

Ekonomiutskottet

Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lag om kompensering av indirekta kostnader för handeln med utsläppsrätter

INLEDNING

Remiss

Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lag om kompensering av indirekta kostnader för handeln med utsläppsrätter (RP 147/2016 rd): Ärendet har remitterats till ekonomiutskottet för betänkande och till miljöutskottet för utlåtande.

Utlåtande

Utlåtande har lämnats av

- miljöutskottet MiUU 22/2016 rd

Sakkunniga

Utskottet har hört

- miljöråd Magnus Cederlöf, miljöministeriet
- äldre regeringssekreterare Karoliina Anttonen, arbets- och näringsministeriet
- forskningshandledare Marita Laukkanen, Statens ekonomiska forskningscentral
- verkställande direktör Pasi Kuokkanen, Suomen ELF i Oy
- forskningsområdeschef Tuula Mäkinen, Teknologiska forskningscentralen VTT Ab
- expert Kati Ruohomäki, Finlands näringsliv rf
- expert Joonas Turtiainen, Finsk Energiindustri rf
- ledande expert Sami Nikander, Kemiindustrin KI rf
- chefsforskare Timo Eklund, Metallarbetarförbundet rf
- energi- och klimatchef Ahti Fagerblom, Skogsindustrin rf
- chefsekonom Olli Koski, Finlands Fackförbunds Centralorganisation FFC rf
- skyddsexpert Hanna Aho, Finlands naturskyddsförbund rf
- gruppschef Mia Nöres, Teknologindustri rf.

Skriftligt yttrande har lämnats av

- Energimyndigheten
- Motiva Ab
- Bioenergia ry.

Betänkande EkUB 29/2016 rd

PROPOSITIONEN

I propositionen föreslås det att det stiftas en lag om kompensering av indirekta kostnader för handeln med utsläppsrätter.

Det viktigaste syftet med propositionen är att kompensera den elintensiva industrin för de indirekta kostnader som handeln med utsläppsrätter förorsakar. De sektorer som anges i den föreslagna lagen ska kunna få stöd av staten som kompensation för högre elpris som beror på priset på en utsläppsrätt. Lagförslaget innehåller bestämmelser om ansökan om stöd, grunderna för beviljande av stöd, beräkning av stödbelopp, myndighetsuppgifter, verifiering och övervakning. Det belopp av stöd som ska betalas ut beror bland annat på priset på en utsläppsrätt och på stödmottagarens elförbrukning eller produktionsvolym.

Lagförslaget hänför sig till budgetpropositionen för 2017 och avses bli behandlat i samband med den.

Den föreslagna lagen avses träda i kraft vid en tidpunkt som bestäms genom förordning av statsrådet. En förutsättning för att lagen kan träda i kraft är att Europeiska unionens kommission godkänner det statsstöd som ingår i lagförslaget. Målet är att lagen ska kunna träda i kraft vid ingång-
en av 2017.

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Ekonomiutskottet tillstyrker propositionen utan ändringar.

Det huvudsakliga innehållet. I propositionen föreslås det att det stiftas en lag om kompensering av indirekta kostnader för handeln med utsläppsrätter. Syftet är att kompensera den elintensiva industrin för de indirekta kostnader som handeln med utsläppsrätter förorsakar. Lagförslaget innehåller bestämmelser om ansökan om stöd, grunderna för beviljande av stöd, beräkning av stödbelopp, myndighetsuppgifter, verifiering och övervakning. Regleringen grundar sig på Europeiska kommissionens riktlinjer för vissa statliga stödåtgärder inom ramen för systemet för handel med utsläppsrätter för växthusgaser efter 2012 (2012/C 158/04).

Finansiering. Enligt regeringsprogrammet finansieras stödet ur statsbudgeten med inkomster som fås från auktionering av utsläppsrätter. Enligt propositionen anvisas det ändå inte särskilt auktionsinkomster för ändamålet och inkomsterna fonderas inte heller i statsbudgeten. Förteckningen över användningsändamål för auktionsinkomsterna i utsläppshandelsdirektivet har karaktären av rekommendation.

EU-referensram. Utsläppshandelsdirektivet (2003/87/EG) möjliggör kompensation av kostnader för utsläppshandeln som förts över på elpriset. Stödinstrumentet har ansetts behövas för att dämpa det fenomen som kallas koldioxidläckage: produktion, marknadsandelar och investeringar antas flytta till länder där industrins kostnader för klimatpolitiken är lägre än i de länder som har förbundit sig till systemet för handel med utsläppsrätter. När klimatavtalet från Paris börjar tillämpas 2020 väntas konkurrenssituationen jämnas ut. Det bedöms att vissa sektorer löper en

Betänkande EkUB 29/2016 rd

särskilt stor risk för koldioxidläckage så länge som deras konkurrenter utanför EU inte drabbas av motsvarande kostnader. Miljöutskottet (MiUU 22/2016 rd—RP 147/2016 rd) har fäst uppmärksamhet vid att särskilt Kinas andel av världens stålproduktion har stigit kraftigt på 2000-talet, och likaså har importen från länderna i Fjärran Östern till EU-området ökat de senaste tio åren. Miljöutskottet har också konstaterat att den energiintensiva industrin i Finland globalt sett är utsläppssnål och att el- och metallproduktionen hos oss är klart mer koleffektiv än i konkurrentländerna utanför EU och i EU i genomsnitt.

Stöd. Sektorer som anges i den föreslagna lagen ska kunna få stöd som kompensation för högre elpris som beror på priset på en utsläppsrätt. Stödets belopp beror bland annat på priset på en utsläppsrätt och på stödmottagarens elförbrukning eller produktionsvolym. Stödnivån minskar successivt och har begränsats till 50 procent trots att direktivet tillåter ett stöd till det fulla beloppet. Liksom miljöutskottet anser ekonomiutskottet att begränsningen är lämplig när man beaktar att det primära syftet med utsläppshandelssystemet är en kostnadseffektiv minskning av koldioxidutsläppen. Successivt minskande stödnivåer upprätthåller incitamenten att på längre sikt fullt ut internalisera de externa miljöeffekterna och incitamenten att på kort sikt gå över till teknik med mindre koldioxidutsläpp.

Stöd betalas endast för den del av produktionen som överstiger den produktion som motsvarar elförbrukningen på en gigawattimme per år. En motsvarande begränsning har införts i stödordningarna för en del andra medlemsstater (Nederländerna, Belgien, Tyskland och Slovakien). De första utbetalningarna görs 2017 och de sista 2021. Utbetalningarna görs på grundval av kostnaderna 2016—2020.

Kostnaderna för statsekonomi består av det stöd som betalas till stödmottagarna och dessutom av behovet av anslag och personalresurser för den myndighet som administrerar stödet. Ekonomiutskottet påminner om att svårigheterna att exakt uppskatta elförbrukningen eller referensproduktionen och utvecklingen av priset på en utsläppsrätt gör det svårt att uppskatta stödbeloppet.

Vid utfrågningen i ekonomiutskottet var de sakkunniga av olika åsikt om såväl behovet av stöd som dimensioneringen av stödet. Å ena sidan ansåg man att stödet bör dimensioneras enligt det högsta tillåtna stödet i kommissionens riktlinjer för statligt stöd till utsläppshandeln och å andra sidan ifrågasatte man behovet av hela stödsystemet och dess lämplighet. De som förordade systemet grundade sin åsikt på principen om att det finländska näringslivet ska ha likvärdiga konkurrensvillkor i förhållande till konkurrenterna i andra länder. Kritiken mot det system som föreslås i propositionen grundar sig på en misstanke om att stödet inte är ett effektivt incitament och alltså inte ligger i linje med de övriga regleringsåtgärderna, vars mål är ett kolneutralt samhälle. Utifrån sakkunnigutfrågningen anser utskottet att det är viktigt att man utvecklar kriterierna inom systemet med företagsstöd så att det stöder innovativitet, energieffektivitet och energisparande bättre än i dag. Utskottet förutsätter att man följer och undersöker konsekvenserna av kompensationerna för att se om de har en styrande effekt och att man vid behov ser över stödformerna och grunderna för stödet.

Efter att ha övervägt de omständigheter som anges ovan har ekonomiutskottet kommit till den slutsatsen att den föreslagna regleringen balanserar konkurrensvillkoren för den energiintensiva industrin i Finland. Utskottet föreslår att propositionen godkänns utan ändringar.

Betänkande EkUB 29/2016 rd

FÖRSLAG TILL BESLUT

Ekonomiutskottets förslag till beslut:

Riksdagen godkänner lagförslaget i proposition RP 147/2016 rd utan ändringar.

Helsingfors 2.12.2016

I den avgörande behandlingen deltog

ordförande Kaj Turunen saf
medlem Harry Harkimo saml
medlem Hannu Hoskonen cent
medlem Lauri Ihalainen sd
medlem Katri Kulmuni cent
medlem Eero Lehti saml
medlem Rami Lehto saf
medlem Mika Lintilä cent
medlem Markus Lohi cent
medlem Martti Mölsä saf
medlem Johanna Ojala-Niemelä sd
medlem Arto Pirttilahti cent
medlem Hanna Sarkkinen vänst
medlem Ville Skinnari sd
medlem Antero Vartia gröna
ersättare Juhana Vartiainen saml.

Sekreterare var

utskottsråd Teija Miller.

Betänkande EkUB 29/2016 rd
Reservation 1

RESERVATION 1

Motivering

Den kompensation för de indirekta kostnaderna för utsläppshandeln som regeringen föreslår är i dagens läge onödig och dyr. Stödet motiveras med att man vill förhindra koldioxidläckage. Men 69 procent av stödet riktar sig till skogsindustrin, som just nu gör stora investeringar i Finland. Investeringarna visar att skogsindustrin anser att framtidsvillkoren är goda också utan nya stöd. Både priset på utsläppsrätter och elpriset är i dag lågt och kommer sannolikt att vara det också under de närmaste åren. Det finns alltså ingen risk för koldioxidläckage. Inom stålindustrin är produktionsflytten en realitet och risken för en fortsatt flytt är verklig. Den har ändå inte så mycket att göra med utsläppshandeln utan snarare med ståldumpningen i Kina, förändringarna på marknaden och priserna på insatsvaror.

I och med klimatavtalet från Paris utjämnas villkoren när alla länder i världen förhoppningsvis är med och minskar klimatutsläppen. Det är möjligt att man inför ett globalt system för utsläppshandel. Om alla länder i världen deltar i utsläppsminskningarna och prissätter sina utsläpp, kommer det inte att finnas något behov av kompensationer eftersom den globala spelplanen jämnas ut.

För att utsläppshandeln ska fungera tillräckligt väl, måste priset på en utsläppsrätt vara minst 30 euro. Då minskar utsläppen på ett effektivt sätt. Om priset på en utsläppsrätt skulle vara på en fungerande nivå och de övriga länderna i världen inte skulle prissätta sina industriutsläpp, skulle risken för koldioxidläckage vara betydligt högre än i dag. I en sådan situation skulle det vara motiverat att kompensera den energiintensiva industrin för de elprishöjningar som utsläppshandeln orsakar.

Stödet bör ändå inte beviljas utifrån ett företags gångna verksamhet som regeringen föreslår utan riktas till reformer inom branschen och till att minska utsläppen. Stödet bör användas till investeringar som förbättrar företagets energieffektivitet eller som kan generera nya miljövänliga exportprodukter.

För att hindra eventuellt koldioxidläckage borde det införas koldioxidtullar vid EU:s yttre gränser. Koldioxidtullarna skulle vara ett effektivare och billigare sätt att hindra koldioxidläckage än kompensationerna. Genom koldioxidtullarna kunde man också prissätta koldioxidutsläpp i utlandet, utöva påtryckning på andra länder så att de minskar sina utsläpp och jämna ut konkurrensvillkoren för de europeiska företagen.

Förslag

Jag föreslår

att lagförslaget godkänns enligt ekonomiutskottets betänkande men att det till lagen fogas en ny 3 § och till 4 § ett nytt 1 mom. som följer:

Betänkande EkUB 29/2016 rd
Reservation 1

3 § (Ny)

Lagens tillämpning

Denna lag tillämpas när priset på en utsläppsrätt i genomsnitt överstiger 30 euro per år.

5 §

Grunderna för beviljande av stöd

Stöd beviljas för investeringar som förbättrar företagens energieffektivitet. (Ny)
(2—5 mom. som 1—4 mom. i RP)

Helsingfors 2.12.2016

Hanna Sarkkinen vänst

Betänkande EkUB 29/2016 rd

Reservation 2

RESERVATION 2

Motivering

I regeringens proposition (RP 147/2016 rd) föreslås det att det stiftas en lag om kompensering av indirekta kostnader för handeln med utsläppsrätter. Syftet med stödet är att kompensera de sektorer som omfattas av gratis tilldelning av utsläppsrätter för höjda elpriser till följd av utsläppshandeln. På det sättet försöker man hindra så kallat koldioxidläckage. Meningen är att stödet ska betalas med de inkomster som fås från auktioneringen av utsläppsrätter.

Det nya stöd till den tunga industrin som regeringen föreslår är onödigt. Elpriset i Finland är på rekordlåg nivå, och det är också priset på utsläppsrätter. Det har inte skett någon sådan påstådd kostnadsökning som industrin borde kompenseras för. Industrin i Finland betalar mindre för el än till exempel industrin i Storbritannien eller Tyskland.

Enligt ett utlåtande från Statens ekonomiska forskningscentral VATT har stödet inget samband med vare sig produktionen, konkurrenskraften eller arbetstillfällena. Stödet, som har formen av en klumpsumma, har inte heller någon effekt på optimeringen av produktionen. Enligt VATT främjar stödet varken ekonomisk tillväxt eller sysselsättning, eftersom det inte innehåller någon mekanism som skulle uppmuntra de företag som får stöd att göra nya investeringar.

VATT konstaterar i sitt utlåtande också att inga forskningsrön visar att utsläppshandeln skulle orsaka koldioxidläckage. I de undersökningar som gjorts om företagens verkliga produktionsbeslut har man inte hittat något samband mellan utsläppshandeln och besluten om att flytta produktionen. Undersökningar visar att det är andra faktorer som påverkar företagens internationella konkurrenskraft och var produktionen finns. Det handlar till exempel om kostnadsnivån och tillgången på råvaror och andra produktionsfaktorer, stabiliteten i samhället och handelspolitiken.

Propositionen strider också mot principen om att ”förorenaren betalar” och minskar incitamenten att investera i energieffektivitet, energisparande och lågutsläppsteknik. Klimatavtalet från Paris syftar till att göra alla finansflöden förenliga med en riktning mot låga utsläpp av växthusgaser. Regeringens proposition om kompensering för kostnader för handeln med utsläppsrätter går i motsatt riktning.

I stället för till förorenade industri bör inkomsterna från auktioneringen av utsläppsrätter styras till att bekämpa klimatförändringen. Med inkomsterna kunde man till exempel grunda en fond för innovationer som stöder en koldioxidsnål teknik. Fonden skulle främja Finlands ställning som internationell pionjär inom klimativänlig teknik. Enligt EU:s utsläppshandelsdirektiv ska minst hälften av inkomsterna från auktioneringen av utsläppsrätter användas till klimat- och energiåtgärder. Finland har än så länge inte någon nationell mekanism för detta. Det är en klar brist i Finlands innovationspolitik, som går ut på att främja rena lösningar och cirkulär ekonomi.

Ute i världen har man goda erfarenheter av fonder för koldioxidsnål teknik. Ontario och British Columbia i Kanada, som satsar kraftigt på ren teknik, har grundat sådana fonder för att främja investeringar i koldioxidsnåla lösningar. I Kalifornien finns det en fond för minskning av utsläpp av

Betänkande EkUB 29/2016 rd
Reservation 2

växthusgaser som beviljar medel för att stödja projekt som minskar utsläppen. Den skapar samtidigt nya jobb. Fondens projekttillgångar uppgår redan till över 900 miljoner dollar. Fonderna har gjort det möjligt för företagen att införa nya rena lösningar vilket samtidigt har bidragit till internationella framgångar.

Förslag

Jag föreslår

att riksdagen förkastar lagförslaget och

att riksdagen godkänner ett uttalande. (*Reservationens förslag till uttalande*)

Reservationens förslag till uttalande

Riksdagen förutsätter att regeringen vidtar åtgärder för att grunda en nationell fond för att främja koldioxidsnåla lösningar.

Helsingfors 2.12.2016

Antero Vartia gröna