

YMPÄRISTÖVALIOKUNNAN LAUSUNTO 30/2008 vp

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

Suurelle valiokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

Suuri valiokunta on 3 päivänä lokakuuta 2008 lähettänyt jatkokirjelmät 1. YM 23.09.2008 ja 2. VNK 30.09.2008 asiassa valtioneuvoston kirjelmä komission ehdotuksesta päästökauppadirektiivin 2003/87/EY muuttamisesta (päästökauppa) U 9/2008 vp ympäristövaliokunnalle mahdollisia toimenpiteitä varten.

- jäsen Satu Hassi, jäsen Eija-Riitta Korhola ja jäsen Riitta Myller, Euroopan parlamentti
- EU-erityisasiantuntija Merja Turunen, valtioneuvoston kanslia
- neuvotteleva virkamies Päivi Janka, työ- ja elinkeinoministeriö
- yli-insinööri Magnus Cederlöf, ympäristöministeriö.

Asiantuntijat

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina

Viitetiedot

Valiokunta on aikaisemmin antanut asiasta lausunnon YmVL 9/2008 vp.

VALTIONEUVOSTON JATKOKIRJELMÄT

Ehdotus

Ilmasto- ja energiapaketin jatkoneuvotteluissa keskeisiä kysymyksiä ovat muun muassa päästövähennysten toimeenpano kohti vuoden 2020 velvoitetta ja sanktiot, joustavuus ja hankemekanismin käyttö, siirtyminen 20 prosentin vähennystavoitteesta 30 prosentin vähennystavoitteeseen, päästöoikeuksien huutokauppa ja huutokaupattavien oikeuksien viitevuosi sekä hiili-vuodolle alttiiden teollisuudenalojen kohtelu.

Valtioneuvoston kanta

Komission ehdotuksen mukaan jäsenmaiden huutokaupattavien päästöoikeuksien osuus pe-

rustuisi vuoden 2005 päästötietoihin. Tämä on Suomen kannalta erittäin ongelmallinen lähestymistapa, koska Suomen päästökauppasektorin päästöt olivat vuonna 2005 poikkeuksellisen alhaiset. Laskentaperusteena ei tulisi käyttää yksittäisen vuoden tietoja, vaan vähintään kahden vuoden keskiarvoa. Suomen kannalta kyse on valtion talouden kannalta merkittävästä asiasta, koska sovellettaessa laskentajaksoa huutokaupattavia päästöoikeuksia saadaan n. 20 prosenttia enemmän kuin yksittäisen vuoden (2005) perusteella. Hyväksyttävä kokonaisratkaisu ilmasto- ja energiapaketista Suomen osalta edellyttää, että perusvuosikysymyksessä vuoden 2005 poik-

keuksellisuus otetaan sopivalla tavalla huomioon.

Komission ehdotus sisältää menettelyn, jonka mukaan ns. hiilivuodolle alttiit teollisuudenalat voivat tarvittaessa saada ilmaisia päästöoikeuksia muita teollisuuden aloja enemmän. Tarkoituksena on, että ensin määritellään ne toimialat, jotka olisivat tämän erityiskohtelun piirissä. Tältä osin komission valmistelutyö on jo käynnistynyt. Toisessa vaiheessa päätetään niistä toimista, jotka tarvitaan hiilivuodon estämiseksi. Jatkoneuvotteluissa tulee varmistua siitä, että Suomen ja hiilivuotokysymyksen kannalta keskeiset toimialat riittävän selkeällä tavalla sisältyvät päästöoikeuksien jaossa erityiskohtelua tarvitsevan teollisuuden määrittelyyn. Käytännössä tämä tarkoittaa ensisijaisesti sitä, että direktiiviin tulee sisällyttää mahdollisimman selkeästi ne kriteerit, joiden perusteella hiilivuodolle alttiit toimialat määrittyvät. Hiilivuotoriskiä arvioitaessa tulisi ottaa huomioon myös päästökaupasta aiheutuvien kustannusten vaikutukset eri teollisuudenalojen kannattavuuteen ja sitä kautta kilpailukykyyn.

Komission ehdotus perustuu siihen, ettei miltekään sähköntuotannolle jaeta ilmaisia päästöoikeuksia. Näin ollen yhteistuotantolaitosten tuottaman sähkön osalta ei olisi mahdollista jakaa ilmaisia päästöoikeuksia. Valtioneuvoston käsityksen mukaan teollisuuden yhteistuotantolaitosten tuottaman sähkön osalta tulisi olla mahdollista jakaa ilmaisia päästöoikeuksia samoilla periaatteilla kuin itse teollisuuslaitoksille jaetaan oikeuksia. Myös teollisuusprosessien prosessikaasuilla tuotetulle sähkölle tulisi olla mahdollista jakaa ilmaisia päästöoikeuksia. Molemmissa tapauksissa on kyse toiminnoista, jotka suoraan palvelevat teollisuuslaitoksia ja ovat allokaation kannalta verrattavissa niihin.

Uusien jäsenmaiden taholta on esitetty, että vuoden 1990 jälkeinen päästökehitys on otettava huomioon huutokaupattavien oikeuksien jaossa. Tämä voisi tapahtua siten, että 10 % huutokaupattavista päästöoikeuksista jaetaan jäsenmaiden kesken vuoden 1990 jälkeen tapahtuneen päästökehityksen perusteella. Tämä suosisi uusia jäsenmaita sen vuoksi, että niiden pääs-

töt ovat selvästi alemmalla tasolla kuin vuonna 1990. Valtioneuvosto suhtautuu varauksellisesti tähän ehdotukseen, koska komission esittämä ilmasto- ja energiapaketti ottaa hyvin huomioon uusien jäsenmaiden tilanteen ja sisältää jäsenmaiden solidaarisuutta vahvistavia elementtejä. Lisäksi päästökauppasektorin päästöistä ei ole tarkkoja tietoja ajanjaksolta ennen vuotta 2005. Komission direktiiviehdotuksen mukaan sähköntuotannolle ei jaeta enää ilmaisia päästöoikeuksia, vaan se on täyden huutokaupan piirissä vuodesta 2013 lähtien. Teollisuuden osalta ilmaisaajan osuus pienenee asteittain. Sama koskee lämmöntuotantoa, sekä yhteistuotannon yhteydessä tuotettua lämpöä että erillistä kaukolämpöä. Uudet jäsenmaat ovat esittäneet, että myös sähköntuotanto siirtyisi asteittain huutokaupan piiriin. Valtioneuvosto pitää kuitenkin tärkeänä, että sähköntuotannon osalta siirrytään (poikkeuksena teollisuuden CHP-sähkö ja prosessikaasuista tuotettu sähkö) täyteen huutokauppaan heti 2013 lähtien.

Valtioneuvosto hyväksyy yleisellä tasolla komission lähestymistavan, jonka mukaan mekanismien hyödyntämismahdollisuudet kasvavat, kun siirrytään EU:n riippumattomasta päästövähennysvelvoitteesta kansainvälisen sopimuksen mukaiseen velvoitteeseen. Mekanismitilipiikan jatkuvuus tulisi turvata myös siinä tilanteessa, ettei ole vielä syntynyt uutta kansainvälistä ilmastopuimusta. Määrällisen tavoitteen määrittelyssä on toisaalta huolehdittava siitä, että päästökaupan yrityksille varataan aito mahdollisuus mekanismien käyttöön ja kustannustehokkuuteen. Toisaalta on syytä pitää kiinni siitä, että mekanismien rooli on muita toimia täydentävä. Käytännössä tämä tarkoittaa sitä, että korkeintaan puolet vähennysvelvoitteesta voidaan saavuttaa mekanismeilla. Sen sijaan valtioneuvosto pitää ongelmallisena komission ehdotuksen mukaista vaatimusta hanketyyppien hyväksyttävyydestä. Komissio ehdottaa, että käytettävissä olisivat ainoastaan sellaiset hankkeet, jotka ovat kaikkien jäsenmaiden hyväksymiä. Valtioneuvosto katsoo, että vaatimus johtaa huomattavaan epävarmuuteen sen suhteen, mitkä hanketyypit olisivat hyödynnettävissä. Kaudella

2008—2012 hyväksytyille hankkeille ei tulisi taannehtivasti luoda uusia rajoitteita.

Päästökaupan osalta siirtyminen tiukempaan velvoitteeseen tapahtuu komission ehdotuksen artiklan 28 perusteella siten, että uuden sopimuksen ratifiointipäätös EU:n osalta toimii laukaisumekanismina, jonka perusteella siirrytään myös päästökauppajärjestelmän puitteissa tiu-

kempaan tavoitteeseen. Valtioneuvosto lähtee siitä, että EU ja sen jäsenmaat arvioivat uuden sopimuksen riittävyttä ja kattavuutta ratifiointiprosessin yhteydessä. Valtioneuvosto voi hyväksyä, että siirtyminen tiukempaan velvoitteeseen voi tapahtua komission ehdottamalla tavalla.

VALIOKUNNAN KANNANOTOT

Perustelut

Ympäristövaliokunta yhtyen valtioneuvoston kantaan ja viitaten aikaisempiin lausuntoihinsa komission energia- ja ilmastopaketista (YmVL 7/2008 vp, YmVL 8/2008 vp, YmVL 9/2008 vp ja YmVL 15/2008 vp) uudistaa niissä esittämässä kannanotot ja painottaa yleisellä tasolla edelleen sitä näkemystä, että EU:n tulee jatkossakin toimia aktiivisen ilmastopolitiikan edelläkävijänä. Kansainvälisestä taloustilanteesta huolimatta ilmastomuutoksen haasteisiin on vastattava tehokkailla toimenpiteillä, koska ilmastomuutoksen pysäyttäminen nyt on huomattavasti halvempaa kuin siirtää toimenpiteet myöhemmään ajankohtaan.

Valiokunta kiinnittää huomiota siihen, että hallitustenvälisen ilmastopaneelin IPCC:n arvio hiilidioksidin 445—490 ppm:n pitoisuustasosta ja noin kahden asteen lämpötilannoususta ei näyttäisi viimeisimpien tietojen mukaan toteutuvan, vaan lämpötilan nousu voi olla oletettua suurempaa. Uusimpien arvioiden mukaan hiilidioksidin tavoitetaso saatetaan jatkossa joutua asettamaan jopa 350 ppm:n pitoisuustasoon. Ilmastomuutoksen haaste vaatii siten entistä mittavampia päästövähennyksiä tulevana vuosikymmeninä. Tämänkin vuoksi on tärkeää, että kasvihuonekaasupäästöt pystytään kääntämään mahdollisimman nopeasti selvään laskuun.

Valiokunta viittaa tässä myös uusiutuvista lähteistä peräisin olevan energian käytön edistämisen jatkokirjelmää koskevaan lausuntoonsa YmVL 28/2008 vp, päästökauppadirektiivin tarkistamisen jatkokirjelmää koskevaan lausuntoonsa YmVL 29/2008 vp sekä hiilidioksidin

geologista varastointia koskevan jatkokirjelmän lausuntoonsa YmVL 31/2008 vp.

Keskeistä on saavuttaa aiemmin sovitut päästövähennystavoitteet toteuttava ratkaisu mahdollisimman nopeasti. Vaikuttavuuden varmistamiseksi valiokunta katsoo, että on tärkeää vahvistaa mekanismeja, joilla kaikki EU:n jäsenmaat saadaan käytännössä toteuttamaan päästövähennystoimet. Ilmasto- ja energiapaketin vaikutuksia tulee pyrkiä arvioimaan kokonaisuutena, koska paketin osat vaikuttavat toisiinsa ja toteutustavoilla on erilaisia vaikutuksia.

Aikaisemmissa kannanotoissaan esittämänsä lisäksi valiokunta kiinnittää erityisesti huomiota seuraaviin näkökohtiin.

Valiokunta tukee myös edellä esittämäänsä viitaten tarvittaessa tehokasta siirtymistä 30 prosentin päästövähennysvelvoitteeseen. Sopimuksen voimaantulon sijasta EU:n ratifiointipäätöksen tulisi laukaista siirtyminen tiukempaan kansainvälisen sopimuksen mukaiseen velvoitteeseen. Viivytyksetön siirtyminen tiukempaan velvoitteeseen on perusteltua myös siksi, että siten tuetaan eurooppalaisen ympäristöteknologian kehittämistä ja käyttöönottoa ja vahvistetaan Euroopan kilpailukykyä. Ratifioinnin myötä tarkistetaan lineaarinen vuotuinen vähennystekijä siten, että saavutetaan uuden sopimuksen mukainen vaatimustaso. Lähtökohtaisesti päästökaupasektorin osuus kokonaispäästövähennyksestä säilyy tällöin samalla tasolla.

Valiokunta tukee riittävän joustavuuden turvaamista päästövähennysvelvoitteiden toimeenpanossa. Mekanismin hyödyntämismahdollisuuden kasvaminen voi olla perusteltua esimer-

kiksi siirryttäessä 30 prosentin päästövähennysvelvoitteeseen. Joustavuus tulee kuitenkin turvata kunkin sektorin sisällä. Päästökauppasektorin ja sen ulkopuolisten sektoreiden välistä päästövähennysyksiköiden siirtoa ei tulisi hyväksyä, koska se voi aiheuttaa päästöoikeuksien hintaan epävarmuutta. Lisäksi lähtokohtana tulee edelleen olla hankemekanismin (JI, yhteistoteutus ja CDM, puhtaan kehityksen mekanismi) täydentävyys siten, että kotimaisin toimin on toteutettava vähintään 50 prosenttia velvoitteesta.

Valiokunta pitää tärkeänä ponnistelujen jatkamista neuvottelujen onnistumiseksi viitevuoden 2005 muuttamiseksi useamman vuoden jaksoksi vuosittaisten vaihtelujen tasaamiseksi. Komission laskelmat osoittavat, että Suomen tilanne oli vuonna 2005 poikkeuksellinen. Valiokunta katsoo, että muutos ei vaikuttaisi ilmasto- ja energiapaketin perusrakenteeseen eikä heikentäisi muiden maiden asemaa Suomen päästöjen pienuuden vuoksi.

Hiilivuotouhka koskee ensisijaisesti energia-intensiivistä prosessiteollisuutta ja on siten Suomen kannalta erityisen tärkeä kysymys. Hiili-

vuodolle herkän teollisuuden kilpailukyyn turvaaminen nykyisessä erittäin vaikeassa tilanteessa on tärkeää, ja siksi hiilivuodon arvioinnissa sovellettavista kriteereistä tulee sopia mahdollisimman nopeasti. Komissio valmistelee parhaillaan kriteereitä hiilivuodolle alttiiden sektoreiden määrittämiseksi. Päästöoikeuksien osittainen tai täysi ilmaisjako benchmarkingin perusteella turvaisi näiden sektoreiden aseman siihen saakka, että kansainvälisissä neuvotte- luissa on edetty niin pitkälle, että hiilivuotouh- kaa ei enää ole. Valiokunta korostaa edelleen myös tarvetta varmistua Suomessa laajasti käy- tössä olevan yhdistetyn sähkön ja lämmön tuo- tannon (CHP) suotuisasta kohtelusta. Vastaavas- ti prosessikaasulla tehdyn sähkön ilmaiset pääs- töoikeudet on perusteltua hyväksyä.

Lausunto

Lausuntonaan ympäristövaliokunta ilmoittaa,

että se yhtyy asiassa valtioneuvoston kantaan edellä esitetyin painotuksin.

Helsingissä 13 päivänä marraskuuta 2008

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

pj. Rakel Hiltunen /sd
vpj. Pentti Tiusanen /vas
jäs. Marko Asell /sd
Christina Gestrin /r
Tanja Karpela /kesk
Timo Kaunisto /kesk
Timo Korhonen /kesk

Merja Kuusisto /sd
Tapani Mäkinen /kok
Petteri Orpo /kok
Sanna Perkiö /kok
Kimmo Tiilikainen /kesk
Oras Tynkkynen /vihr
Henna Virkkunen /kok.

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Marja Ekroos.