

YMPÄRISTÖVALIOKUNNAN LAUSUNTO 28/2010 vp

Hallituksen esitys päästökauppalaiksi

Talousvaliokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

Eduskunta on 15 päivänä joulukuuta 2010 lähettäessään hallituksen esityksen päästökauppalaiksi (HE 315/2010 vp) valmistelevasti käsiteltäväksi talousvaliokuntaan samalla määrännyt, että ympäristövaliokunnan on annettava asiasta lausunto talousvaliokunnalle.

Asiantuntijat

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina

- hallitusneuvos Päivi Janka, työ- ja elinkeinoministeriö
- neuvotteleva virkamies Magnus Cederlöf, ympäristöministeriö.

Lisäksi kirjallisen lausunnon ovat antaneet

- Elinkeinoelämän keskusliitto EK
- Energiateollisuus ry
- Suomen luonnonsuojeluliitto ry.

VALIOKUNNAN KANNANOTOT

Perustelut

Hallituksen esityksellä uudistetaan nykyinen päästökauppalaki kokonaisuudessaan. Muutos perustuu tarkistettuun päästökauppadirektiiviin, joka muuttaa päästökaupan hyvin keskitetyksi ja harmonisoiduksi järjestelmäksi. Siten toimeenpanoon jää kansallista harkintavaltaa varsin vähän. Vuonna 2013 alkavalla päästökauppakaudella esimerkiksi päästöoikeuksien kokonaismäärä, huutokauppa ja ilmaisjaon säännöt kuuluvat EU:n päätösvaltaan. Valiokunta kuitenkin tukee harmonisoitua järjestelmää perusedellytyksenä kilpailunvääristymien estäminen katsoen, että päästökauppa on tällä hetkellä käytössä olevista järjestelmistä kustannustehokkain ja toimivin instrumentti kasvihuonekaasupäästöjen vähentämiseksi. EU:n laajuinen päästökatto varmistaa vähintään 20 prosentin päästövähennystavoitteen saavuttamisen. Direktiivissä määriteltä lineaarinen vähennysura lisää järjestelmän ennakoitavuutta, kun lineaarinen vähennys on 1,74 prosenttia vuodessa eli päästöt vähenevät 21 prosenttia verrattuna vuoteen 2005. Valiokunta toteaa myös, että Euroopan ympäristökeskuksen mukaan päästökaupan toiminta oli vaikuttavin yksittäinen tekijä siihen, että unionin kokonaispäästöt vähenivät vuonna 2008.

Valiokunta toteaa, että ympäristövaikutusten kannalta olennaisimpia ovat päästöille asetetun kokonaiskiintiön määräytyminen sekä päästökaupan soveltamisala. Eurooppa-neuvoston linjausten mukainen tavoite on maapallon keskilämpötilan nousun rajoittaminen alle kahteen celsius-asteeseen esiteolliseen aikaan verrattuna. Tämän saavuttamiseksi kehittyneiden maiden tulisi vähentää sitovilla päästötavoitteilla kasvihuonekaasupäästöjään 25—40 % perus-

vuoden 1990 tasosta vuoteen 2020 mennessä ja vuoteen 2050 mennessä 80—95 %. Valiokunta korostaa, että vaikka päästökauppadirektiivin mukainen päästöjen kokonaismäärä vähenee kuvatulla tavalla vuoteen 2020 mennessä, on selvää, että päästövähennystavoitteet kiristyvät tämän jälkeen kohti 80 prosentin päästövähennystavoitetta vuoteen 2050 mennessä. Edelleen on mahdollista sekin, että EU:n yhteinen päästövähennystavoite kiristyy 30 prosenttiin vuoteen 2020 mennessä. Tämä merkitsisi muutoksia myös päästökauppadirektiiviin ja huutokaupattavien päästöoikeuksien määrään.

Valiokunta toteaa, että EU:ssa on valmisteilla ns. tiekartta eli päästövähennyspolku pitkän aikavälin tavoitteiden saavuttamiseksi. Valiokunta viittaa tässä yhteydessä Ison-Britannian mallin kaltaisen ilmastolain hyötyjen ja haittojen sekä Suomen oloihin soveltuvuuden arviointitarpeeseen. Vaikka päästökauppasektorilla päästöt vähenevät tehokkaasti ja luotettavasti, vastaavaa mekanismia ei ole päästökauppasektorin ulkopuolisten sektoreiden päästövähennysten varmistamiseen. Suomen on vähennettävä päästökaupan ulkopuolella olevien toimialojen päästöjä 16 prosentilla vuoden 2005 päästömäärästä vuoteen 2020 mennessä.

Päästöoikeuksien huutokaupasta saatavat tulot tuloutetaan valtiolle. Hallituksen esityksen mukaan kehyspäättös- ja talousarvioprosessien yhteydessä päätetään vuosittain valtion talousarvion tuloperusteista sekä määrärahojen kohdentamisesta muun muassa ilmastopoliittisten tavoitteiden ja sopimusten täyttämiseksi. Päästökauppadirektiivin mukaan on jäsenvaltioiden toimivallassa päättää, miten päästöoikeuksien huutokaupasta saatuja tuloja käytetään, mutta vähintään 50 prosenttia huutokauppatuloista suositellaan käytettäväksi muun muassa kasvi-huonekaasupäästöjen vähentämiseen ja ilmastomuutoksen vaikutuksiin sopeutumiseen. Valiokunnan mielestä tulisi pyrkiä siihen, että ilmastopoliittisten tavoitteiden täyttämiseen käytettäisiin 50 prosenttia suurempi osuus huutokauppatuloista. Tämä olisi tärkeää vähähiilisiä teknologioita koskevien innovaatioiden edistämiseksi ja kansainvälisen ilmastorahoituksen li-

säämiseksi. Sääntelyn sitovuuden lisäämistä tältä osin on pidetty ongelmallisena mahdollisesti eduskunnan budjettivallan kanssa syntyvän ristiinvaikutuksen vuoksi.

Päästökauppalaissa säädetään hankemekanismin (yhteistoteutus II ja puhtaan kehityksen mekanismi CDM) käytöstä päästökaupan toiminnanharjoittajien osalta. Hankemekanismeja voidaan edelleen käyttää päästökaupparjestelmän puitteissa päästöjen vähentämiseen. Uusi päästökauppadirektiivi sisältää sekä laadullisia että määrällisiä rajoitteita hankemekanismin käytölle. Mekanismin käyttöä koskevat säännöt täsmentyvät kuitenkin vasta myöhemmin komitologiamenettelyn mukaisesti tehtävin päätöksin. Hallituksen esityksen mukaan EU-säännösten keskeneräisyyden vuoksi ei ole mahdollista säätää mitään mahdollisista uusista mekanismeista, päästökaupparjestelmien linkittämistä tai ns. mekanismin muuttamisesta (Laki Kioton mekanismin käytöstä 109/2007). EU pyrkii edistämään kansainvälisissä ilmasto-neuvotteluissa siirtymistä hiilimarkkinoiden kehittämiseen enenevässä määrin uusiin mekanismeihin (sektorikreditointiin ja sitä kautta päästökauppaan). Nykyistä CDM-mekanismia tulisi samalla kehittää ja suunnata vähiten kehittyneisiin maihin. Valiokunta toteaa, että hanketoimintoihin liittyvästä päätöksenteosta ja niihin osallistuvien yritysten oikeuksista ja velvollisuuksista ei säädetä päästökauppalaissa vaan mekanismilaissa.

Valiokunta korostaa, että hankemekanismin käyttö johtaa päästövähennystoimenpiteiden siirtymiseen kansallisten rajojen ja EU:n ulkopuolelle. Siksi on tärkeää varmistaa, että pääsääntöisesti päästövähennykset toteutetaan kuitenkin kansallisin toimin. Myös hankkeiden kestävyyden varmistaminen laadullisin kriteerein on tärkeää. Hankemekanismeilla tuetun kehityksen tulisi olla mahdollisimman kestävä ja päästövähennyspotentiaaliltaan tehokasta.

Päästökauppadirektiivin mukaan komissio voi myös päättää rajoittaa eri hanketyyppien käyttöä päästökaupparjestelmässä. Markkinoilla ilmenneiden eräiden väärinkäytösten johdosta komissio on päättänyt ehdottamaan muun

ohella eräiden hanketyyppien (fluoroformihankkeet, HFC23) ja adipiinihapon tuotannon typpioksiduulihankkeet) tuottamien päästövähennysten käytön rajoittamista päästökauppajärjestelmässä. Valiokunta katsoo, että näiden hanketyyppien käytön kieltäminen päästökaupassa näyttää olevan paras vaihtoehto sekä vaikutusten että toteutettavuuden kannalta väärinkäytösten estämiseksi.

Valiokunta kiinnittää vielä huomiota ilmaisjaon asemaan päästökaupassa. Päästöoikeuksien jaossa merkittävä osa päästöoikeuksista jaetaan uuden päästökauppadirektiivin mukaan huutokaupan kautta. Päästökauppadirektiivissä on sähköntuotannon huutokauppaa koskeva poikkeus, jonka mukaan tietyillä ehdoilla on mahdollista jatkaa päästöoikeuksien ilmaisjakoa siirtymäkauden aikana vuoteen 2027 saakka. Komissio antaa myös ehdotuksen päästöjen vähennyspolkua koskevan lineaarisen vähennystekijän tarkistamisesta vuoteen 2020 mennessä, ja tarkoitus on, että asiasta päätetään viimeistään vuonna 2025. Lähtökohta on, että toiminnanharjoittajat voivat hyvissä ajoin varautua tulossa oleviin muutoksiin ja että niille asetetut velvoitteet eivät muutu lyhyellä aikavälillä. Kaukolämpö ja tehokkaat yhteistuotantolaitokset kuuluvat tähän ryhmään. Valiokunta korostaa osittaisen ilmaisjaon merkitystä Suomessa laajasti käytössä olevan yhdistetyn sähkön ja lämmön tuotannon (CHP) kannalta. Yhdistetyssä tuotannossa voidaan päästä hyvin korkeisiin, jopa yli 90 prosentin hyötysuhteisiin. Noin 35 prosenttia Suomen sähköntuotannosta tuotetaan CHP-laitoksissa. CHP:llä tuotetulle lämmölle jaetaan ilmaisia päästöoikeuksia, mutta sähköntuotannolle ei. Päästöoikeuksien määrää alennetaan vuosittain lineaarisesti.

Komitologiamenettelyn mukaisesti on tehty päätös 100 prosentin harmonisoidusta ilmaisjaosta merkittävälle hiilivuotoriskille alttiista teollisuudenaloista. Päästöoikeudet eivät kuitenkaan kata yritysten kaikkia päästöjä ilmaisjaon kireiden sääntöjen vuoksi. Direktiivin mukaan näiden toimialojen osalta voidaan vielä jatkaa päästöoikeuksien ilmaisjakoa vuosina 2013—2014, jonka jälkeen tarkistetaan ilmaisjaon piirissä olevien toimialojen luetteloa. Suurin osa energiantensiivisistä teollisuudesta on ilmaisjaon piirissä. Valiokunta viittaa komission tiedonantoon aiheutuvista kustannuksista ja hyödyistä, jos EU:n tavoite kasvihuonekaasupäästöjen vähentämiseksi nostetaan 30 prosenttiin. Komissio on tiedonannossaan tarkastellut myös energiantensiivisten alojen hiilivuotovaaran tilannetta. Komission keskeinen päätelmä on, että nykyiset menetelmät hiilivuodon estämiseksi kyseisillä teollisuudenaloilla — ilmaiset päästöoikeudet ja mahdollisuus käyttää kansainvälisiä hyvityksiä — ovat perusteltuja ja että päästövähennystavoitteen kiristämällä olisi vain rajallinen vaikutus hiilivuotoon, jos olemassa olevat toimenpiteet pysyvät voimassa. Valiokunta pitää tarpeellisena hiilivuotouhkan ja ilmaisjaon piirissä olevien teollisuudenalojen kriittistä kokonaistarkastelua päästökauppajärjestelmän toimivuuden kannalta ottaen huomioon päästövähennysten huomattava kiristyminen tulevaisuudessa.

Lausunto

Lausuntonaan ympäristövaliokunta esittää,

että talousvaliokunta ottaa edellä olevan huomioon.

YmVL 28/2010 vp — HE 315/2010 vp

Helsingissä 27 päivänä tammikuuta 2011

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

pj.	Susanna Huovinen /sd	Timo Korhonen /kesk
vpj.	Pentti Tiusanen /vas	Merja Kuusisto /sd
jäs.	Rakel Hiltunen /sd	Sanna Perkiö /kok
	Timo Juurikkala /vihr	Janne Seurujärvi /kesk
	Tanja Karpela /kesk	Pauliina Viitamies /sd
	Timo Kaunisto /kesk	Anne-Mari Virolainen /kok.

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Marja Ekroos.