

FINANSUTSKOTTETS UTLÅTANDE 35/2002 rd

Statsrådets skrivelse om kommissionens förslag till Europaparlamentets och rådets direktiv om uppläggning av ett gemenskapssystem för utsläppshandel (utsläppshandel)

Till stora utskottet

INLEDNING

Remiss

Stora utskottet sände den 24 september 2002 en kompletterande skrivelse 2. YM 13.09.2002 i anslutning till statsrådets skrivelse om kommissionens förslag till Europaparlamentets och rådets direktiv om uppläggning av ett gemenskapssystem för utsläppshandel (U 82/2001 rd) till finansutskottet för eventuella åtgärder.

Beredning i delegation

Ärendet har beretts av finansutskottet skatte-delegation och bostads- och miljödelegation.

Sakkunniga

Utskottet har hört

- finansråd Heikki Sourama, finansministeriet
- industriråd Sirkka Vilkamo, handels- och industriministeriet
- regeringssekreterare Oili Rahnasto, miljöministeriet
- forskningschef Juha Honkatukia, Statens ekonomiska forskningscentral
- miljöskyddsombudsman Riitta Larnimaa, Industrins och Arbetsgivarnas Centralförbund.

STATSRÅDETS SKRIVELSE

Statsrådets kompletterande skrivelse innehåller ordförandelandets preciserade förslag gällande direktivet om utsläppshandel samt Finlands ställningstaganden till dessa förslag. Ordförandelandets mål är att en gemensam standpunkt skall uppnås under rådets (miljö) möte 17.10.2002.

Enligt kompromissförslaget skall systemet inte vara frivilligt, men det skall innehålla ett s.k. opt-out-förfarande. Enligt det skall en medlemsstat ha möjlighet att undanta vissa anläggningar från systemet under förutsättning att dessa anläggningar minskar sina utsläpp lika

mycket som de skulle göra inom ramen för systemet för utsläppshandel. Dessutom skall påföljdsavgifter påföras de anläggningar som inte iakttar dessa utsläppsgränser.

I kompromissförslaget ingår också en ny artikel som medger möjlighet att utvidga systemets täckning i en enskild medlemsstat. Den nya artikeln införlivar nya verksamheter och nya gaser i systemet.

Enligt förslaget skall den inledande fördelningen fortfarande vara gratis, men beslut om fördelningsförfarandet under perioden 2008—2012 skall fattas genom ett kommittéförfarande.

En viktig utgångspunkt är också att EU:s utsläppshandel inte försvårar användningen av Kyotoprotokollets flexibla mekanismer. Därför är strävan att säkerställa att gemenskapens utsläppshandel kan kopplas ihop med motsvarande system i tredje länder. Ordförandelandet föreslår vidare att reglerna om utsläppskompensation för projektbaserade mekanismer träder i

kraft samtidigt som utsläppshandeln inleds 2005. Ordförandelandet föreslår också nya lösningar beträffande kriterierna för den inledande fördelningen. Enligt förslaget skall t.ex. utsläppsrätter inte få reserveras för nya aktörer för perioden 2005—2007, utan de blir tvungna att köpa utsläppsrätter på marknaden.

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Motivering

Utskottets tidigare ställningstagande. Finansutskottet har behandlat förslaget till direktiv om utsläppshandel i sitt utlåtande FiUU 1/2002 rd. Finansutskottet betonade bl.a. betydelsen av den inledande fördelningen och dess inverkan på hela systemets funktion. Utskottet menade då att man vid den inledande fördelningen bör kunna beakta bl.a. tidigare åtgärder för att minska koldioxidutsläppen, produktionens utrymme för tillväxt och realistiska tekniska och ekonomiska möjligheter att begränsa utsläppen. Utskottet har ansett att det borde vara frivilligt att införa systemet. Utskottet har dessutom ansett att en övergång till systemet förutsätter att bl.a. förhållandena mellan energibeskattningen och utsläppshandeln klarläggs.

VATT:s undersökning. I den undersökning som Statens ekonomiska forskningscentral gjort och som blev klar i september 2002 anser man att utsläppshandeln minskar de totala ekonomiska kostnaderna när priset på utsläppstillstånd är lågt. Enligt beräkningar minskar de totala ekonomiska kostnaderna jämfört med åtgärderna enligt den nationella klimatstrategin som bäst med mer än hälften, dvs. från 1,2 % till 0,5—0,4 %. Då antas en utsläppsrätt kosta 10 euro per ton koldioxid. Höga priser på utsläppstillstånden kan däremot t.o.m. öka kostnaderna för klimatpolitiken

Enligt undersökningen är EU:s utsläppshandel i teorin ett kostnadseffektivt sätt att minska utsläppen, eftersom den utjämnar kostnaderna

för en begränsning av utsläppen inom det område som handlar med utsläppsrätter. Utsläppshandeln sänker kostnaderna, eftersom den bidrar till att genomföra minskningar där de är som billigast.

Det kan också hända att utsläppshandeln gör klimatpolitiken mera flexibel när kostnaderna för utsläpps begränsningarna förändras inom olika sektorer på grund av produktionsomläggningar, nyinvesteringar och den tekniska utvecklingen. I dessa situationer är utsläppshandeln ägnad att främja en kostnadseffektiv klimatpolitik. De totala ekonomiska kostnaderna påverkas dock av att i kommissionens förslag har endast en del av de ekonomiska sektorerna möjlighet att bedriva handel.

Slutsatser. Utsläppshandeln är en ny omfattande styrmetod, som fortfarande är förknippad med en betydande mängd öppna frågor. Även de frågor som ansluter sig till samordningen av utsläppshandeln och andra styrmetoder är olösta. Enligt VATT:s undersökning påverkar utsläppstillståndets pris kostnaderna klart mera än hur den inledande fördelningen genomförs. Marknadspriset på en utsläppsrätt klarnar med säkerhet först när handeln inleds liksom huruvida det är fråga om säljarens eller köparens marknad.

Utskottet hänvisar till sitt tidigare ställningstagande och betonar fortfarande betydelsen av den inledande fördelningen. De nationella kriterierna för den inledande fördelningen bör vara så flexibla som möjligt så att man nationellt kan besluta om en kostnadseffektiv inledande fördelning. Direktivet är i varje fall mera problematiskt

tiskt för Finland än för många andra länder, eftersom utsläppshandeln berör en större del av näringslivet i Finland än i EU-länderna i genomsnitt. Däremot har Finland få utsläppsrätter att fördela, eftersom det nationella målet är strikt och den totala utsläppskvoten liten.

Enligt utskottets uppfattning är villkoren för ordförandelandets föreslagna opt-out-modell alltför stränga. När sakkunniga har hörts har de bl.a. bedömt att opt-out kan leda till att de anläggningar som utesluts hamnar i en sämre position än de som hör till systemet, eftersom de inte kan köpa utsläppsrätter från andra aktörer, men ändå krävs motsvarande utsläppsminskningar av dem som inom systemet för utsläppshandel.

Utskottet finner det nödvändigt att opt-out-förfarandet ger medlemsländerna tillräckliga möjligheter att besluta om tillämpningen av systemet med avseende på olika sektorer och anläggningar utgående från sina egna nationella särdrag. För den inhemska industrin är det bl.a. viktigt hurudana utsläppsrätter de anläggningar som verkar i Finland får i förhållande till konkurrenterna på andra ställen. Enligt den erhållna utredningen kan tillämpningen av systemet för utsläppshandel försämlra uttryckligen stålindu-

strins verksamhetsförutsättningar. Med tanke på samhällsekonomin, sysselsättningen och den regionala utvecklingen anser utskottet att det är nödvändigt att systemet för utsläppshandel inte leder till att produktionen flyttas från Finland och EU. Systemet får inte heller försämlra investeringsmöjligheterna i anslutning till industriell utvidgning och utveckling i Finland.

Ikraftträdande. Enligt förslaget till direktiv skall handeln med utsläppsrätter börja 2005. Det är fråga om ett synnerligen invecklat och svårt system som fortfarande är förbundet med flera öppna frågor. Att införliva systemet i den nationella lagstiftningen är också ett en mycket krävande och tidsödande uppgift. Det kan hända att den planerade tidtabellen är så stram att det i praktiken är mycket svårt att göra det obligatoriskt att genomföra direktivet.

Utlåtande

Finansutskottet meddelar som sitt utlåtande

att utskottet omfattar statsrådets preciserade ståndpunkt till direktivet om utsläppshandel.

Helsingfors den 8 oktober 2002

I den avgörande behandlingen deltog

ordf. Maria Kaisa Aula /cent
vordf. Kari Rajamäki /sd
medl. Olavi Ala-Nissilä /cent
Pirjo-Riitta Antvuori /saml
Matti Huutola /vänst
Seppo Kääriäinen /cent
Reijo Laitinen /sd
Markku Laukkanen /cent
Hanna Markkula-Kivisilta /saml
Virpa Puisto /sd
Matti Saarinen /sd

Anni Sinnemäki /gröna
Sakari Smeds /kd
Irja Tulonen /saml (delvis)
Marja-Liisa Tykkyläinen /sd
Kari Uotila /vänst
Jukka Vihriälä /cent
ers. Riitta Korhonen /saml
Pertti Mäki-Hakola /saml
Anu Vehviläinen /cent
Ulla-Maj Wideroos /sv.

Sekreterare var

utskottsråd Hellevi Ikävalko
utskottsråd Maarit Pekkanen.