under den senaste tiden har frågan varit föremål för ett flertal utredningar utifrån vilka man kan konstatera att sektorerna är i olika ställning när det gäller s.k. koldioxidläckage. Med detta avses risken för att en sektor flyttar sin verksamhet utanför EU till följd av en strängare klimatpolitik. Auktioneringens konsekvenser för industrin beror naturligtvis också på hur intäkterna från auktioneringen därefter allokeras tillbaka till ekonomin.

Enligt förslaget ska de sektorer som kan påverkas av koldioxidläckage fastställas

2010. År 2011 beslutar man om reglerna för gratis tilldelning till industrin. Det är därför svårt att bedöma konsekvenserna för de enskilda sektorerna för tillfället. Ärendet påverkas också i hög grad av när en internationell klimatkonvention kan ingås.

Enligt kommissionens konsekvensanalys innebär en omfördelning av de utsläppsrätter som ska auktioneras ut bland medlemsstaterna att Finlands kostnader för utsläppshandeln ökar något. Räknat som en förändring av BNP ökar de s.k. direkta kostnaderna från 0,53 procent till 0,56 procent. Däremot minskar omfördelningen kostnaderna för många nya medlemsstater.

I kommissionens beräkningar har man inte fått fram någon betydande skillnad mellan hur gratis tilldelning och full auktionering påverkar samhällsekonomin. Det antas då att intäkterna från utauktioneringen återförs till ekonomin. Det förblir oklart om detta resultat också gäller på nationell nivå. Samhällsekonomin påverkas av hur många utsläppsrätter Finland får auktionera ut och hur intäkterna från auktioneringen används.

Utsläppshandeln och en höjning av utsläppsrätternas pris höjer elpriset och indirekt också priset på andra varor och tjänster. När det gäller fjärrvärme kommer minskningen av gratis utsläppsrätter i viss mån att höja fjärrvärmepriset. Utsläppshandeln påverkar härigenom också hushållens och tjänstesektorns utgifter. I bedömningen av utsläppshandelns konsekvenser är priset på utsläppsrätter en stor osäkerhetsfaktor.

Statens ekonomiska forskningscentral har sommaren 2007 gjort en utredning om de ekonomiska konsekvenserna för Finland av de mål för utsläppsminskningar som Europeiska rådet fastställt våren 2007. Utredningen grundar sig på beräkningar med makroekonomiska modeller och konsekvenserna har bedömts på såväl kort som lång sikt. I beräkningarna har man gjort antaganden om prisnivån på utsläppsrätter och om möjligheten att använda flexibla mekanismer (CDM). I detta sammanhang är det viktigt att granska konsekvenserna av möjligheten att utnyttja i synnerhet de flexibla mekanismerna.

Det framgår av VATT:s beräkningar att möjligheten att använda CDM är en mycket central faktor med tanke på de ekonomiska

konsekvenserna. De samhällsekonomiska kostnaderna (uttryckt i minskning av BNP) mer än halveras om CDM kan användas jämfört med om flexibla mekanismer inte kan användas. Resultatet står fast på såväl kort som lång sikt. Ett annat viktigt antagande är prisnivån på utsläppsrätter. Denna beror också på möjligheterna att använda mekanismer och på hur knapp fördelningen av utsläppsrätter är i förhållande till behovet. I VATT:s beräkningar har utsläppshandelns andel av kostnaderna inte specificerats. Allmänt taget är kostnaderna av klimat- och energipaketet för samhällsekonomin i Finland större än kommissionens beräkningar ger vid handen. Det finns orsak att i fortsättningen analysera dessa skillnader närmare. I vilket fall som helst är det bra att komma ihåg att VATT:s beräkningar grundar sig på de uppgifter man hade om paketets innehåll våren 2007.

Hösten 2007 gjorde VATT tillsammans med Statens tekniska forskningscentral en utredning om vilka konsekvenser målet för utsläppsminskningar och målet att öka användningen av förnybara energikällor har för Finland. Utgångspunkten för utredningen var EU:s genomsnittliga mål för minskning av utsläpp (-20 procent jämfört med 1990 års nivå) och de genomsnittliga målen för ökande av förnybara energikällor (+11,5 procent jämfört med 2005 års andel). Beräkningarna visar att BNP-nivån år 2020 ligger ca 1,3 procent lägre än den gör utan de mål som nämns ovan. Det pris på utsläppsrätter som användes i beräkningarna var 44 euro. I beräkningarna togs inte hänsyn till användningen av CDM. Eftersom beräkningarna inte till alla delar grundar sig på de siffror och uppgifter som kommissionen använt, görs beräkningarna om enligt innehållet i kommissionens energi- och klimatpaket av den 23 januari 2008.

De ekonomiska konsekvenserna av klimat- och energipaketet kommer att granskas närmare från nationell synpunkt i samband med den klimat- och energistrategi som är under arbete. Då granskas också utsläppshandelssektorns situation med beaktande av kommissionens förslag.

4.3 Administrativa konsekvenser

I kommissionens förslag till direktiv svarar medlemsstaterna för auktioneringen av utsläppsrätter enligt den förordning som kommissionen ska anta senast den 31 december 2010 (artikel 10).

De nationella fördelningsplanerna frångås, varefter fördelningen av utsläppsrätter grundar sig på bestämmelser på gemenskapsnivå. Närmare bestämmelser om gratis tilldelning utfärdas i enlighet med kommittéförfarande. I praktiken behöver en nationell fördelningsplan inte längre beredas, men å andra sidan deltar de berörda tjänstemännen i beredningen av tilldelningsbestämmelser på gemenskapsnivå. Dessutom bör varje medlemsstat offentliggöra en förteckning över de anläggningar som omfattas av systemet och i enlighet med de harmoniserade tilldelningsbestämmelserna bereda en eventuell gratis tilldelning till anläggningarna (artikel 11). Medlemsstaten ska informera kommissionen om dessa. Av direktivet framgår inte om aktörerna vid anläggningarna har rätt att söka ändring i fördelningen av utsläppsrätter till anläggningarna och i vilket skede detta i så fall skulle aktualiseras. För de nationella myndigheterna är det en ny uppgift att auktionera ut utsläppsrätter.

För den behöriga myndigheten innebär förslaget ändringar främst i registreringsuppgifterna. I fortsättningen används bara ett register över utsläppsrätter på gemenskapsnivå. Den behöriga myndighetens uppgifter som gäller övervakning, rapportering och kontroll av utsläpp kvarstår däremot. Den behöriga myndigheten svarar fortfarande också för anläggningarnas tillståndsprocesser och för övervakningen av att åtagandena inom ramen för utsläppshandelsdirektivet uppfylls.

4.4 Konsekvenser för miljön

De konsekvenser som utsläppshandeln har för miljön hör främst samman med den sammanlagda mängden utsläppsrätter som fördelas. Enligt kommissionens förslag bestäms i direktivet om utvecklingen av den sammanlagda mängden utsläppsrätter fram

till 2020. Det linjära minskningsspår som fastställs där innebär att utsläppen minskar med 21 procent jämfört med 2005 års nivå. I praktiken betyder detta att utsläppen minskar betydligt mer inom utsläppshandelssektorn än i sektorer som står utanför den. Motiveringen till detta är enligt kommissionen kostnadseffektiviteten, alltså att minskningen av utsläpp inom utsläpps-handelssektorn är något billigare än inom andra sektorer.

En övergång till att fastställa den sammanlagda mängden utsläppsrätter på gemenskapsnivå innebär samtidigt att det inte längre är förnuftigt att granska den totala mängden nationella utsläppsrätter. Viktiga är däremot Finlands andel av de utsläppsrätter som ska auktioneras ut och principerna för gratis tilldelning till industrin. Utsläppen från utsläppshandelssektorn granskas i första hand på gemenskapsnivå.

En minskning av utsläppen av växthusgaser påverkar också andra s.k. skadliga utsläpp, såsom försurande utsläpp. Denna effekt är också svår att i framtiden bedöma på nationell nivå till följd av utsläppshandels flexibla karaktär. Det är omöjligt att exakt förutspå i hur hög grad finländska aktörer använder utsläppsrätter och hur mycket andra utsläpp som uppstår. Det är emellertid klart att en minskning av växthusgasutsläpp på EU-nivå också leder till en minskning av andra utsläpp. Det är skäl att granska konsekvenserna som en helhet dvs. att beakta hur alla delar av klimat- och energipaketet och genomförandet av dem påverkar andra utsläpp.

Att öka användningen av flexibla mekanismer drar i princip ner på minskandet av växthusgasutsläpp i EU-länderna. Därför kan en omfattande användning av flexibla mekanismer utan kompletterande åtgärder bidra till en ökning av andra utsläpp i EU-länderna. Användningen av flexibla mekanismer minskar däremot de sammanlagda kostnaderna och frigör således medel för andra syften (inkl. miljövård). Användningen av mekanismer minskar också andra utsläpp i projektens värdländer och främjar där en hållbar utveckling och tekniköverföring. De totala konsekvensernas vidd och betydelse beror i sista hand på hur omfattande användningen av mekanismer är och hur de medel som fri-

görs av användningen av mekanismer används.

5 Statsrådets preliminära ståndpunkt

Under den första perioden (2005–2007) har utsläppshandelssystemet inte till alla delar fungerat tillfredsställande. Utifrån dessa erfarenheter är det skäl att granska vilka ändringar som behöver göras i direktivet. Även om alltför många utsläppsrätter beviljades under den första perioden bör det ändå konstateras att systemet allmänt taget var funktionsdugligt. Finland anser utgångspunkten för ändringen av direktivet vara att systemets effektivitet och klarhet ytterligare ska förbättras med tanke på tiden efter 2012.

Finland ställer sig positivt till att man i direktivet fastställer den sammanlagda mängden utsläppsrätter och minskningen av dessa fram till målet för utsläpps-minskningarna år 2020. På detta sätt skapas förutsebarhet och klarhet i fråga om systemets mål.

Att den huvudsakliga fördelningsmetoden byts ut till auktion är allmänt taget och också ur Finlands synvinkel en mycket central ändring av utsläppshandelssystemet. Enligt kommissionens förslag grundar sig medlemsstaternas andel av de utsläppsrätter som ska auktioneras ut på utsläppsdata från 2005. Ur Finlands synvinkel är detta ett mycket problematiskt förhållningssätt eftersom utsläppen från Finlands utsläppshandelssektor då var mycket låga till följd av den goda vattenkraftssituationen på den nordiska elmarknaden och det långa driftstoppet i skogsindustrin. Som beräkningsgrund bör inte användas uppgifterna för ett enskilt år utan medeltalet av minst två år. I kommissionens förslag finns en kommentar om att kommissionen också är beredd att använda 2006 års utsläppsdata i jämförelsen så snart uppgifterna finns tillgängliga.

Det är i sig positivt att harmonisera systemets förfaranden. Finland har dock framhållt betydelsen av ett förhållningssätt som beaktar de olika sektorerna. Finland är särskilt oroat över situationen för den energiintensiva industri som berörs av internationell konkurrens och anser att den bör beaktas då man fattar beslut om metoderna för fördelning av

utsläppsrätter. I kommissionens förslag finns också ett förfarande enligt vilket industrisektorer som kan påverkas av s.k. koldioxidläckage vid behov kan tilldelas gratis utsläppsrätter. I de kommande förhandlingarna bör man säkerställa, att de för Finland och i frågan om koldioxidläckage centrala verksamhets-områden är inbegripna i definitionen av den typ av industri som behöver särskild behandling. Dessutom bör man sträva till att man så tidigt som möjligt får klarhet i detta ärende. Med tanke på konkurrenskraft och koldioxidläckage har ett nytt globalt avtal om minskning av utsläpp efter 2012 samt avtalets täckning och innehåll hög prioritet.

För Finlands del är det problematiskt att sätten att producera el inte särskiljs i förslaget. Detta innebär således att produktionen av kondensel enligt förslaget behandlas lika som el från samproduktion. I förslaget beaktas knappast alls sådan samproduktion av el och värme eller produktion av fjärrvärme som är allmän i Finland. I Finland bör i synnerhet industrins samproduktion av el och värme, som sker i nära samband med industriläggningar och deras behov, också när det gäller elproduktionens del ses som en del av den industriella verksamheten. Beredningen av Finlands ståndpunkt kräver en noggrannare analys av konsekvenserna av kommissionens energi- och klimatpaket och dess genomförande när det gäller fjärrvärmens och den el som produceras i samband med den.

Finland anser det inte vara nödvändigt att i direktivet ta in bestämmelser om en öronmärkning av intäkterna från auktioneringen. En obligatorisk öronmärkning är inte förenlig med de budgetprinciper som tillämpas i Finland och 83 § och 84 § i grundlagen, eftersom man i Finland utgår från att intäkterna i princip ingår i statens gemensamma kassa, och sålunda skulle en obligatorisk öronmärkning begränsa riksdagens budgetbefogenheter. En mer specificerad ståndpunkt i frågan med motivering formuleras allteftersom beredningen framskider. Riksdagen informeras under beredningens gång. Finland anser också att en omfördelning av de utsläppsrätter som ska auktioneras ut mellan medlemsstaterna kan vara problematisk. Solidariteten mellan medlemsstaterna bör i första hand

främjas genom mekanismer avsedda för just det ändamålet, inte genom utsläppshandelssystemet.

Finland betonar också de flexibla mekanismernas ställning i utsläppshandeln. Begränsningar i användningen av dessa inverkar på ett betydande sätt på prisnivån av utsläppsätter. Användningen och nivån av begränsningar kräver därför en omsorgsfull bedömning. När det gäller möjligheten att använda mekanismerna bör man bibehålla ett visst spelrum för att beakta täckningen av

och innehållet i den nya internationella klimatkonventionen. Man bör säkerställa mekanismpolitikens kontinuitet också då en ny internationell klimatkonvention inte ännu har kunnat ingås.

Behandlingen av förslaget försvåras av att beslut om vissa centrala delar i utsläppshandelssystemet ska fattas senare genom ett kommittéförfarande. Finland anser att principiellt viktiga ärenden inte i allmänhet bör avgöras genom kommittéförfarande.