

EKONOMIUTSKOTTETS BETÄNKANDE 28/2006 rd

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

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.

Lagmotion

I samband med propositionen har utskottet behandlat följande lagmotion: lag om ändring av lagen om utsläppshandel (LM 107/2006 rd — Oras Tynkkynen /gröna), som remitterades till utskottet den 19 oktober 2006.

Utlåtande

I enlighet med riksdagens beslut har miljöutskottet lämnat ett utlåtande (MiUU 42/2006 rd) i saken. Utlåtandet återges efter betänkandet.

Sakkunniga

Utskottet har hört

- överdirektör Taisto Turunen, konsultativ tjänsteman Päivi Janka och specialforskare Juha Rajala, handels- och industriministeriet
- överingenjör Magnus Cederlöf, miljöministeriet
- överinspektör Karoliina Anttonen, utrikesministeriet
- direktör Martti Virtanen, Konkurrensverket

- verkställande direktör Seppo Ruohonen, Helsingfors Energi
- teknologi- och miljödirektör Jorma Kemppainen, Outokumpu Oyj
- ledande expert Jouko Rämö, Pohjolan Voima Oy
- energi- och miljödirektör Kari Norberg, Rautaruukki Abp
- ledande expert Riitta Larnimaa, Finlands Näringsliv
- branschdirektör Jukka Leskelä, Finsk Energiindustri rf
- energi- och miljöchef Stefan Sundman, Skogsindustri rf
- direktör Sirpa Smolsky, Teknologiindustrin rf
- verkställande direktör Jaakko Silpola, Torvindustriförbundet rf
- verkställande direktör Jarmo Nupponen, Olje- och Gasbranschens Centralförbund rf
- vice ordförande Satu Helynen, FINBIO — Finska bioenergiföreningen rf
- affärsverksamhetschef Ahti Nikkanen, Lahti Energia Oy
- verkställande direktör Vesa Pirttilä, Kotkan Energia Oy
- vice verkställande direktör Jussi Nykänen, GreenStream Network Oy.

Dessutom har skriftligt utlåtande lämnats av
— Finlands Fackförbunds Centralorganisation FFC rf.

REGERINGENS PROPOSITION OCH LAGMOTIONEN

Regeringens proposition

Regeringen föreslår att lagen om utsläppshandel ändras genom att den kompletteras med fördelningsmetoden och fördelningskriterierna för utsläppsrätter under utsläppshandelsperioden 2008—2012. Den ska också möjliggöra för verksamhetsutövare vid anläggningar som omfattas av lagen att utnyttja de utsläppsminskningar som uppnåts med Kyotoprotokollets projektbaserade mekanismer i gemenskapens interna system för utsläppshandel. Genom lagen genomförs Europaparlamentets och rådets direktiv om ändring av direktivet om ett system för handel med utsläppsrätter för växthusgaser inom gemenskapen, i överensstämmelse med Kyotoprotokollets projektbaserade mekanismer, det s.k. länkdirektivet (2004/101/EG).

I lagen om utsläppshandel ingår bestämmelser om beredning av och beslut om fördelningen av utsläppsrätter och fördelningsmetoden samt fördelningskriterierna för utsläppsrätterna. Dessutom ska det finnas en nationell fördelningsplan för utsläppshandeln som anger det totala antalet utsläppsrätter och antalet utsläppsrätter som tilldelas varje anläggning under perioden. Enligt propositionen anger fördelningsplanen också den maximala rätten att utnyttja de projektbaserade mekanismerna. Statsrådet fattar beslut om det förslag till nationell fördelningsplan som ska anmälas till kommissionen och de utsläppsrätter som ska beviljas enskilda anläggningar efter behandling i kommissionen.

Utsläppshandelssystemet omfattar koldioxidutsläppen från stora industrianläggningar och förbränningsanläggningar med en tillförd effekt på mer än 20 megawatt. I Finland omfattar lagen också alla anläggningar som producerar värme för samma fjärrvärmenät, om så bara en av anläggningarna har en effekt på mer än 20 megawatt.

I lagen föreslås bli föreskrivet om fördelningsmetoden och detaljerade fördelningskriterier för perioden 2008—2012. Utsläppsrätterna

delas ut gratis till verksamhetsutövarna. Anläggningarna och delar av deras produktion delas under perioden 2008—2012 in i undergrupper utifrån verksamhetens art eller den produkt som alstras. För varje undergrupp läggs särskilda fördelningskriterier fast.

Det primära fördelningskriteriet för utsläppsrätter är fortfarande anläggningarnas utsläpp under 1998—2002. Utsläppsrätterna för kondenselektricitet ska beräknas utifrån utsläppen 2000—2003. De kalkylerade utsläppsrätter som huvudsakligen utgår från tidigare utsläpp beräknas enligt effektivitets- eller nedskärningskoefficienter för varje enskild undergrupp. Minst föreslås nedskärningarna vara för de kalkylerade utsläppsrätterna för industriella processer och industrins energiproduktion och störst för kondenselektricitet.

För att utsläppshandelsdirektivet ska genomföras samordnat föreslås lagen också omfatta de förbränningsprocesser som kommissionen kräver.

Besluten om utsläppsrätter till nya deltagare föreslås bli överförda från statsrådet till handels- och industriministeriet. Vidare föreslås en del andra ändringar som behövs för att systemet ska fungera.

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

Lagmotion

I lagmotionen föreslås att lagen om utsläppshandel ändras så att 10 procent av utsläppsrätterna under utsläppshandelsperioden 2008—2012 auktioneras ut och att resten delas ut gratis. I bestämmelserna om nya deltagare, utnyttjande av projektbaserade mekanismer och regler för beräkning av olika undergruppers utsläppsrätter föreslås dessutom ändringar. Därtill föreslås riksdagen fatta beslut om det totala antalet utsläppsrätter.

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Allmän motivering

Ekonomiutskottet föreslår att lagförslaget godkänns utifrån propositionen, med främst tekniska ändringar, och att lagmotionen om ändring av lagen om utsläppshandel förkastas.

Regeringens proposition

Propositionen gäller fördelningen av utsläppsrätter under den andra perioden av utsläppshandeln och samtidigt den första åtagandeperioden enligt Kyotoprotokollet. I linje med åtagandena i Kyotoprotokollet bör Finlands totala utsläpp 2008—2012 i snitt hålla sig på samma nivå som 1990. I praktiken betyder det att våra nationella utsläppsrätter ligger omkring 18 procent under behovet. Enligt beräkning är de årliga utsläppsrätterna 13 procent mindre än under den första perioden av handeln.

Under behandlingen har utskottet speciellt sett på bördefördelningen i propositionen, utnyttjandet av projektbaserade mekanismer och anläggningarnas verkningsgrad.

Energi- och klimatstrategin

De principiella riktlinjerna i propositionen går tillbaka till statsrådets energi- och klimatstrategi (SRR 5/2005 rd; RSk 17/2006 rd). Enligt strategin har Finland under åtagandeperioden enligt Kyotoprotokollet tillgång till tilldelade utsläppsenheter (AAU) motsvarande i snitt 70,5 miljoner ton (enligt den senaste beräkningen 71,1 miljoner ton). De räcker inte till för att täcka in det kalkylerade behovet; om effekterna av kolsänkor räknas med behövs det årligen i snitt ytterligare 11 miljoner ton (enligt de senaste uppgifterna 12 miljoner ton). Även om utsläppsåtagandena genom utsläppshandeln kan tillgodoses kostnadseffektivare bedömer Statens tekniska forskningscentral att vår nationalprodukt under Kyotoperioden är 0,6—0,9 procent lägre än utan utsläppsåtagandena.

Enligt strategin ska utsläppsminskningsbördan delas mellan de sektorer som omfattas av utsläppshandeln och de sektorer som står utanför

så att den sektor som omfattas av utsläppshandeln står för omkring 8,7 miljoner ton av under-skottet och sektorn utanför för omkring en miljon ton. Dessutom kommer staten att öka de utsläppsenheter som Finland har tillgång till med omkring 2,4 miljoner ton per år genom utsläppsminskningar som förvärvas med hjälp av Kyoto-mekanismerna och det s.k. testprogrammet.

I sitt betänkande (EkUB 8/2006 rd) om redogörelsen ser ekonomiutskottet regeringens förslag till bördefördelning mellan de sektorer som omfattas och inte omfattas av utsläppshandeln och staten som motiverat i princip. Men på längre sikt bör målet vara att också den sektor som inte omfattas av utsläppshandeln axlar en större del av bördan. Den aktuella propositionen gäller bördefördelningen inom den sektor som omfattas av utsläppshandeln.

Bördefördelningen inom sektorn för utsläppshandel

Syftet med propositionen är såvitt det gäller bördefördelningen inom sektorn för utsläppshandel att se på vilka möjligheter olika sektorer har att genomföra växthusgasutsläppsminskande åtgärder och lyfta över kostnaderna för utsläppsbe-gränsning och förvärv av utsläppsrätter till priserna på sina slutprodukter. Sektorn för utsläppshandel är precis som i den gällande lagen indelad i fem undergrupper, men nu föreslås olika undergruppers utsläppsrätter bli skurna med hjälp av individuella effektivitets- och nedskärningskoefficienter i stället för en och samma anpassningskoefficient 0,94616 som under den första perioden av utsläppshandeln. Under perioden 2008—2012 föreslås anpassningskoefficienten bli tillämpad bara på kondenselektricitet. Med hjälp av koefficienten kan den mängd utsläppsrätter som tilldelas en anläggning enligt fördelningsgrunderna minskas eller ökas. Effektivitets- eller nedskärningskoefficienterna för olika undergrupper varierar mellan 0,33 för kondenselektricitet och 0,95 för industriprocesser. Kondenselektriciteten drabbas därmed av de

största nedskärningarna och processindustrin av de minsta.

I övrigt svarar huvudprinciperna för fördelningen av utsläppsrätter mot gällande lagstiftning. Utsläppsrätter föreslås bli utdelade gratis utifrån utsläppen under 1998—2002, i fråga om kondenselektricitet under 2000—2003.

Ekonomiutskottet anser att grundprincipen för bördefördelningen är helt i linje med energi- och klimatstrategin. Med hänsyn till de samlade samhällsekonomiska effekterna är det mest kostnadseffektivt att gradera bördan så att den tyngsta biten tilldelas den part som effektivast kan flytta över merkostnaderna till priset på slutprodukten. Det gör sig svårast i processindustrin eftersom priserna på slutprodukten bestäms på den globala marknaden. Om merkostnaderna för utsläppshandeln lyfts över på priserna betyder det att konkurrenskraften urholkas i ett läge där många konkurrentländer inte belastas på samma sätt. Den tyngsta bördan bärs då av energisektorn. Utsläppshandeln gör att utsläppsfria och lågemitterande produktionsmetoder får en betydande konkurrensfördel. Elproduktionen bör reagera på marknadssituationen genom att införa fler produktionsmetoder av detta slag. Det förutsätter nya investeringar, precis som utskottet framhåller i sitt betänkande om energi- och klimatstrategin, där det tar upp behovet av investeringar och eventuella åtgärder för att främja dem. Utskottet har anmodat regeringen att utnyttja tillgängliga styrmekanismer och att fördomsfritt utreda nya sätt att minska energiproduktion som baserar sig på fossila bränslen och att öka produktionen med hjälp av inhemska förnybara energikällor. För att säkerställa nya investeringar är det viktigt att den nationella fördelningsplanen avsätter en adekvat andel för nya deltagare.

Enligt propositionen är den föreslagna fördelningen av utsläppsrätter konkurrensneutral i fråga om olika bränsletyper. Däremot påverkas marknadsandelarna för olika bränslen starkt av priset på en utsläppsrätt. Speciellt energivirke förväntas stå sig allt bättre i konkurrensen.

För företagen innebär utsläppsrätterna en ny kategori av produktionsfaktorer som måste vä-

gas in i priset på en produkt. Regeringen framhåller att det handlar om en alternativkostnad. Ett företag kan antingen sälja utsläppsrätten eller utnyttja den i sin produktion, beroende på vilketdera alternativet som är lönsammast. Men det låter sig inte göras i alla sektorer. Som framhålls i propositionen (s. 39) är fjärrvärmesektorn ett undantag i sammanhanget, eftersom den har avtalsfäst skyldighet att leverera värme. Sakkunniga som utskottet hört har velat fästa allvarlig uppmärksamhet vid nedskärningskoefficienternas konsekvenser för fjärrvärmesektorn. De sägs resultera i att fjärrvärme kan tappa väsentliga marknadsandelar till fastighetsspecifika uppvärmningssätt eller till att företagen går in för separata fjärrvärmenätverk som inte omfattas av utsläppshandeln. Enligt vissa beräkningar måste sektorn höja priserna för eventuella nya kunder med så mycket som 20 procent för att kunna täcka in merkostnaderna för att köpa upp utsläppsrätter.

Fjärrvärmeproduktionen består till nästan 73 procent av kraftvärmeproduktion, som både nationellt och på EU-nivå konstaterats vara en effektiv och miljövänlig produktionsmetod. Fjärrvärme står för inemot 50 procent av uppvärmningen i Finland. Den omfattar för tillfället ca 90 procent av flervåningshusen för boende, omkring hälften av radhusen och lejonparten av våra offentliga byggnader och affärshus. Det finns alltså en viss tillväxtpotential inte minst för uppvärmning av småhus. Utskottet anser att varken den här tillväxtpotentialen eller det existerande fjärrvärmenätverkets funktion får äventyras med merkostnader på grund av utsläppshandeln. Med hänvisning till det som sagts ovan vill utskottet att det utreds vilka konsekvenser lagen om utsläppshandel har för fjärrvärmeutvecklingen och att åtgärder vidtas för att trygga villkoren för fjärrvärmesektorn (*Utskottets förslag till uttalande*).

Projektbaserade mekanismer

För att jämma ut kostnadseffekterna av de stränga åtagandena om utsläppsminskning kan Kyotoprotokollets projektbaserade mekanismer utnyttjas enligt länkdirektivet. Den bärande tan-

ken bakom mekanismerna är att det för en global lösning på problemet inte spelar någon roll var utsläppsminskningar görs. Projekten kan på sin höjd utnyttjas som komplement till nationella insatser och därför kommer en högsta nivå för utnyttjande av mekanismerna att läggas fast i fördelningsplanen som statsrådet fastställer. Utskottets syn är att Kyotomekanismerna höjer minskningsåtgärdernas kostnadseffektivitet och bidrar till att lyfta av en del av den börda som klimatåtagandena innebär för samhällsekonomin. Dessutom ger de företagen en chans att sprida prisrisken med åtagandena över en längre period. Utskottet tillstyrker mekanismerna inom gränserna för vad de internationella reglerna tillåter.

Det rör sig om betydande summor på marknaden kring mekanismerna. Där EU:s utsläppshandel är värd omkring 15 miljarder euro per år är värdet av pågående projekt baserade på mekanismerna lika stort enbart i Kina. Pågående eller planerade projekt uppskattas till flera tusen.

Ekonomiutskottet anser i likhet med miljöutskottet (MiUU 42/2006 rd) att användningen av mekanismerna också bör ses som tekniköverföring för att gradvis knyta utvecklings- och övergångsländerna med relevans för klimatförändringen närmare till insatserna för att minska växthusgaserna. Ekonomiutskottet inskräper att mekanismerna betyder stora möjligheter men också risker. Än så länge har vi lite erfarenhet av utnyttjandet av mekanismerna i större skala och därför är det mycket viktigt att följa upp hur de fungerar. Dessutom är projekten kring mekanismerna ofta långvariga och för dem är det av största vikt att veta hur man går vidare med utsläppshandeln efter 2012.

I sitt betänkande EkUB 27/2006 rd om proposition RP 161/2006 rd har ekonomiutskottet behandlat administreringen av användningen av Kyotomekanismerna.

Fortsatt utveckling av systemet

Ekonomiutskottet understryker i sitt betänkande om energi- och klimatredogörelsen att det behövs ett globalt klimatavtal med rättvisa regler och påtalar bristerna i det nuvarande systemet

med utsläppshandel. Det har bl.a. krävt bättre insyn i utsläppshandeln. Om Kyotomekanismerna konstaterar utskottet att marknaden inte exakt har reda på hur mycket man till syvende och sist har lyckats reducera växthusgasutsläppen med mekanismerna. Likaså måste det ses till att eventuella vinster genom utsläppshandeln används i överensstämmelse med målen till hållbara klimatinvesteringar. EU håller på att utveckla systemet och kommissionen väntas i år ge förslag till rättsakter.

Utgångsläget är inte detsamma ens för alla EU-medlemsstater och åtagandet om utsläppsminskning varierar i betydande grad från en stat till en annan. På grund av målåret hör minskningsmålen för Finland till de strängaste i EU. Skillnaderna i nationella fördelningskriterier för utsläppsrätter och möjligheterna att utnyttja mekanismerna gör att villkoren för anläggningar i olika medlemsstater varierar ännu mer. Dessutom är staten i varierande grad med om att förvärva utsläppsenheter i olika EU-länder. Detta bidrar till att snedvrider konkurrenssituationen inom EU. Kommissionen har en chans att samordna förfarandena när den godkänner de nationella fördelningsplanerna, men det behövs också bättre gemenskapslagstiftning.

Propositionens syfte är att anläggningarna i varje undergrupp ska behandlas så rättvist som möjligt. För enskilda anläggningar bestäms åtagandena utifrån s.k. grandfathering utan närmare hänsyn t.ex. till anläggningarnas totala verkningsgrad. Anläggningarnas effektivitet bestäms i första hand med hjälp av nedskärningskoefficienter, som innebär att det skärs mer i utsläppsrätterna för kondensproduktion än i utsläppsrätterna för kraftvärmeproduktion och separat fjärrvärmeproduktion som har en lönsamare total verkningsgrad. Likaså gynnar tillförd effekt i nya anläggningar och ombyggnadsförpliktade anläggningar (31 n §) anläggningar med en effektiv total verkningsgrad, eftersom de tilldelas lika mycket utsläppsrätter som mindre effektiva anläggningar i samma undergrupp.

För tillfället behandlas anläggningarna på sätt och vis i grupp, av praktiska skäl. Vårt nationella utsläppshandelssystem omfattar i dag inemot

600 anläggningar. Beslutsberedningen är brådskande och komplicerad och gör det svårt att bestämma för varje enskild anläggning hur många utsläppsrätter den ska tilldelas. Det är också svårt att föreskriva om en mindre strikt skälighetsbestämmelse om det inte finns rättvisa kriterier. För att undvika meningsskiljaktigheter om tolkningen bör principerna vara genomsebara och tydliga. Det bör också noteras att utsläppsrätterna inte ökar, utan att extra utsläppsrätter som tilldelas en anläggning minskar de utsläppsrätter som finns kvar för att tilldelas de övriga.

Att vi nu har problem med prövningen enligt enskild anläggning betyder inte att systemet inte skulle behöva vidareutvecklas. Ekonomiutskottet anser i likhet med miljöutskottet att anläggningarnas miljöeffektivitet och låga utsläpp bör beaktas bättre när systemet vidareutvecklas. Med bättre kriterier t.ex. för utvärdering av bästa tillgängliga teknik skulle systemet tillföras behövlig flexibilitet som i sin tur skulle göra det möjligt att ta fram och utnyttja ny miljövänlig teknik.

Övrigt

Enligt lagförslaget ska statsrådet precis som under den första perioden av utsläppshandel upprätta ett förslag till slutlig fördelningsplan för kommissionen inom ramen för reglerna i lagen om utsläppshandel. Förfarandet är detsamma som under den första perioden av utsläppshandel.

Med hänsyn till de snäva tidsgränserna för beslut ser utskottet förfarandet som motiverat i sig, men saken är så pass viktig att utskottet vill få utförlig information om den så fort den slutliga fördelningsplanen har blivit godkänd.

Lagmotionen

I de delar som det i lagmotionen föreslås ändringar i hur man tar större hänsyn till anläggningarnas verkningsgrad, utnyttjar de projektbaserade mekanismerna och garanterar riksdagens befogenhet att besluta om det totala antalet utsläppsrätter hänvisar utskottet till det som anförs om regeringens proposition.

I lagmotionen föreslås att 10 procent av utsläppsrätterna ska auktioneras. Enligt utskottet betyder det föreslagna auktionsförfarandet problem inte minst för de företag som inte kan slå ut merkostnaderna för auktioneringen på sina produktpriser. Det gäller framför allt våra exportföretag. Vi bör absolut inte motarbeta lika konkurrensvillkor för våra exportföretag. Våra totala nationella utsläppsrätter ligger omkring 18 procent under det beräknade behovet. Elproducenterna i Finland och de fjärrvärmeproducenter som inte har tillgång till billigare sätt att minska sina utsläpp än priset på utsläppsrätterna blir på grund av de knappa utsläppsrätterna tvungna att köpa upp en stor del av sina utsläppsrätter i de övriga EU-länderna, också utan auktion. Om en del av utsläppsrätterna dessutom såldes på auktion skulle det snedvrida konkurrensen jämfört med anläggningar i andra länder och, för fjärrvärmens vidkommande, med värmeproduktionen utanför sektorn för utsläppshandel. Ett fungerande auktionssystem kräver så vitt utskottet kan se samordnad lagstiftning åtminstone i hela EU.

I motionen föreslås en nedskärningskoefficient på 0,75 för undergrupp C (fjärrvärmes och kraftvärme) och 0,10 för undergrupp D (fjärrvärme). Nedskärningskoefficienterna bör bestämmas så att de beaktar i vilken mån olika undergrupper kan flytta över kostnaderna för utsläppsbegränsning och förvärv av utsläppsrätter till priserna på sina slutprodukter. Också med koefficienter enligt propositionen är nedskärningarna inom energiproduktionen jämfört med det uppskattade behovet av utsläppsminskningar större än i de övriga medlemsstaternas fördelningsplaner i snitt. Utskottet ser därför helst att strängare nedskärningskoefficienter inte införs för undergrupp C och D.

Staten föreslås ogiltigförklara eventuellt outnyttjade utsläppsrätter som reserverats för nya deltagare. Utskottet påpekar att det inte blir klart förrän i slutet av perioden för utsläppshandel om de utsläppsrätter som reserverats för nya deltagare räcker till eller om det blir utsläppsrätter över. Just nu vet vi inte hur läget på marknaden och priset på utsläppsrätter eller för klimatpoli-

tiken efter 2012 och statens möjligheter att utnyttja inbesparade utsläppsrätter efter 2012 ser ut. Utskottet vill därför inte utesluta den möjligheten att staten kan sälja eventuellt outnyttjade reservrätter. Det kan vara bra inte minst om det råder brist på utsläppsrätter och priset ligger högt.

Detaljmotivering

31 a §. Undergrupperna i förslaget till nationell fördelningsplan. Under perioden 2005—2007 analyseras produktionsmomenten inte separat när utsläppsrätterna inom stålproduktionen vid stålfabriker räknas ut och utsläppen övervakas, i stället tillämpas så kallad beräkning av massabalansen. För perioden 2008—2012 föreslås samma regel. Då kommer samtliga förbränningsprocesser inom ståltillverkning att ingå i undergrupp A.

Formuleringen "en integrerad stålfabriks övriga förbränningsprocesser" är mer generös i fråga om fördelningskriterierna för undergrupp A än vad som tillämpas 2005—2007. Utskottet menar att formuleringen leder till en överallokering av utsläppsrätter. Följaktligen föreslår utskottet att formuleringen i punkt A ändras till "övriga förbränningsprocesser inom ståltillverkning". Då kommer utsläppsrätterna för förbränningsanläggningar på stålverksområdet att räknas ut enligt tilldelningskriterierna för undergrupp B.

31 n §. Fördelningskriterierna för nya anläggningar. Utskottet har rättat till ett skrivfel. Som i den gällande lagen ingår byggmaterialindustrin, inte byggindustrin i processindustrin.

Ikraftträdandebestämmelsen. I propositionen finns inget förslag till ändring i 55 § i lagen om utsläppshandel. Därför stryker utskottet en felaktig hänvisning i 4 mom. I detaljmotiveringen i lagmotionen gäller hänvisningen till 55 § i avsnittet om ikraftträdandet (s. 80) 55 a §.

Förslag till beslut

Med stöd av det ovan anförda föreslår ekonomikutskottet

att lagförslaget i övrigt godkänns enligt propositionen men 31 a och 31 n § och ikraftträdandebestämmelsen med ändringar (Utskottets ändringsförslag),

att lagmotion LM 107/2006 rd förkassas och

att ett uttalande godkänns (Utskottets förslag till uttalande).

Utskottets ändringsförslag

31 a §

Undergrupperna i förslaget till nationell fördelningsplan

För förslaget till nationell fördelningsplan samt beviljandet av utsläppsrätter för utsläppshandelsperioden 2008—2012 delas delarna i anläggningen och dess produktion in i följande undergrupper:

A) industriella processer med råvaru- eller bränslerelaterade utsläpp i eller nära förbundna med processen samt (*utesl.*) övriga förbränningsprocesser *inom ståltillverkning*,
(B—E punkten som i RP)

31 n §

Fördelningskriterierna för nya anläggningar

(1 och 2 mom. som i RP)

Som årliga utnyttjningstider för toppeffekt för nya anläggningar eller ändringar av anläggningar används följande värden:

(1 och 2 punkten som i RP)

3) processindustrins (massa- och pappers-, oljeraffinerings-, kemi-, metallförädlings- samt *byggnadsmaterialindustri*) produktion samt därmed sammanhängande värme- eller ångproduktion: 7 000 h/a,

(4—6 punkten som i RP)

(4 och 5 mom. som i RP)

Ikraftträdandebestämmelsen

(1—3 mom. som i RP)

På kontrollörer som kontrollerar utsläppsrapporter för år 2008 och därefter tillämpas bestämmelserna i 53, (utesl.) 55 a och 57 §.

(5 och 6 mom. som i RP)

Utskottets förslag till uttalande

Riksdagen förutsätter att regeringen utreder hur lagen påverkar utvecklingen inom fjärrvärmesektorn och vidtar åtgärder för att trygga dess funktion.

Helsingfors den 10 januari 2007

I den avgörande behandlingen deltog

ordf. Jouko Skinnari /sd
vordf. Jari Leppä /cent
medl. Arto Bryggare /sd
Sari Essayah /kd (delvis)
Klaus Hellberg /sd
Esko Kiviranta /cent
Martti Korhonen /vänst
Marjaana Koskinen /sd
Seppo Lahtela /saml

Sirpa Paatero /sd
Klaus Pentti /cent (delvis)
Antti Rantakangas /cent (delvis)
Martin Saarikangas /saml
Sari Sarkomaa /saml (delvis)
Juhani Sjöblom /saml (delvis)
Oras Tynkkynen /gröna
ers. Roger Jansson /sv (delvis).

Sekreterare var

utskottsråd Tuula Kulovesi.

RESERVATION

Motivering

Utsläppshandeln är det viktigaste verktyget både i EU och Finland när det gäller att nå klimatmålen och minska utsläppen. Ekonomiutskottet borde i sitt utlåtande om ändring av lagen om utsläppshandel (RP 161/2006 rd) ha verkat för ett effektivare genomförande av den nationella utsläppshandeln och större miljöverkningar.

Utsläppsrätterna är statens egendom som genom den ovan nämnda lagen delas ut till företag för betydande belopp. Kommissionen har uppmanat medlemsländerna att dra nytta av utsläppsauktioner inom ramen för direktivet. Problemet har hittills varit den anspråkslösa volymen på handeln i relation till marknadens värde, varvid prisbildningen inte har fungerat tillfredsställande.

Ett auktionsförfarande skulle förbättra likviditeten på marknaden, eliminera problemet med orättmätiga vinster för kraftverk som utnyttjar fossila bränslen samt vara ett betydande tillskott till statskassan. Auktionsintäkterna kunde användas till att vid behov finansiera satsningar på processindustriell forskning och utveckling samt investeringar i hållbar teknik.

Utskottet borde ha föreslagit en ändring av 15 § så att 10 % av utsläppsrätterna auktioneras ut under åtagandeperioden 2008—2012 medan resten fördelas gratis. Statsrådet ska besluta om tidpunkten och villkoren för auktionen.

Kommissionen har i samband med behandlingen av nationella fördelningsplaner i många fall rejält kapat de totala utsläppsrätterna för att undvika överinriktning. Sannolikt kommer det att gå på det sättet också med Finlands fördelningsplan. Utskottet borde i sitt betänkande ha föreslagit ändringar i de nedskärningskoefficienter som nämns i lagförslaget 31 c § undergrupperna C (bl.a. fjärrvärmeverk) och D (bl.a. kondenskraftverk). I undergrupp C borde koefficienten vara 0,75 och i undergrupp D 0,10.

Utskottet har helt korrekt fäst avseende vid behovet att vid fördelningen av utsläppsrätterna

allt bättre beakta anläggningarnas effekt. Paragraferna 31 f, 31 h, 31 i och 31 n borde ha ändrats så att antalet utsläppsrätter är beroende av anläggningens verkningsgrad.

Beslutet om det totala antalet utsläppsrätter är det allra viktigaste beslutet när det gäller det nationella genomförandet av utsläppshandeln. Enligt lagförslaget ska detta beslut fattas av statsrådet. Utskottet understryker i betänkandet på goda grunder sin rätt att få information om den slutliga fördelningsplanen. Den lösning man nu kommit fram till är ändå inte tillräcklig för att riksdagen ska kunna påverka det slutliga beslutet. Utskottet borde i betänkandet ha föreslagit en ny 34 a §, enligt vilken beslut om det totala antalet utsläppsrätter fattas av riksdagen.

Utskottets uttalande om att säkerställa fjärrvärmesektorns funktion är värd allt understöden i betänkandet borde utskottet ha fört fram konkreta sätt att förbättra fjärrvärmens ställning i konkurrens med annan uppvärmning. Ett sätt kunde vara att höja skatten på brännolja som används vid uppvärmning av småhus till nordisk nivå och skärpning av skatten på uppvärmningselektricitet.

Betänkandet borde även ha påskyndat frågan om beskattning av de orättmätiga s.k. windfall-vinsterna som elbolagen får genom utsläppshandeln. Alla aktörer som köper el på marknaden, och inom industrin särskilt metallindustrin som är beroende av köpt el, får nu stå för fiolerna när det gäller windfallvinsterna. Skatten kunde införas i form av särskatt och intäkterna användas till att finansiera effektivare energianvändning och inhemska förnybara energikällor.

Förslag

Med stöd av det ovan anförda föreslår jag

att lagförslaget godkänns med ändringar (Reservationens ändringsförslag).

*Reservationens ändringsförslag***Lag****om ändring av lagen om utsläppshandel**

I enlighet med riksdagens beslut

ändras i lagen av den 30 juli 2004 om utsläppshandel (683/2004) 2 § 1 mom. 1 och 4 punkten, 3 §, 4 § 2 mom., 5 § 7 och 8 punkten, 7 § 2 mom., rubriken för 3 kap., 15 §, 17 § 2 mom. samt 32—35, 38, 40, 41, 49, 53 och 57 §, 61 § 1 och 2 mom. samt 67 och 71 § samt

fogas till 2 § 1 mom. en ny 5 punkt, till 5 § nya 9—15 punkter, en ny kapitelrubrik före 18 §, till lagen nya 3 b och 6 a kapitel samt nya 34 a, 54 a, 55 a och 64 a § som följer:

2—5 och 7 §
(Som i EkUB)

3 a kap.

**Fördelningskriterierna för utsläppsrätterna
för utsläppshandelsperioden 2005—2007**

3 kap.

Förslag till nationell fördelningsplan och fördelningsmetoden för utsläppstätterna

3 b kap.

15 §

**Fördelningskriterierna för utsläppsrätterna
för utsläppshandelsperioden 2008—2012**

Fördelningsmetoden

31 a och 31 b §
(Som i EkUB)

Under utsläppshandelsperioderna 2005—2007 (*utesl.*) delas utsläppsrätterna gratis ut till verksamhetsutövarna. *Under perioden 2008—2012 säljs 10 % av utsläppsrätterna på auktion och resten delas ut gratis. Statsrådet beslutar om tidpunkt och villkor för auktionen.*

31 c §

*Undergruppernas koefficienter för effektivitet
och nedskärning*

17 §
(Som i EkUB)

(1 mom. som i EkUB)

Vid beviljandet av utsläppsrätter multipliceras de kalkylerade utsläppsrätterna för undergrupperna C och D med följande koefficienter för nedskärning:

- 1) 0,75 för undergrupp C,
- 2) 0,10 för undergrupp D.

31 d och 31 e §
(Som i EkUB)

31 f §

Fördelningskriterierna för undergrupp B

De utsläppsrätter som skall beviljas för anläggningarna i undergrupp B för industrins energiproduktion och produktionen av el i anslutning därtill för utsläppshandelsperioden 2008—2012 och som motsvarar ett år beräknas genom att den genomsnittliga *årliga* bränsleförbrukningen för industrins energiproduktion och produktionen av el i anslutning därtill multipliceras med den genomsnittliga koefficienten för specifika utsläpp. Utsläppsrätterna för massa- och pappersindustrins, metalltillverkningens samt den kemiska industrins anläggningar i undergrupp B beräknas genom att ovan erhållna produkt multipliceras med den kända relationen mellan kapaciteterna den 1 januari 2007 och den 30 juni 2000 i en industriell process som är nära anknuten till anläggningens energiproduktion. Det erhållna talet multipliceras med koefficienten för effektivitet för undergrupp B, dvs. 0,90.

(2—8 mom. som i EkUB)

31 g §

(Som i EkUB)

31 h §

Fördelningskriterierna per anläggning i undergrupp C

De utsläppsrätter som beräknats för ett fjärrvärmenät i enlighet med 31 g § inriktas på enskilda verksamhetsutövare i relation till *den sammanlagda produktionen fjärrvärme och därtill ansluten elektricitet som de i fjärrvärmenäts verksamhetsutövarna har haft under de gemensamma verksamhetsåren 2002—2005*. En verksamhetsutövars kalkylerade koldioxidutsläpp under de gemensamma verksamhetsåren 2002—2005 erhålls genom att bränsleförbrukningen för verksamhetsutövarens fjärrvärmeproduktion och för den el som producerats i anslutning därtill under de gemensamma verksamhetsåren 2002—2005 multipliceras med den genomsnittliga koefficienten för specifika

utsläpp för fjärrvärmen och den el som producerats i anslutning därtill åren 1998—2002.

(2—5 mom. som i EkUB)

31 i §

Fördelningskriterierna för undergrupp D och E

De utsläppsrätter som skall beviljas för anläggningarna i undergrupp D för utsläppshandelsperioden 2008—2012 och som motsvarar ett år beräknas genom att den *kalkylerade* årliga bränsleförbrukningen åren 2000—2003 multipliceras med den genomsnittliga koefficienten för specifika utsläpp åren 2000—2003 och denna produkt multipliceras med koefficienten för nedskärning för undergrupp D, dvs. 0,10. Det antal utsläppsrätter som erhålls på detta sätt multipliceras ytterligare med den anpassningskoefficient som avses i 31 s §. Bränsleförbrukningen och koefficienten för specifika utsläpp beräknas som ett aritmetiskt medelvärde av åren 2000—2003. *Den kalkylerade bränsleförbrukningen beräknas genom att dividera den genomsnittliga årliga elproduktionen våren 2000—2003 med den kalkylerade verkningsgraden 0,5.*

De utsläppsrätter som skall beviljas för anläggningarna i undergrupp E för utsläppshandelsperioden 2008—2012 och som motsvarar ett år beräknas genom att den *kalkylerade* årliga bränsleförbrukningen åren 1998—2002 multipliceras med den genomsnittliga koefficienten för specifika utsläpp åren 1998—2002 och denna produkt multipliceras med koefficienten för effektivitet för undergrupp E, dvs. 0,90. Bränsleförbrukningen och koefficienten för specifika utsläpp beräknas som ett aritmetiskt medelvärde av åren 1998—2002. *Den kalkylerade bränsleförbrukningen beräknas genom att dividera den genomsnittliga årliga elproduktionen åren 1998—2002 med den kalkylerade verkningsgraden 0,5.*

(3 mom. som i EkUB)

31 j—m §

(Som i EkUB)

31 n §

Fördelningskriterierna för nya anläggningar

De utsläppsrätter som skall beviljas för en sådan ny anläggning eller ändring av en anläggning som avses i 31 m § 1 mom. 1—4, 6 eller 7 punkten för utsläppshandelsperioden 2008—2012 och som motsvarar ett år beräknas som en produkt av den *kalkylerade bränsleförbrukningen* i anläggningen eller ändringen av anläggningen, den årliga utnyttjningstiden för toppeffekt för den anläggningstyp som avses i 3 mom. och koefficienten för specifika utsläpp vid förbränningen av det bränsle som används som jämförelsebränsle. *Den kalkylerade bränsleförbrukningen beräknas genom att dividera olika energiformers sammanlagda genomsnittliga årliga produktionen åren 2000—2003 med den kalkylerade verkningsgraden 0,95. I fråga om kondenskraft används den kalkylerade verkningsgraden 0,5.*

(2—5 mom. som i EkUB)

31 o—t och 32—34 §
(Som i EkUB)

34 a § (Ny)

Riksdagens beslut om det totala antalet utsläppsrätter

Riksdagen beslutar utifrån en motiverad proposition från statsrådet om det totala antalet utsläppsrätter. Beslutet skall fattas innan förslaget till nationell fördelningsplan färdigställs.

35, 38, 40, 41, 49 §
(Som i EkUB)

6 a kap.

Användning av projektenheter51 a—e, 53, 54 a, 55 a, 57, 61, 64 a, 67 och 71 §
(Som i EkUB)Ikraftträdandebestämmelsen
(Som i EkUB)

Helsingfors den 10 januari 2007

Oras Tynkkynen /gröna