

YMPÄRISTÖVALIOKUNNAN LAUSUNTO 9/2008 vp

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

Suurelle valiokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

Eduskunnan puhemies on 6 päivänä maaliskuuta 2008 lähettänyt valtioneuvoston kirjelmän komission ehdotuksesta päästökauppadirektiivin 2003/87/EY muuttamisesta (päästökauppa) (U 9/2008 vp) käsiteltäväksi suureen valiokuntaan ja samalla määrännyt, että ympäristövaliokunnan on annettava asiasta lausuntonsa suurelle valiokunnalle.

Asiantuntijat

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina

- vanhempi budjettisihteeri Päivi Valkama ja erityisasiantuntija Markku Stenborg, valtiovarainministeriö
- ympäristöjohtaja Veikko Marttila, maa- ja metsätalousministeriö
- neuvotteleva virkamies Päivi Janka, erikoisutkija Juha Rajala ja ylitarkastaja Nina Routti-Hietala, työ- ja elinkeinoministeriö
- yli-insinööri Magnus Cederlöf, ympäristöministeriö
- jäsen Satu Hassi ja jäsen Kyösti Virrankoski, Euroopan parlamentti
- pääjohtaja Petteri Taalas, Ilmatieteen laitos
- tutkimuspäällikkö Jyri Seppälä, Suomen ympäristökeskus
- toimitusjohtaja Pasi Holm, Pellervon taloudellinen tutkimuslaitos PTT
- professori Peter Lund, Teknillinen korkeakoulu

- hallituksen puheenjohtaja Jussi Nykänen, GreenStream Network Oy
- ilmastoasioiden päällikkö Kari Kankaanpää, Fortum Oyj
- johtava asiantuntija Lassi Hietanen, Lassila & Tikanoja
- toimitusjohtaja Jouko Kinnunen, Motiva Oy
- toimitusjohtaja Matti Hilli, Vapo Oy
- asiantuntija Mikael Ohlström, Elinkeinoelämän keskusliitto EK
- johtaja Jukka Leskelä, Energiateollisuus ry
- energia- ja ympäristöpäällikkö Stefan Sundman, Metsäteollisuus ry
- johtaja Markku Leinos, Rakennusteollisuus RT ry
- energiainsinööri Kalevi Luoma, Suomen Kuntaliitto
- johtaja Martti Kätkä, Teknologiateollisuus ry
- toimitusjohtaja Katri Penttinen, Ympäristöyritysten Liitto ry
- toimitusjohtaja Jarmo Nupponen, Öljy- ja Kaasualan Keskusliitto
- hallituksen puheenjohtaja Satu Helynen, Finbio ry
- energiakampanjoitsija Lauri Myllyvirta, Greenpeace Pohjola ry
- ympäristönsuojelupäällikkö Jouni Nissinen, Suomen luonnonsuojeluliitto ry
- ekonomisti Harri Hietala, Suomen Yrittäjät ry
- ilmasto-ohjelman päällikkö Karoliina Auvinen, WWF Finland.

Lisäksi kirjallisen lausunnon ovat antaneet seuraavat tahot:

- Valtion taloudellinen tutkimuskeskus
- Puuenergia ry

Viitetieto

Valiokunta on antanut asiaan liittyen lausunnot YmVL 7/2008 vp ja YmVL 8/2008 vp.

VALTIONEUVOSTON KIRJELMÄ

Ehdotus

Direktiiviehdotuksen keskeisinä tavoitteina ovat päästökauppajärjestelmän kustannustehokkuuden, yleisen toimivuuden sekä läpinäkyvyyden parantaminen. Direktiivin muuttamisen yhtenä lähtökohtana ovat kevään 2007 Eurooppa-neuvoston asettamat tavoitteet päästöjen vähentämiseksi. Ehdotuksessa varaudutaan ensisijaisesti EU:n omaan 20 prosentin päästövähennyksen toimeenpanoon, mutta otetaan myös huomioon tarvittavat muutokset siinä tilanteessa, että solmitaan uusi kattava kansainvälinen sopimus päästövähennyksistä.

Komissio ehdottaa järjestelmän laajentamista ensisijaisesti uusien teollisuusalojen suuntaan. Sisällytettävät toimialat ovat petrokemian teollisuus, ammoniakkin valmistus, alumiinin tuotanto näiden toimialojen hiilidioksidipäästöjen osalta. Lisäksi järjestelmään ehdotetaan typpioksiduulipäästöt (N_2O) ja hiilidioksidipäästöt typpi-, adipiini- sekä glyksaalihiapon valmistuksesta sekä alumiinituotannon PFC-päästöt.

Jäsenmaiden osuudet huutokaupattavasta päästöoikeusmäärästä määräytyvät sen mukaan, kuinka suuri niiden osuus on ollut vuoden 2005 kokonaispäästöistä. Huutokaupattavien päästöoikeuksien kokonaismäärästä siirretään sivuun 10 prosenttia ns. solidaarisuuserää varten. Tämä osa päästöoikeuksista jaetaan uudelleen jäsenmaille niiden BKT per capita -lukujen sekä kasvunusteiden perusteella. Uudelleenjaon piirissä ovat pääsääntöisesti EU:n uudet jäsenmaat, mutta myös muutama korkean BKT-tason maa (Luxemburg, Belgia ja Ruotsi).

Energiaintensiivisen teollisuuden osalta ehdotus sisältää mahdollisuuden suurempaan ilmaisjakoon kuin muiden toimialojen osalta olisi mahdollista, mistä komissio päättää vuoteen 2010 mennessä. Komissio arvioi tilanteen vuon-

na 2011 ja ottaa tällöin huomioon, miten kansainvälinen ilmastopolitiikka on siihen mennessä kehittynyt. Komissio antaa tällöin tilannereportin, johon sisältyy myös toimenpide-ehdotukset. Näihin sisältyvät tarkemmat säännöt hiilivuodolle alttiin energiantensiivisen teollisuuden ilmaisjaon säännöistä sekä mahdollisesti muita tarvittavia toimia.

Komission käsityksen mukaan päästöoikeuksien jakaminen huutokaupalla on paras tapa varmistua järjestelmän tehokkuudesta. Komissio katsoo, että huutokauppa edistää järjestelmän yksinkertaisuutta ja läpinäkyvyyttä, välttää parhaiten epätarkoituksenmukaiset tulonjakovaikutukset, on linjassa saastuttaja maksaa -periaatteen kanssa sekä ottaa huomioon varhaiset toimet päästöjen vähentämiseksi. Tästä johtuen huutokaupan tulee komission käsityksen mukaan olla järjestelmän pääasiallinen jakomenetelmä. Koska täydelliseen huutokauppaan kautta linjan ei ole kuitenkaan mahdollista siirtyä tässä vaiheessa, määritellään toimialakohtaisesti huutokaupan osuus. Komission lähtökohtana on kuitenkin, että jo 2013 n. 2/3 päästöoikeuksista huutokaupataan.

Komission ehdotuksen mukaan päästöoikeuksien kokonaismäärän tulee olla linjassa EU:n yleisen 20 prosentin vähennystavoitteen kanssa. Komission ehdotus tarkoittaa, että direktiivissä määritellään päästövähennyksille lineaarinen polku lähtemällä liikkeelle jaksen 2008—2012 keskipisteestä. Määränpäänä on vuosi 2020, johon liittyvä päästö määrä on yhteensä 1 720 miljoonaa tonnia CO_2 -ekv. Verrattuna vuoden 2005 päästöihin kyseessä on 21 prosentin vähennys vuoteen 2020 mennessä. Laskelmat perustuvat kuitenkin nykyiseen soveltamisalaan eli muuttuvat jossain määrin kun soveltamisalaa laajennetaan.

Joustomekanismien hyödyntämisen osalta komission ehdotus perustuu siihen, että Kioton pöytäkirjan mukaisten joustomekanismien JI:n ja CDM:n (yhteistoteutus ja puhtaan kehityksen mekanismi) hyödyntäminen päästökauppajärjestelmän puitteissa riippuu kansainvälisen ilmastopimuksen synnystä. Lähtökohtaisesti mekanismien hyödyntämistä rajoitetaan selvästi, jos kansainvälistä sopimusta ei saada aikaan. Komissio näkee riskin, että mekanismien hyödyntämisen suhteellisen suuri volyymi alentaisi päästöoikeuksien hintaa liikaa sekä vähentäisi kiinnostusta päästöjen vähentämiseen yhteisön alueella.

Toisella päästökauppakaudella 2008—2012 JI ja CDM tarjoavat päästökaupan toiminnanharjoittajille mahdollisuuden kustannustehokkaaseen ja joustavaan päästövähennyksien toimeenpanoon hyödyntämällä päästövähennyshankkeilla hankittuja päästövähennysyksiköitä. Mekanismien hyödyntäminen 2012 jälkeen perustuisi edellisen kauden (2008—2012) ylijäämään eli siihen osuuteen joka on jäänyt silloin käyttämättä. Mekanismien käyttömahdollisuus koski ensisijaisesti kauden 2008—2012 käynnistettyjä hankkeita, kuitenkin niin, että vähennysyksiköt voisivat olla peräisin sekä jaksolta 2008—2012 että sen jälkeiseltä ajalta. Päästövähennyksiä vuoden 2012 jälkeen perustetuista uusista hankkeista voitaisiin kuitenkin hyväksyä vähiten kehittyneiden maiden osalta.

Mekanismit nähdään kannustimena lähinnä kehittyville maille osallistua ja sitoutua kansainväliseen ilmastopolitiikkaan. Kun kansainvälinen ilmastopöytäkirja saadaan aikaan, mekanismien hyödyntämismahdollisuudet kasvavat. Tällöin toiminnanharjoittajat voisivat hyödyntää sellaisista maista peräisin olevia CERejä ja ERUja (päästövähennyksiä), jotka ovat hyväksyneet kansainvälisen sopimuksen. Mekanismien hyödyntämismahdollisuus kasvaisi 50 prosentilla uuden kansainvälisen sopimuksen aiheuttamasta lisävähennystarpeesta riippumatta sopimuksen kattavuudesta ja sisällöstä.

Lisäksi ehdotus sisältää säännöksiä kytkenästä kolmansien maiden järjestelmien kanssa sekä päästöjen tarkkailusta ja raportoinnista.

Valtioneuvoston kanta

Ensimmäisen kauden (2005—2007) aikana päästökauppajärjestelmä ei kaikilta osin ole toiminut toivotulla tavalla. Näiden kokemusten pohjalta on syytä tarkastella tarvittavia muutoksia direktiiviin. Vaikka päästöoikeuksia myönnettiin ensimmäisellä jaksolla liikaa, järjestelmä yleisesti ottaen oli toimintakykyinen. Valtioneuvosto pitää direktiivimuutoksen lähtökohtana, että järjestelmän tehokkuutta ja läpinäkyvyyttä on edelleen parannettava vuoden 2012 jälkeistä aikaa ajatellen.

Valtioneuvosto suhtautuu myönteisesti siihen, että päästöoikeuksien kokonaismäärä ja niiden vähentäminen kohti vuoden 2020 vähennystavoitetta määritellään direktiivissä. Tällä tavalla luodaan ennustettavuutta ja selkeyttä järjestelmän tavoitteiden osalta.

Pääasiallisen jakomenetelmän muuttaminen huutokaupaksi on yleisesti ja myös Suomen kannalta erittäin keskeinen muutos päästökauppajärjestelmään. Komission ehdotuksen mukaan jäsenmaiden huutokaupattava osuus perustuu vuoden 2005 päästötietoihin. Tämä on Suomen kannalta erittäin ongelmallinen lähestymistapa, koska Suomen päästökauppasektorin päästöt olivat pohjoismaisten sähkömarkkinoiden hyvän vesivoimatilanteen ja metsäteollisuuden pitkän seisokin vuoksi poikkeuksellisen alhaiset. Laskentaperusteena ei tulisi käyttää yksittäisen vuoden tietoja, vaan vähintään kahden vuoden keskiarvoa. Komission ehdotukseen sisältyy maininta, että komissio olisi valmis käyttämään myös vuoden 2006 päästötietoja vertailussa heti, kun tiedot ovat saatavilla.

Järjestelmän menettelytapojen harmonisointi on sinänsä myönteistä. Valtioneuvosto on kuitenkin korostanut toimialakohtaisen lähestymistavan merkitystä. Erityinen huoli on kansainvälisessä kilpailussa toimivan energiantensiivisen teollisuuden asema, joka tulisi ottaa huomioon päätettäessä päästöoikeuksien jakomenetelmistä. Komission ehdotus sisältääkin menettelyn, jonka mukaan ns. hiilivuodolle alttiit teollisuudenalat voivat tarvittaessa saada ilmaisia päästöoikeuksia. Jatkoneuvotteluissa tulee varmistua siitä, että Suomen ja hiilivuotokysymyk-

sen kannalta keskeiset toimialat riittävän selkeällä tavalla sisältyvät päästöoikeuksien jaossa erityiskohtelua tarvitsevan teollisuuden määrittelyyn. Lisäksi tulisi pyrkiä siihen, että tästä asiasta saadaan selvyys mahdollisimman varhaisessa vaiheessa. Uusi maailmanlaajuinen sopimus päästöjen vähentämisestä vuoden 2012 jälkeen sekä sopimuksen kattavuus ja sisältö ovat myös kilpailukyky- ja hiilivuotonäkökulmasta ensiarvoisen tärkeitä. Suomen kannalta on ongelmallista, että sähkön tuotantotapoja ei eritellä ehdotuksessa. Näin ollen lauhdetuotantoa ja yhteistuotantosähköä kohdeltaisiin ehdotuksen mukaan samalla tavalla. Suomessa yleisesti käytössä olevaa sähkön ja lämmön yhteistuotantoa tai kaukolämmön tuotantoa ei oteta direktiiviehdotuksessa juurikaan huomioon. Suomen kannalta erityisesti teollisuuden sähkön ja lämmön yhteistuotanto, joka tapahtuu kiinteässä yhteydessä teollisuuslaitoksiin ja niiden tarpeiden mukaan, tulisi myös sähköntuotannon osalta nähdä osana teollista toimintaa. Kaukolämmityksen ja sen yhteydessä tuotetun sähkön osalta Suomen kannan valmistelu edellyttää tarkempaa analyysiä komission energia- ja ilmastopakettin ja sen toimeenpanon vaikutuksista.

Valtioneuvosto ei tue sitä, että direktiiviin lisätään sääntöjä huutokauppatulojen korvamerkinnästä. Pakollinen korvamerkintä olisi ristiriidassa Suomessa sovellettavien budjettiperiaat-

teiden ja perustuslain 83 ja 84 §:n kanssa, koska Suomessa lähdetään siitä, että tulot ovat lähtökohtaisesti yleiskatteellisia, ja näin ollen pakollinen korvamerkintä kaventaisi eduskunnan budjettivaltaa. Asiasta muodostetaan yksityiskohtaisempi kanta perusteluineen valmistelun edetessä. Eduskuntaa informoidaan valmistelun aikana. Valtioneuvosto katsoo myös, että huutokaupattavien päästöoikeuksien uudelleenjakoa jäsenmaiden välillä on ongelmallinen lähestymistapa. Jäsenmaiden välistä solidaarisuutta tulee edistää sitä varten luotujen mekanismien avulla eikä päästökauppajärjestelmän kautta.

Valtioneuvosto korostaa myös joustomekanismien asemaa päästökaupan yhteydessä. Niiden käytölle asetettavilla rajoituksilla on keskeinen vaikutus päästöoikeuksien hintatasoon. Rajoitusten käyttö ja tasot vaativat siksi huolellista arviointia. Mekanismien käyttömahdollisuudessa tulisi säilyttää liikkumavara uuden kansainvälisen ilmastopimuksen kattavuuden ja sisällön huomioimiseksi. Mekanismpolitiikan jatkuvuus tulisi turvata myös siinä tilanteessa, ettei ole vielä syntynyt uutta kansainvälistä ilmastopimusta. Ehdotuksen käsittelyä vaikeuttaa se, että päästökauppajärjestelmän eräät elementit siirretään myöhemmin päätettäväksi komitologiamenettelyssä. Suomen näkemyksen mukaan periaatteellisesti tärkeistä asioista ei tule päättää komitologiassa.

VALIOKUNNAN KANNANOTOT

Perustelut

Ilmasto- ja energiapaketti vahvistaa EU:n edelläkävijäasemaa

Valiokunta yhtyen valtioneuvoston kantaan suhtautuu myönteisesti komission ilmasto- ja energiapaketin tavoitteisiin katsoen, että ehdotukset vahvistavat EU:n edelläkävijän asemaa kansainvälisessä ilmastopolitiikassa. Valiokunta painottaa, että paketin keskeisistä ehdotuksista tulee saada ratkaisu mahdollisimman nopeasti, kuitenkin viimeistään ennen EU:n parlamenttiviaaleja ja ennen kuin kansainvälisen ilmastopimi-

muksen jatkosta päätetään Kööpenhaminassa vuonna 2009. EU:lla on ollut edelläkävijän rooli kansainvälisessä ilmastopolitiikassa, ja sen tulee pystyä toimimaan uskottavasti omien sitoumustensa osalta myös vuoden 2012 jälkeistä aikaa koskevasta ilmastopimuksesta päätettäessä. Edelläkävijän rooli tulee säilyttää, sillä teollisuusmaat ovat pääosin aiheuttaneet ilmastomuutoksen käynnistymisen, vaikka esimerkiksi EU:n suhteellinen osuus globaaleista päästöistä koko ajan pieneneekin.

Valiokunta korostaa myös, että ilmastomuutoksen haaste vaatii ehdotusta mittavampia pääs-

tövähennyksiä tulevana vuosikymmeninä. EU on sitoutunut joka tapauksessa 20 prosentin päästövähennykseen, mutta tavoite nousee 30 prosenttiin, jos saadaan aikaan kansainvälinen sopimus, jossa muut kehittyneet maat sitoutuvat vastaaviin päästövähennyksiin ja taloudellisesti edistyneemmät kehitysmaat sitoutuvat osallistumaan pyrkimykseen riittävässä määrin vastuidensa ja valmiuksiensa mukaisesti. Siksi on tärkeää, että kehityksen suuntaa pystytään kääntämään mahdollisimman nopeasti. Esimerkiksi sir Nicholas Sternin vuonna 2006 julkaiseman raportin mukaan ilmastonmuutoksen pysäyttäminen nyt maksaa noin prosentin maailman BKT:stä, mutta viivyttely aiheuttaa sen, että ilmastonmuutoksen hinta nousee jopa 5—20 prosenttiin BKT:stä.

Energiamarkkinoiden murros ja EU:n edelläkävijyys tulee nähdä voimavarana, joka luo merkittäviä mahdollisuuksia kestävä kehityksen vaatimukset täyttävän teknologian toimittajille ja energiantuottajille avaten uusia liiketoimintamahdollisuuksia myös suomalaisille yrityksille, joiden osaamisella on jo ennestään hyvä maine. Olennaista on myös energiansäästöön liittyvä uusi teknologia, jonka käyttöönotto energianhinnan noustessa muuttuu kannattavaksi. Systemaattinen panostus teknologian kehittämiseen alentaa pitkällä tähtäimellä varmimmin CO₂-päästöjen rajoittamisen kustannuksia sekä yritystasolla että koko kansantaloudessa. Myös hiilidioksidin talteenotto- ja varastointiteknologian (CCS) kehittäminen on perusteltua, koska fossiilisia polttoaineita joka tapauksessa käytetään tulevaisuudessakin maailmanlaajuisesti energiantuotantoon ja teknologialle on siten kysyntää. Teknologia on kuitenkin vasta kokeiluvaiheessa. Ilmasto- ja energiapakettiin kuuluu myös direktiiviehdotus hiilidioksidin talteenotosta. Valtioneuvosto valmistelee siitä erillisen kirjelmän ja valiokunta ottaa siihen kantaa erikseen.

Tärkeää on myös toimenpiteiden ympäristövaikutusten arviointi kokonaisuutena. Kasvihuonekaasupäästöjen vähetessä myös muut päästöt, kuten happamoittavat päästöt ja hiukkaspäästöt vähenevät. Kansallisella tasolla arviointi on vai-

keaa päästökaupan joustavasta luonteesta johtuen. Toisaalta onkin keskeistä pyrkiä arvioimaan ilmasto- ja energiapaketin vaikutuksia kokonaisuutena, koska paketin osat vaikuttavat toisiinsa ja eri toteutustavoilla on erilaisia vaikutuksia.

Valiokunta viittaa tässä myös uusiutuvan energian direktiivin tarkistamisesta antamaansa lausuntoon YmVL 7/2008 vp ja jäsenvaltioiden taakanjakoa koskevaan lausuntoonsa YmVL 8/2008 vp.

Energiatehokkuutta parannettava ja hiili-intensiteettiä alennettava

Energiatehokkuuden parantaminen on kustannustehokkain tapa vähentää päästöjä. Energiatehokkuuden toimintasuunnitelmat edistävät osaltaan energiatehokkuutta, samoin kuin yhteinen pyrkimys tuontienergiariippuvuuden vähentämiseen. Päästökauppajärjestelmä kannustaa itsessään energian käytön tehostamiseen ja hiili-intensiteetin alentamiseen parantamalla uusiutuvien energioiden kilpailukykyä. Kuitenkin esimerkiksi hukkalämmön hyödyntämiseen suur-energiantuotannossa ja teollisuudessa sekä yhdyskuntien jätevesien käsittelyssä on kiinnitetty liian vähän huomiota.

Direktiivissä päätetään päästöoikeuksien kokonaismäärän kehityksestä vuoteen 2020. EU:n laajuinen päästökatto varmistaa vähintään 20 prosentin päästövähennystavoitteen saavuttamisen. Direktiivissä määritelty lineaarinen vähennysura lisää järjestelmän ennakoitavuutta, kun lineaarinen vähennys on 1,74 prosenttia vuodessa, eli päästöt vähenevät 21 prosenttia verrattuna vuoteen 2005. Päästökaupan ympäristövaikutukset liittyvätkin ensisijaisesti jaettujen päästöoikeuksien kokonaismäärään. Käytännössä tämä tarkoittaa myös sitä, että päästöjä vähennetään selvästi enemmän päästökaupasektorilla kuin sen ulkopuolisilla sektoreilla. Tätä perustellaan kustannustehokkuudella eli sillä, että päästöjen vähentäminen päästökaupasektorilla on keskimäärin jonkin verran edullisempaa kuin muilla sektoreilla. Valiokunta pitää tarkistetun päästökauppajärjestelmän toimeenpanoa haastavana, mutta toteutettavissa olevana. Päästökauppa on

tarkistuksen jälkeen yhä selkeämmin eurooppalainen järjestelmä, josta jäsenvaltiolla ei ole paljoakaan mahdollisuuksia poiketa.

Päästökaupan ympäristövaikuttavuutta parannettava

Valiokunta tukee päästökauppajärjestelmää, joka sinänsä on kustannustehokas keino päästövähennysten aikaansaamiseksi. On tärkeää, että hiilidioksidipäästöillä on päästökauppajärjestelmän kautta hinta ja EU:n laajuinen päästökatto. Tavoitteena tulee lopulta olla toimiva, globaali päästökauppajärjestelmä, ja EU:n tulee toimia aktiivisesti sen aikaansaamiseksi. Päästökauppajärjestelmän toiminnassa on ollut heikkouksia, ja sitä tulee kehittää järjestelmän EU:n sisäisen toimeenpanon yhtenäisyyden parantamiseksi ja globaalin kiinnostuksen herättämiseksi. Päästökaupan tulee olla paitsi kustannustehokas myös riittävän selkeä ja joustava ollakseen uskottava ja käyttökelpoinen maailman merkittävien päästömaiden kannalta.

Päästökauppa edistää jo nykyisellään uusiutuvan energian kilpailukykyä ja käyttöä, ja siten se parantaa edellytyksiä vähähiiliseen talouteen siirtymiseksi teknologisella murroksella, jota voidaan verrata merkittävytydessään teolliseen vallankumoukseen. Lineaarinen päästövähennysura luo ennustettavuutta koko järjestelmälle, mikä on teollisuuden toimintakyvyn kannalta olennaista. Valiokunta tukee päästökauppajärjestelmän tarkistamista komission esittämään suuntaan sen ympäristövaikuttavuuden ja ennakoitavuuden parantamiseksi sekä kattavuuden laajentamiseksi. Uusiutuvan energian investointeihin ohjaamiseksi tulee harkita muidenkin kannustimien käyttöönottoa. Lentoliikenteen sisällyttämisestä päästökauppaan on jo erillinen ehdotus. Valiokunta pitää tärkeänä sekä lentoliikenteen että kansainvälisen merenkulun sisällyttämistä kansainvälisen päästökauppajärjestelmän piiriin.

Ympäristövaikuttavuuden osalta valiokunta korostaa tarvetta varmistua Suomessa laajasti käytössä olevan yhdistetyn sähkön ja lämmön tuotannon (CHP) suotuisasta kohtelusta. Yhdistetyssä sähkön- ja lämmöntuotannossa voidaan

samalla polttoaineella tuottaa samaan aikaan sekä sähköä että lämpöä, kun palamisprosessissa syntynyt energia, jota ei voida muuttaa sähköksi, kerätään talteen ja hyödynnetään esimerkiksi prosessihöyrynä tai kaukolämpönä. Yhdistetyssä tuotannossa voidaan päästä hyvin korkeisiin, jopa yli 90 prosentin hyötysuhteisiin. Erilistuotannossa, kuten uudehkoissa hiililauhde-tuotannossa, hyötysuhde on noin 40 prosenttia, koska lauhdeeksi jäänyttä lämpöä ei hyödynnetä. Noin 35 prosenttia Suomen sähkönkulutuksesta tuotetaan CHP:n avulla. Lämpöä ei kuitenkaan voida siirtää pitkiä matkoja, joten hajaautetun, paikallisen CHP:n rakentaminen on perusteltua. Toinen merkittävä edellytys CHP:n tuotannolle on polttoaineen saatavuus, kuten puupolttoaineen riittävyys biomassaan perustuvissa laitoksissa. CHP:llä tuotetulle lämmölle voi komission ehdotuksen mukaan saada ilmaisia päästöoikeuksia, mutta sähköntuotannolle ei.

Valiokunta pitää hyvänä komission esityksen lähtökohtaa, joka perustaa toimet toisaalta globaaliin enintään kahden asteen lämpenemisen tavoitteeseen ja toisaalta teollisuuspolitiikkaan, jolla pyritään turvaamaan eurooppalaisen energiaintensiivisen teollisuuden toimintakyky ja estämään hiilivuoto sekä luomaan työpaikkoja uusiutuvaan energiaan siirtymisen murroksessa. EU säilyttää keskeisen asemansa neuvotteluissa kunnianhimoisesta kansainvälisestä sopimuksesta, jonka tavoitteena on rajoittaa maailmanlaajuinen lämpötilan nousu kahteen celsiusasteeseen pitäen Balilla saavutettua edistystä rohkaisevana. Jos kehittyneet maat tai muut suurimmat kasvihuonekaasupäästöjen aiheuttajat eivät kuitenkaan osallistu kansainväliseen sopimukseen, kasvihuonekaasupäästöt saattavat lisääntyä kolmansissa maissa, joissa rajoituksia ei ole.

On syytä olettaa, että ennen kuin kaikki keskeiset valtiot ovat sitoutuneet sitovia päästövähennystavoitteita sisältävään kansainväliseen ilmastopopimukseen, uhkana on edelleen hiilivuoto eli tuotannon osittainen siirtyminen EU:n ulkopuolelle. Tehokkaimmin hiilivuotoa estää se, että päästökauppa laajenee kattamaan kaikki taloudellisesti merkittävät maat. Komissio toteaa,kin direktiiviehdotuksen johdanto-osassa, että

tietyille teollisuudenaloille jaetaan päästöoikeuksia ilmaiseksi hiilivuodon uhkan torjumiseksi. Valiokunta korostaa tarvetta turvata Suomen kansantalouden kannalta keskeisen energiantensiivisen teollisuuden suotuisa kohtelu viitaten edellä kuvattuun lähtökohtaan. Valiokunta pitää perusteltuna pyrkimystä aikaistaa näiden alojen määrittelyä.

Päästöoikeuksien huutokauppa

Pääasiallisen jakomenetelmän muuttaminen huutokaupaksi on keskeinen muutos päästökauppajärjestelmään. Valiokunta pitää tärkeänä sitä, että huutokaupasta saatavia tuloja voidaan käyttää ympäristöinvestointien, erityisesti uusiutuvan energian ja energiatehokkuuden edistämiseen. Valtioneuvosto toteaa, että korvamerkintä on ongelmallinen paitsi perustuslain kannalta myös silloin, jos se johtaa päästöoikeuksien uudelleenjakoon jäsenmaiden välillä. Valiokunta katsoo, että pakottavan määräyksen sijaan tulisikin pyrkiä kansalliselta pohjalta samaan päämäärään käyttämällä varoja uusiutuvan energian ja energiatehokkuuden edistämiseen.

Joustomekanismit

Valiokunta toteaa lopuksi, että joustomekanismien käytölle asetettavilla rajoituksilla on keskeinen vaikutus päästöoikeuksien hintatasoon. Rajoitusten käyttö ja tasot vaativat siksi huolellista arviointia. Mekanismien käyttömahdollisuudessa tulisi säilyttää liikkumavara uuden kansainvälisen ilmastopöytäkirjan kattavuuden ja sisällön huomioon ottamiseksi. Päästöoikeuden hinta voi jäädä suhteellisen alhaiseksi, jos joustomekanismien käyttöä ei rajoitettaisi. Komission esityksen lähtökohta kuitenkin on käytön rajoittaminen, mikä johtanee osaltaan päästöoikeuden hinnan nousemiseen. Jos kattava ilmastopöytäkirja saadaan aikaan, päästöoikeuden hinta nousee, koska hankkeiden kysyntä kasvaa, mutta toisaalta sopimukseen sitoutuminen poistaa kilpailukykyhaittaa EU:n ja kolmansien maiden väliltä. Näistäkin syistä on pidettävä hy-

vänä mahdollisuutta käyttää hyödyksi myös yhteisötason ns. kotimaisten hankkeiden päästövähennyksiä, jotka voivat kannustaa päästökaupan ulkopuolella kustannustehokkaihin ratkaisuihin. Järjestely edellyttää kuitenkin yhteisötasolla harmonisoituja sääntöjä, jotka komissio laatii komitologiamenettelyn mukaisesti. Komitologiamenettelyssä päätettäväksi ei kuitenkaan tule jättää direktiivin soveltamisalaa koskevia kysymyksiä.

Valiokunta korostaa, että hankemekanismeilla tuetun kehityksen tulee olla mahdollisimman kestävä ja päästövähennyspotentiaaliltaan tehokasta. Hankemekanismeja hyödyntävän valtion on otettava huomioon niiden hanketoimintojen ympäristö- ja sosiaaliset vaikutukset, joihin ne osallistuvat tai joihin osallistumista varten ne antavat luvan oikeudellisille henkilöille. Markkinamekanismina CDM:n toteuttamisedellytykset liittyvät paljolti maiden investointiympäristöjen kehittymiseen. Mekanismien käyttö on tähän asti nähty myös osana teknologian siirtoa, jolla ilmastonmuutoksen kannalta keskeiset kehitys- ja siirtymämaat saadaan asteittain tiiviimmin mukaan kasvihuonekaasujen vähentämiseen. Mekanismien käytöllä luodaan samalla valmiuksia hyödyntää mekanismien kaltaisia järjestelmiä myös vuoden 2012 jälkeen toteutettavassa ilmastopolitiikassa, jos kansainvälisessä ilmastopolitiikassa kehitys etenee siihen suuntaan.

Todentamisvaatimusten tarkistaminen

Päästökauppadirektiivin täytäntöönpanon tarkailusta ja raportoinnista tähän asti saadut kokemukset osoittavat, että jäsenvaltioiden käytännöt poikkeavat toisistaan. Myös todentamiskäytännöt vaihtelevat eri jäsenvaltioissa, eivätkä siten varmista tasavertaisia toimintaedellytyksiä yrityksille. Valiokunta pitää järjestelmän uskottavuuden kannalta välttämättömänä, että todentamisvaatimuksia tarkistetaan siten, että yhdenmukaisen toimeenpanon seuranta on mahdollista.

Lausunto

Lausuntonaan ympäristövaliokunta ilmoittaa,

*että se yhtyy asiassa valtioneuvoston
kantaan korostaen edellä esitettyjä nä-
kökohtia.*

Helsingissä 22 päivänä huhtikuuta 2008

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

pj.	Rakel Hiltunen /sd	Petteri Orpo /kok
vpj.	Pentti Tiusanen /vas	Sanna Perkiö /kok
jäs.	Marko Asell /sd	Janne Seurujärvi /kesk
	Christina Gestrin /r	Tarja Tallqvist /kd
	Tanja Karpela /kesk	Kimmo Tiilikainen /kesk
	Timo Kaunisto /kesk	Oras Tynkkynen /vihr
	Merja Kuusisto /sd	Henna Virkkunen /kok.

Valiokunnan sihteereinä ovat toimineet

valiokuntaneuvos Marja Ekroos
valiokuntaneuvos Jaakko Autio.