

U 9/2008 vp

Valtioneuvoston kirjelmä Eduskunnalle komission ehdotuksesta päästökauppadirektiivin 2003/87/EY muuttamisesta (päästökauppa)

Perustuslain 96 §:n 2 momentin perusteella lähetetään eduskunnalle Euroopan yhteisöjen komission 23 päivänä tammikuuta 2008 tekemä ehdotus KOM(2008) 16 lopullinen päästökauppadirektiivin 2003/87/EY muuttamisesta sekä siihen liittyvä muistio.

Helsingissä 6 maaliskuuta 2008

Ympäristöministeri *Kimmo Tiilikainen*

Neuvotteleva virkamies Kristiina Isokallio

EU/2008/0548

YMPÄRISTÖMINISTERIÖYli-insinööri
Magnus Cederlöf

MUISTIO

26.2.2008

**EUROOPAN YHTEISÖJEN KOMISSION DIREKTIIVIEHDOTUS KOM (2008) 16
LOPULLINEN PÄÄSTÖKAUPPADIREKTIIVIN 2003/87/EY MUUTTAMISESTA****1 Yleistä**

Komissio julkaisi 13.11.2006 tiedonannon koskien EU:n päästökauppadirektiivin uudelleentarkistusta. Tiedonannossa kuvattiin päästökaupparjestelmän toimintaa ja keskeisiä muutostarpeita. Maaliskuussa 2007 Eurooppa-neuvosto hyväksyi ilmasto- ja energiapoliittiset tavoitteet, joihin sisältyy kasvihuonekaasupäästöjen vähentäminen 20 tai 30 % vuoteen 2020 mennessä verrattuna vuoden 1990 päästötasoon. Päästökaupparjestelmä on keskeinen yhteisötason toimi tavoitteiden saavuttamiseksi.

Päästökaupparjestelmän uudistamistarpeesta keskusteltiin komission perustaman ns. ECCP (European Climate Change Programme)-työryhmän puitteissa kevään ja kesän 2007 aikana. Komission yhtenä keskeisenä lähtökohtana direktiiviehdotuksen laatimisessa on ollut johtopäätökset tästä ECCP-työstä.

Komissio on myös hyödyntänyt kilpailukykyä, energiaa ja ympäristöä käsittelevän korkean tason ryhmän suosituksia sekä päästökauppadirektiivin artiklan 21 mukaisia jäsenmaiden raportteja sekä näihin raportteihin perustuvaa Euroopan ympäristökeskuksen teknistä raporttia.

Komission ehdotus päästökauppadirektiivin muuttamisesta julkaistiin osana ns. ilmasto- ja energiapakettia 23.1.2008. Esitetyt muutokset koskevat järjestelmän kolmatta jaksoa eli vuoden 2012 jälkeistä aikaa. Ehdotukseen sisältyvät tavoitteet perustuvat kevään 2007 Eurooppa-neuvoston asettamiin päästövähennystavoitteisiin.

Ehdotus perustuu perustamissopimuksen 175 artiklan 1 kohtaan ja siitä päätetään yhteispäätösmenettelyn mukaisesti.

2 Direktiiviehdotuksen tavoite

Direktiiviehdotuksen keskeisinä tavoitteina ovat päästökaupparjestelmän kustannustehokkuuden, yleisen toimivuuden sekä läpinäkyvyyden parantaminen. Direktiivin muuttamisen yhtenä lähtökohtana on kevään 2007 Eurooppa-neuvoston asettamat tavoitteet päästöjen vähentämiseksi. Ehdotuksessa varaudutaan ensisijaisesti EU:n omaan 20 %:n päästövähennyksen toimeenpanoon, mutta otetaan myös huomioon tarvittavat muutokset siinä tilanteessa että solmitaan uusi kattava kansainvälinen sopimus päästövähennyksistä.

Sekä viranomaiset että yritykset ovat keränneet kokemuksia päästökaupan toiminnasta sen ensimmäisellä kaudella 2005-2007. EU:n päästökaupasta on kehittynyt maailman suurin päästökaupparjestelmä lyhyessä ajassa. Kaupankäynnin volyymi on kasvanut vuoden 2005 7,2 mrd eurosta 28 mrd euroon vuonna 2007 ja markkinoiden toiminnasta on kertynyt arvokasta tietoa. Vuosien 2005-07 päästöoikeuksien hinta vaihteli voimakkaasti.

Äkilliset hintojen heilahtelut ovat kuitenkin osoittaneet, että markkinat reagoivat uuteen, hinnan kannalta relevanttiin tietoon. Kun osoittautui, että ensimmäisellä jaksolla päästöoikeuksia oli jaettu tarpeeseen nähden liikaa, päästöoikeuksien hinta romahti lähelle nollaa. Järjestelmän käyttöönoton tärkeimpiä saavutuksia on kuitenkin se, että hiilidioksidipäästöihin liitetään taloudellinen arvo, joka otetaan huomioon talouden toimijoiden päätöksenteossa ja suunnitelmissa.

Ensimmäisen kauden ylliallokaatioon liittyvät ongelmat eivät näillä näkymin toistu järjestelmän toisella kaudella. Komissiolla on

ensimmäisestä kaudesta poiketen ollut käytössään todennettuja päästötietoja ja se onkin jakosuunnitelmapäätöksissään varsin kovalla kädellä leikannut jäsenmaiden jakosuunnitelmaehdotuksia. Toisen kauden päästöoikeudet ovat myös siirrettävissä seuraavalle kaudelle (2013 – 2020), mikä pienentää ensimmäisellä kaudella nähdyn hintojen romhduksen mahdollisuutta. Tämän vuoksi voidaan olettaa, että järjestelmän ohjausvaikutus paranee huomattavasti verrattuna ensimmäiseen kauteen. Mahdollisimman vakaa hintataso on tietenkin järjestelmän ennustettavuuden kannalta tärkeä lähtökohta. Yleisesti ottaen direktiivin uudistamisen yhteydessä on tarkkaan otettava huomioon tähän asti saadut kokemukset järjestelmän toiminnasta ja vaikutuksista.

Järjestelmän soveltamisalan tulkintaan on liittynyt joitakin epäselvyyksiä, jotka johtuvat alkuperäisen direktiivin epätasällisyydestä. Tavoitteena on, että direktiivin tulkinnanvaraisuus tältä osin poistetaan, jotta soveltamisalan kattavuus olisi yksiselitteinen.

3 Direktiiviehdotuksen pääasiallinen sisältö

Järjestelmän soveltamisala

Ensimmäisen päästökauppajakson aikana polttolaitoksen määritelmään liittyvät tulkinat aiheuttivat ongelmia. Tilanteeseen saatiin parannusta valmistauduttaessa toiseen jaksoon jolloin ilmastomuutoskomitean työn puitteissa sovittiin polttolaitoskäsitteen tulkinnasta ja kattavuudesta. Soveltamisalan tulisi kuitenkin käydä ilmi yksiselitteisesti suoraan direktiivistä ja tämän vuoksi komission ehdotukseen sisältyy polttolaitoksen määritelmä (artikla 1(2c)).

Päästökaupan laajentaminen uusille sektoreille ja uusiin kaasuihin on ollut esillä yhtenä keskeisenä asiana direktiivin tarkistusprosessissa. Laajentamista harkittaessa on otettu huomioon erilaisia kriteereitä, mm. miten laajentaminen edistäisi järjestelmän kustannustehokkuutta ja kattavuutta päästöjen osalta. Tärkeä kriteeri on myös mahdollisen sisällyttämisen kohteena olevan toimialan riittävän luotettava päästöjen seuranta ja raportointi.

Komissio ehdottaa järjestelmän laajentamista ensisijaisesti uusien teollisuusalojen suuntaan. Sisällytettävät toimialat ovat petrokemian teollisuus, ammoniakkin valmistus, alumiinin tuotanto näiden toimialojen hiilidioksidipäästöjen osalta. Lisäksi järjestelmään tulisi typpioksiduulipäästöt (N₂O) ja hiilidioksidipäästöt typpi-, adipiini- sekä glyoksali- hapon valmistuksesta. Alumiinituotannon PFC-päästöt olisivat myös järjestelmän piirissä (liite I).

Komissio katsoo, ettei tällä hetkellä ole edellytyksiä sisällyttää esim. meriliikenteen tai maatalouden ja metsätalouden päästöjä järjestelmään. Sen sijaan lentoliikenteen päästöjen sisällyttämisestä järjestelmään komissio on jo antanut erillisen ehdotuksen, jonka käsittely neuvostossa ja Euroopan Parlamentissa on vielä kesken.

Edellä mainittujen uusien toimialojen lisäksi komissio ehdottaa, että hiilen talteenottoa ja varastointia harjoittavat laitokset olisivat järjestelmän piirissä. Näiden sisällyttäminen edellyttää kuitenkin erillisen hiilen talteenottoa ja varastointia koskevan direktiiviehdotuksen voimaantuloa (liite I).

Komission ehdotuksen mukaan jäsenmaat voisivat jatkossakin yksipuolisesti sisällyttää uusia toimialoja ja kaasuja järjestelmän piiriin. Järjestely edellyttää kuitenkin komission hyväksyntää kuten nykyisessäkin direktiivissä.

Pienten laitosten asemasta on keskusteltu varsin perusteellisesti jo järjestelmän ensimmäisen jakson sekä ECCP-työn yhteydessä. Lähtökohtaisesti runsas määrä pieniä laitoksia, joiden päästöt ovat marginaalisia kokonaisuuden kannalta, eivät lisää järjestelmän kustannustehokkuutta. Tämän vuoksi komissio ehdottaa, että jäsenmaat voisivat niin halutessaan sulkea alle 25 MW:n polttolaitokset, joiden vuotuiset hiilidioksidipäästöt ovat 10 000 tonnin alapuolella, järjestelmän ulkopuolelle. Käytännössä ns. opt-out-mahdollisuus koskisi yli 20 MW:n mutta alle 25 MW:n laitoksia. Laitosten jättäminen järjestelmän ulkopuolelle edellyttäisi kuitenkin komission hyväksyntää ja samalla sen varmistamista, että näihin laitoksiin kohdistetaan muita vastaavantasoisia päästöjen vähentämisvaatimuksia. Lisäksi edellytyksenä

olisi näiden laitosten päästöjen tarkkailun ja raportoinnin järjestäminen (artikla 27).

Päästöoikeuksien kokonaismäärä ja sovellettavat jakomenetelmät

Komissio ehdottaa, että luovutaan kansallisista jakosuunnitelmista ja että päästöoikeuksien kokonaismäärä yhteisössä määritellään direktiivissä. Vaikka kansalliset jakosuunnitelmat ovat antaneet jossain määrin harkintavaltaa jäsenmaille kokonaismäärän kiinnittämässä, on kuitenkin osoittautunut, että menettely on monella tavalla ongelmallinen ja työläs. Lisäksi siihen liittyy huomattavan paljon epävarmuutta pitkäksi venyneiden jakosuunnitelmapäätösten takia.

Komission ehdotuksen mukaan päästöoikeuksien kokonaismäärän tulee olla linjassa EU:n yleisen 20 %:n vähennystavoitteen kanssa. Komission ehdotus tarkoittaa, että direktiivissä määritellään päästövähennyksille lineaarinen polku lähtemällä liikkeelle jakson 2008-12 keskipisteestä (artikla 9). Määränpäänä on vuosi 2020 johon liittyvä päästömäärä on yhteensä 1720 miljoonaa tonnia CO₂-ekv. Verrattuna vuoden 2005 päästöihin kyseessä on 21 %:n vähennys vuoteen 2020 mennessä. Laskelmat perustuvat kuitenkin nykyiseen soveltamisalaan eli muuttuvat jossain määrin kun soveltamisalaa laajennetaan (artikla 9a).

Tällä tavalla määriteltynä järjestelmän kolmas jakso 2013-2020 olisi kahdeksan vuoden pituinen. Lisäksi lineaarinen päästövähennyspolku jatkuisi myös vuoden 2020 jälkeen. Näin ollen olisi mahdollista vähentää järjestelmän tulevaisuuteen liittyvää epävarmuutta ainakin tavoitteenasettelun suhteen.

Komission käsityksen mukaan päästöoikeuksien jakaminen huutokaupalla on paras tapa varmistua järjestelmän tehokkuudesta. Lisäksi huutokauppa edistäisi järjestelmän yksinkertaisuutta ja läpinäkyvyyttä, välttäisi parhaiten epätarkoituksenmukaiset tulonjakovaikutukset, olisi linjassa saastuttajamaksaa -periaatteen kanssa sekä ottaisi huomioon varhaiset toimet päästöjen vähentämiseksi. Tästä johtuen huutokaupan tulisi komission käsityksen mukaan olla järjestelmän pääasiallinen jakomenetelmä. Koska täydelliseen huutokauppaan kautta linjan ei ole kui-

tenkaan mahdollista siirtyä tässä vaiheessa, määritellään toimialakohtaisesti huutokaupan osuus. Komission lähtökohtana on kuitenkin, että jo 2013 n. 2/3 päästöoikeuksista huutokaupataan.

Komission ehdotuksen mukaan sähköntuotanto (power sector) sekä hiilen talteenotto ja varastointi olisivat heti 100%:n huutokaupan piirissä. Sen sijaan muilla sektoreilla huutokaupan osuus kasvaisi vaiheittain. Vuonna 2013 ilmaiseksi jaettavien päästöoikeuksien osuus näillä toimialoilla olisi 80 % laskien sen jälkeen vuosittain ja saavuttaen vuonna 2020 0%:n tason. Perusteena toimialakohtaiseen erittelyyn on, että eri toimialoilla on erilaiset mahdollisuudet siirtää päästöoikeuksien hankinnasta aiheutuvat kustannukset lopputuotteiden hintoihin (artikla 10a).

Komissio antaisi komitologiamenettelyn mukaisesti tarkemmat yhteisötason säännöt ilmaisten päästöoikeuksien jakomenetelmistä vuonna 2011. Ehdotuksessa ei tarkemmin määritellä jakomenetelmien luonnetta, mutta todetaan, että ne perustuisivat tehokkuuden huomioon ottamiseen (artikla 10a).

Energiaintensiivisen teollisuuden osalta ehdotus sisältää mahdollisuuden suurempaan ilmaisjakoon kuin muiden toimialojen osalta olisi mahdollista. Komissio päättäisi 2010 mennessä, mitkä toimialat olisivat tämän runsaamman ilmaisjaon piirissä. Komissio arvioi tilanteen vuonna 2011 ja ottaa tällöin huomioon miten kansainvälinen ilmastopoliitiikka on siihen mennessä kehittynyt. Komissio antaa tällöin tilanneraportin, johon sisältyy myös toimenpideehdotukset. Näihin sisältyvät tarkemmat säännöt hiilivuodolle alttiin energiantensiivisen teollisuuden ilmaisjaon säännöistä sekä mahdollisesti muita tarvittavia toimia. Tällainen voisi olla kansainväliseen kauppaan liittyvä mekanismi, jolla otetaan huomioon tuotteiden hiiliintensiivisyys (artiklat 10a ja 10b). Viimeksi mainitun toimen edellytyksenä on, että järjestely olisi WTO:n ja UNFCCC:n sääntöjen mukainen.

Jäsenmaiden osuudet huutokaupattavasta päästöoikeusmäärästä määräytyisivät sen mukaan kuinka suuri niiden osuus on ollut vuoden 2005 kokonaispäästöistä. Huutokaupattavien päästöoikeuksien kokonaismäärästä siirretään sivuun 10 % ns. solidaarisuuserää

varten (artikla 10). Tämä osa päästöoikeuksista jaetaan uudelleen jäsenmaille niiden BKT per capita-lukujen sekä kasvuennusteiden perusteella. Uudelleenjaon piirissä ovat pääsääntöisesti EU:n uudet jäsenmaat, mutta myös muutama korkean BKT-tason maa (Luxemburg, Belgia ja Ruotsi). Nämä "riikkaat" maat ovat uudelleenjaon kohteena, koska komission laskelmien mukaan koko ilmasto- ja energiapaketin suhteelliset kustannukset ovat näissä maissa korkeammat kuin muissa maissa.

Komissio laatii komitologiamenettelyn mukaisesti asetuksen huutokauppojen toimeenpanosta. Asetus annetaan vuoden 2010 loppuun mennessä ja siihen sisältyy sääntöjä huutokauppojen ajoittamisesta ja tarvittavasta hallinnosta (artikla 10 (5)).

Komission ehdotuksen mukaan 20 % huutokauppatuloista tulisi korvamerkitä ja käyttää direktiivissä tarkemmin määriteltyihin tarkoituksiin. Ehdotuksessa mainitaan tässä yhteydessä päästöjen vähentäminen, ilmastomuutokseen sopeutuminen, uusiutuvan energian edistäminen, hiilen talteenoton ja varastoinnin edistäminen, metsänhävityksen välttäminen, sosiaalisten seikkojen huomioon ottaminen paketin seurauksena sekä päästökauppajärjestelmän hallinnolliset kustannukset (artikla 10(3)).

Joustomekanismien hyödyntäminen

Yleisesti ottaen komission ehdotus perustuu siihen, että Kioton pöytäkirjan mukaisten joustomekanismien JI:n ja CDM:n (yhteistoteutus ja puhtaan kehityksen mekanismi) hyödyntäminen päästökauppajärjestelmän puitteissa riippuu kansainvälisen ilmastosopimuksen synnystä. Lähtökohtaisesti mekanismien hyödyntämistä rajoitetaan selvästi, jos kansainvälistä sopimusta ei saada aikaan (artikla 11a). Komissio näkee riskin, että mekanismien hyödyntämisen suhteellisen suuri volyymi alentaisi päästöoikeuksien hintaa liikaa sekä vähentäisi kiinnostusta päästöjen vähentämiseen yhteisön alueella.

Toisella päästökauppakaudella 2008-12 JI ja CDM tarjoavat päästökaupan toiminnanharjoittajille mahdollisuuden kustannustehokkaaseen ja joustavaan päästövähennyksiin toimeenpanoon hyödyntämällä päästövähennyshankkeilla hankittuja päästövähennys-

yksiköitä. Mekanismien hyödyntäminen 2012 jälkeen perustuisi edellisen kauden (2008-12) ylijäämään eli siihen osuuteen joka on jäänyt silloin käyttämättä. Mekanismin käyttömahdollisuus koskisi ensisijaisesti kauden 2008-12 käynnistettyjä hankkeita, kuitenkin niin, että vähennysyksiköt voisivat olla peräisin sekä jaksolta 2008-12 että sen jälkeiseltä ajalta. Päästövähennyksiä vuoden 2012 jälkeen perustetuista uusista hankkeista voitaisiin kuitenkin hyväksyä vähiten kehittyneiden maiden osalta (Least Developed Countries) (artikla 11a).

Mekanismit nähdään insentiivinä lähinnä kehittyville maille osallistua ja sitoutua kansainväliseen ilmastopolitiikkaan.

Kun kansainvälinen ilmastosopimus saadaan aikaan, mekanismien hyödyntämismahdollisuudet kasvavat. Tällöin toiminnanharjoittajat voisivat hyödyntää sellaisista maista peräisin olevia CERejä ja ERUja (päästövähennyksiä), jotka ovat hyväksyneet kansainvälisen sopimuksen. Mekanismin hyödyntämismahdollisuus kasvaisi 50%:lla uuden kansainvälisen sopimuksen aiheuttamasta lisävähennystarpeesta riippumatta sopimuksen kattavuudesta ja sisällöstä (artikla 28(3)).

Komission ehdotus avaisi myös oven ns. kotimaisille hankkeille. Näillä tarkoitetaan EU-maissa perustettavia päästövähennys-hankkeita päästökauppasektorin ulkopuolella, joista tulevat päästövähennykset olisivat käytettävissä päästökauppajärjestelmässä. Järjestely edellyttää kuitenkin yhteisötasolla harmonisoituja sääntöjä, jotka komissio laatii komitologiamenettelyn mukaisesti. Menetely voisi tulla kyseeseen tapauksissa, joissa järjestelmän laajentaminen kyseiselle toimialalle ei ole mahdollista (artikla 24a).

Kytkeä kolmansien maiden järjestelmien kanssa

Komission ehdotus sisältää varsin vähän EU:n järjestelmän kytkemisestä kolmansien maiden vastaavien järjestelmien kanssa. Direktiivin kyseistä kohtaa ehdotetaan kuitenkin tarkennettavaksi siten, että sopimuksia päästöoikeuksien tunnustamisesta voisi solmia paitsi maiden myös alemman tason hallinnollisten yksiköiden kanssa. Käytännössä

tässä tarkoitetaan liittovaltioiden osavaltioita. Lisäksi mainitaan että kyse on järjestelmistä, joilla on absoluuttinen päästökatto (artiklat 25 (1a) ja (1b)). Asiaan liittyvässä johdantolauseessa (nro 31) todetaan, että on syytä valmistautua tällaisten sopimusten solmimiseen. Komissio näkee että kytkeä kolmansien maiden järjestelmien kanssa edellyttää päästöoikeuksien pitämistä yhdessä rekisterissä. Tämän vuoksi ehdotetaan, että vuodesta 2013 kaikki päästöoikeudet pidetään yhteisön rekisterissä (CITL) (artikla 19 (1)).

Päästöjen tarkkailu ja raportointi

Päästöjen luotettava tarkkailu, raportointi ja todentaminen on päästökauppajärjestelmän uskottavuuden kannalta keskeinen edellytys. Tarkkailua ja todentamista on komission käsityksen mukaan kehitettävä yhtenäisempään suuntaan. Tärkeä edellytys tarkkailu- ja raportointikäytäntöjen harmonisoimiseksi on nykyisen tarkkailu- ja raportointiohjeiden korvaaminen asetuksella (artikla 14(1)). Alkuperäinen direktiivi säätelee päästöjen todentamista ja todentajien akkreditointia varsin yleisellä tasolla. Komissio katsoo, että asetuksen antaminen todentamisesta olisi ratkaisu nykyisen, jossain määrin epäyhtenäisen tilanteen korjaamiseksi. Asetukseen sisältyisi myös tarkemmat säännöt akkreditoinnista (artikla 15).

4 Ehdotuksen vaikutukset Suomele

4.1 Lainsäädännölliset vaikutukset

Komission ehdotus päästökauppadirektiivin muuttamisesta tarkoittaa merkittäviä muutoksia päästökauppajärjestelmään ja sen toimintaan. Päästökauppadirektiivin muutos tulee edellyttävän muutoksia kansalliseen lainsäädäntöön kuten päästökauppalakiin (683/2004) mutta myös muuhun asiaa koskevaan lainsäädäntöön.

4.2 Taloudelliset vaikutukset

Komissio on laatinut mittavan vaikutusanalyysin päästökauppadirektiivin uudistamises-

ta osana koko ilmasto- ja energiapaketin vaikutusanalyysia. Tämän lisäksi komissio on julkaissut vaikutusanalyysin koko ilmasto- ja energiapaketista. Päästökaupan vaikutusanalyysi tarkastelee järjestelmän uudistamisen vaikutuksia varsin monipuolisella tavalla. Lähtökohtana on, että päästökauppa tarjoaa kustannustehokkaan vaihtoehdon asetettujen päästövähennystavoitteiden saavuttamiseen. Järjestelmän soveltamisalan laajentaminen on omiaan lisäämään sen taloudellista tehokkuutta. Päästökaupan myötä hiilidioksidipäästöille on tullut selkeä hinta järjestelmään osallistuvalla sektorilla. Päästöille asetettu hinta vaikuttaa puolestaan siihen, että päästötekijä otetaan huomioon taloudellisessa päätöksenteossa. Tällä tavalla päästökauppa myötävaikuttaa vähähiilisen talouden kehittämiseen.

Jakomenetelmän muuttaminen huutokaupasta painottavaksi tarkoittaa, että päästökaupasta tulee tuloja valtiolle, mutta kustannuksia huutokaupan piirissä oleville yrityksille. Kyse on näin ollen tulonsiirrosta teollisuudelta valtiolle, jos tuloja ei kierrätetä takaisin teollisuudelle. Kyse on myös Suomen tapauksessa merkittävistä summista. Jos puolet vuotuisista päästöoikeuksista (Suomen päästökaupasektorin vuoden 2005 päästöjen perusteella laskettuna noin 15 Mt) huutokaupataan hintaan 30 euroa/t, vuotuinen tulokertymä on karkeasti arvioiden noin 450 miljoonaa euroa. Korkeammilla päästöoikeuden hinnoilla huutokauppakertymä kasvaa vastaavasti.

Huutokauppa voi heikentää teollisuuden kannattavuutta ja kilpailukykyä, jos huutokaupasta aiheutuvia kustannuksia ei voida siirtää hintoihin. Asiasta on viime aikoina tehty runsaasti selvityksiä, joiden pohjalta voidaan todeta, että toimialat ovat erilaisessa asemassa suhteessa ns. hiilivuotoon. Tällä tarkoitetaan riskiä että toimiala siirtää tuotantoa EU:n ulkopuolelle kiristyneen ilmastopoliitiikan seurauksena. Huutokaupan vaikutukset teollisuuden kannalta riippuvat tietenkin myös siitä miten huutokauppatulot kierrätetään takaisin talouteen.

Direktiiviehdotuksen mukaan hiilivuodolle alttiit toimialat määritellään 2010. Vuonna 2011 päätetään teollisuuden ilmaisjaon säännöistä. Toimialakohtaisia vaikutuksia on tä-

män takia vaikea arvioida tällä hetkellä. Asiaan vaikuttaa keskeisesti sekin missä vaiheessa kansainvälinen ilmastopimus voidaan solmia.

Komission vaikutusanalyysin mukaan huutokaupattavien päästöoikeuksien uudelleenjakoa jäsenmaiden välillä tarkoittaa, että päästökaupan aiheuttamat kustannukset Suomelle kasvavat jonkin verran. Mitattuna BKT:n muutoksena ns. suorat kustannukset kasvavat tasolta 0,53% tasoon 0,56%. Toisaalta uudelleenjakoa vähentää monen uuden jäsenmaan kustannuksia.

Komission laskelmissa ei ole saatu esiin merkittävää eroa ilmaisjaon ja täyden huutokaupan välillä kansantalouden kannalta. Tällöin oletuksena on, että huutokauppakertymä kierrätetään takaisin talouteen. Epäselväksi jää, pitääkö tämä tulos paikkansa myös kansallisella tasolla. Kansantalouden kannalta vaikutusta on sillä, paljonko Suomi saa huutokaupattavia päästöoikeuksia ja mihin huutokaupasta saatavat tulot käytetään.

Päästökauppa ja päästöoikeuden hinnan kohoaminen nostaa sähkön ja välillisesti myös muiden tuotteiden ja palvelujen hintoja. Kaukolämmön osalta päästöoikeuksien ilmaisjaon väheneminen nostaa jossain määrin kaukolämmön hintaa. Päästökauppa vaikuttaa tätä kautta myös kotitalouksien ja palvelusektorin menoihin. Päästökaupan vaikutuksia arvioitaessa keskeinen epävarmuustekijä on päästöoikeuden hinta.

Valtion taloudellinen tutkimuskeskus on kesällä 2007 tehnyt selvityksen kevään 2007 Eurooppa-neuvoston asettamien päästövähennystavoitteiden taloudellisista vaikutuksista Suomen kannalta. Selvitys perustuu laskelmiin makrotaloudellisilla malleilla ja vaikutuksia on tarkasteltu sekä lyhyellä että pitkällä aikavälillä. Laskelmissa on tehty oletuksia päästöoikeuden hintatasosta sekä joustomekanismien (CDM) käytettävyydestä. Tässä yhteydessä on oleellista tarkastella erityisesti joustomekanismien hyödyntämismahdollisuuden vaikutusta.

Vatt'in laskelmista käy ilmi että CDM:n käyttömahdollisuus on taloudellisten vaikutusten kannalta hyvin keskeinen tekijä. Kansantaloudelliset kustannukset (BKT:n laskuna ilmaistuna) enemmän kuin puolittuvat tapauksessa, jossa CDM on käytettävissä ver-

rattuna tilanteeseen ilman joustomekanismeja. Tulos pitää paikkansa sekä lyhyellä että pitkällä aikavälillä tarkasteltuna. Toinen keskeinen oletus on päästöoikeuksien hintataso. Tämä riippuu myös mekanismien käyttömahdollisuuksista sekä myös päästöoikeuksien jaon niukkuudesta suhteessa tarpeeseen. Vatt:n laskelmissa päästökaupan osuutta kustannuksista ei ole eritelty. Yleisesti ottaen ilmasto- ja energiapaketin aiheuttamat kustannukset Suomen kansantaloudelle olisivat suuremmat kuin komission laskelmat osoittavat. Näitä eroja on jatkossa syytä analysoida tarkemmin. On joka tapauksessa syytä huomata, että Vatt'in laskelmat perustuivat kevään 2007 tietoihin paketin sisällöstä.

Syksyllä 2007 Vatt teki yhdessä Valtion teknillisen tutkimuskeskuksen kanssa selvityksen päästövähennystavoitteen ja uusiutuvien lisäämistä koskevan tavoitteen vaikutuksista Suomen kannalta. Lähtökohdaksi selvitykseen otettiin EU:n keskimääräiset päästöjen vähennys (- 20 prosenttia vuoden 1990 tasosta) ja uusiutuvien lisäystavoitteet (+ 11,5 prosenttia vuoden 2005 osuuteen). Laskelmien mukaan BKT:n taso jäisi vuonna 2020 noin 1,3 prosenttia alemmaksi kuin ilman edellä mainittuja tavoitteita. Päästöoikeuksien hinnaksi laskelmissa oletettiin 44 euroa. Laskelmiin ei sisällytetty oletusta CDM:n käytettävyydestä. Koska laskelmat eivät kaikilta osin perustu komission käyttämiin lukuihin ja tietoihin, laskelmat uusitaan käyttäen 23.1.2008 annetun komission energia- ja ilmastopaketin sisällön mukaan.

Ilmasto- ja energiapaketin taloudellisia vaikutuksia kansallisesta näkökulmasta tullaan tarkastelemaan tarkemmin valmisteilla olevan ilmasto- ja energiastrategian yhteydessä. Tällöin tarkasteltavaksi tulee myös päästökauppasektorin tilannetta komission ehdotuksen valossa.

4.3 Hallinnolliset vaikutukset

Komission direktiiviehdotuksessa jäsenmaat vastaavat päästöoikeuksien huutokaupan järjestämisestä komission 31.12.2010 mennessä antaman asetuksen mukaisesti (artikla 10).

Kansallisista jakosuunnitelmista luovuttai-siin ja päästöoikeuksien jako perustuisi yhteisötasolla luotuihin sääntöihin. Tarkemmat ilmaisjaon säännöt päätettäisiin komitologiamenettelyn mukaisesti. Käytännössä kansallista jakosuunnitelmaa ei tarvitsisi enää valmistella, mutta toisaalta asianomaiset virkamiehet osallistuisivat jakosääntöjen valmisteluun yhteisötasolla. Lisäksi jokaisen jäsenvaltion tulisi julkaista luettelo järjestelmään kuuluvista laitoksista ja valmistella harmonisoituihin jakosääntöihin näille laitoksille mahdollisesti annettava ilmaisjako (artikla 11). Jäsenvaltio ilmoittaa nämä komissiolle. Direktiivistä ei ilmene onko laitosten toiminnanharjoittajilla ja missä vaiheessa muutoksenhakuoikeus laitospöhtaisesta päästöoikeuksien jaosta.

Päästöoikeuksien huutokaupan järjestäminen on uusi tehtävä kansallisille viranomaisille.

Toimivaltaisen viranomaisen osalta direktiiviehdotus tarkoittaa muutoksia erityisesti liittyen rekisteritehtäviin. Jatkossa olisi käytössä vain yhteisötason päästöoikeusrekisteri. Toisaalta toimivaltaisen viranomaisen tehtävät liittyen päästöjen tarkkailuun, raportointiin ja todentamiseen säilyisivät ennallaan. Myös vastuu laitosten lupaprosessista ja päästökauppadirektiivin velvoitteiden noudattamisen valvonnasta säilyisi toimivaltaisella viranomaisella.

4.4 Ympäristövaikutukset

Päästökaupan aiheuttamat ympäristövaikutukset liittyvät keskeisesti jaettujen päästöoikeuksien kokonaismäärään. Komission ehdotuksen mukaan päästöoikeuksien kokonaismäärän kehityksestä vuoteen 2020 päätetään direktiivissä. Siinä määritelty lineaarinen vähennysura tarkoittaa, että päästöt vähenevät 21% verrattuna vuoteen 2005. Käytännössä tämä tarkoittaa, että päästöjä vähennetään selvästi enemmän päästökaupasektorilla kuin sen ulkopuolisilla sektoreilla. Perusteluna tähän on komission mukaan kustannustehokkuus eli se, että päästöjen vähentäminen päästökaupasektorilla on keskimäärin jon-

kin verran edullisempaa kuin muilla sektoreilla.

Siirtyminen päästöoikeuksien kokonaismäärän asettamiseen yhteisötasolla tarkoittaa samalla sitä, ettei ole enää mielekäästä tarkastella päästöoikeuksien kansallista kokonaismäärää. Tärkeitä ovat sen sijaan Suomen osuus huutokaupattavista päästöoikeuksista sekä teollisuudelle suuntautuvan ilmaisjaon jakoperiaatteet. Päästökaupasektorin päästöjä tarkastellaan ensisijaisesti yhteisötasolla.

Kasvihuonekaasupäästöjen vähentäminen vaikuttaa myös muihin ns. haitallisiin päästöihin, kuten happamoittaviin päästöihin. Tätäkin vaikutusta on jatkossa hankala arvioida kansallisella tasolla johtuen päästökaupan joustavasta luonteesta. Ei ole mahdollista täsmällisesti ennakoida, missä määrin suomalaiset toiminnanharjoittajat käyttävät päästöoikeuksia ja kuinka paljon muita päästöjä syntyy. On kuitenkin selvää, että koko EU:n tasolla kasvihuonekaasupäästöjen vähentymisen myötä myös muut päästöt vähenevät. Vaikutuksia on tässä suhteessa syytä tarkastella kokonaisuutena eli ottamalla huomioon miten ilmasto- ja energiapaketin kaikki osat ja niiden toimeenpano vaikuttavat muihin päästöihin.

Joustomekanismien käytön lisääminen pienentää lähtökohtaisesti kasvihuonekaasupäästöjen vähentämistä EU-maissa. Sen vuoksi joustomekanismien runsas käyttö ilman täydentäviä toimia voi myötävaikuttaa muiden päästöjen kasvuun EU-maissa. Toisaalta joustomekanismien käyttö laskee kokonaiskustannuksia ja vapauttaa siten varoja muihin tarkoituksiin (ml. ympäristönsuojelu). Mekanismien käyttö myös vähentää muita päästöjä hankkeiden isäntämaissa ja edistää siellä kestäväää kehitystä ja teknologian siirtoa. Kokonaisvaikutusten suuruus ja merkitys riippuu viime kädessä mekanismien käytön volyyminä ja mekanismien käytön vapauttamien varojen käytöstä.

5 Valtioneuvoston alustava kanta ehdotukseen

Ensimmäisen kauden (2005-2007) aikana päästökaupparjestelmä ei kaikilta osin ole toiminut toivotulla tavalla. Näiden kokemus-

ten pohjalta on syytä tarkastella tarvittavia muutoksia direktiiviin. Vaikka päästöoikeuksia myönnettiin ensimmäisellä jaksolla liikaa, on kuitenkin todettava, että järjestelmä yleisesti ottaen oli toimintakykyinen. Suomi pitää direktiivimuutoksen lähtökohtana, että järjestelmän tehokkuutta ja läpinäkyvyyttä on edelleen parannettava vuoden 2012 jälkeistä aikaa ajatellen.

Suomi suhtautuu myönteisesti siihen, että päästöoikeuksien kokonaismäärä ja niiden vähentäminen kohti vuoden 2020 vähennystavoitetta määritellään direktiivissä. Tällä tavalla luodaan ennustettavuutta ja selkeyttä järjestelmän tavoitteiden osalta.

Pääasiallisen jakomenetelmän muuttaminen huutokaupaksi on yleisesti ja myös Suomen kannalta erittäin keskeinen muutos päästökauppajärjestelmään. Komission ehdotuksen mukaan jäsenmaiden huutokaupattava osuus perustuisi vuoden 2005 päästötietoihin. Tämä on Suomen kannalta erittäin ongelmallinen lähestymistapa, koska Suomen päästökauppasektorin päästöt olivat pohjoismaisten sähkömarkkinoiden hyvän vesivoimatilanteen ja metsäteollisuuden pitkän seisokin vuoksi poikkeuksellisen alhaiset. Laskenta-perusteena ei tulisi käyttää yksittäisen vuoden tietoja, vaan vähintään kahden vuoden keskiarvoa. Komission ehdotukseen sisältyy maininta, että komissio olisi valmis käyttämään myös vuoden 2006 päästötietoja vertailussa heti kun tiedot ovat saatavilla.

Järjestelmän menettelytapojen harmonisointi on sinänsä myönteistä. Suomi on kuitenkin korostanut toimialakohtaisen lähestymistavan merkitystä. Suomen erityinen huoli on kansainvälisessä kilpailussa toimivan energiantensiivisen teollisuuden asema, joka tulisi ottaa huomioon päätettäessä päästöoikeuksien jakomenetelmistä. Komission ehdotus sisältääkin menettelyn, jonka mukaan ns. hiilivuodolle alttiit teollisuudenalat voivat tarvittaessa saada ilmaisia päästöoikeuksia. Jatkoneuvotteluissa tulee varmistua siitä, että Suomen ja hiilivuotokysymyksen kannalta keskeiset toimialat riittävän selkeällä tavalla sisältyvät päästöoikeuksien jaossa erityiskohdelua tarvitsevan teollisuuden määrittelyyn. Lisäksi tulisi pyrkiä siihen, että tästä asiasta saadaan selvyyttä mahdollisimman varhaisessa vaiheessa. Uusi maailmanlaajuinen sopimus

päästöjen vähentämisestä vuoden 2012 jälkeen sekä sopimuksen kattavuus ja sisältö ovat myös kilpailukyky- ja hiilivuotonäkökulmasta ensiarvoisen tärkeitä. Suomen kannalta on ongelmallista, että sähkön tuotantotapoja ei eritellä ehdotuksessa. Näin ollen lauhdetuotantoa ja yhteistuotantosähköä kohdeltaisiin ehdotuksen mukaan samalla tavalla. Suomessa yleisesti käytössä olevaa sähkön ja lämmön yhteistuotantoa tai kaukolämmön tuotantoa ei oteta direktiiviehdotuksessa juurikaan huomioon. Suomen kannalta erityisesti teollisuuden sähkön ja lämmön yhteistuotanto, joka tapahtuu kiinteässä yhteydessä teollisuuslaitoksiin ja niiden tarpeiden mukaan, tulisi myös sähköntuotannon osalta nähdä osana teollista toimintaa. Kaukolämmityksen ja sen yhteydessä tuotetun sähkön osalta Suomen kannan valmistelu edellyttää tarkempaa analyysiä komission energia- ja ilmastopakettin ja sen toimeenpanon vaikutuksista.

Suomi ei tue sitä, että direktiiviin lisätään sääntöjä huutokauppatulojen korvamerkinästä. Pakollinen korvamerkintä olisi ristiriidassa Suomessa sovellettavien budjettiperiaatteiden ja perustuslain 83 § ja 84 § kanssa, koska Suomessa lähdetään siitä, että tulot ovat lähtökohtaisesti yleiskatteellisia ja näin ollen pakollinen korvamerkintä kaventaisi eduskunnan budjettivaltaa. Asiasta muodostetaan yksityiskohtaisempi kanta perusteluineen valmistelun edetessä. Eduskuntaa informoidaan valmistelun aikana. Suomi katsoo myös, että huutokaupattavien päästöoikeuksien uudelleenjakoa jäsenmaiden välillä on ongelmallinen lähestymistapa. Jäsenmaiden välistä solidaarisuutta tulee edistää sitä varten luotujen mekanismien avulla eikä päästökauppajärjestelmän kautta.

Suomi korostaa myös joustomekanismien asemaa päästökaupan yhteydessä. Niiden käytölle asetettavilla rajoituksilla on keskeinen vaikutus päästöoikeuksien hintatasoon. Rajoitusten käyttö ja tasot vaativat siksi huolellista arviointia. Mekanismien käyttömahdollisuudessa tulisi säilyttää liikkumavara uuden kansainvälisen ilmastopimuksen kattavuuden ja sisällön huomioimiseksi. Mekanismpolitiikan jatkuvuus tulisi turvata myös siinä tilanteessa, ettei ole vielä syntynyt uutta kansainvälistä ilmastopimusta.

Ehdotuksen käsittelyä vaikeuttaa se, että päästökauppajärjestelmän eräät elementit siirretään myöhemmin päätettäväksi komitologiamenettelyssä. Suomen näkemyksen mukaan periaatteellisesti tärkeistä asioista ei tule päättää komitologiassa.