WWF
Lintulahdenkatu 10
00500 HELSINKI

Puh: (09) 7740 100

www.wwf.fi, www.panda.org

Ympäristövaliokunta 5.10.2016

Asia: WWF:n lausunto ”Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi päästökaupasta johtuvien epäsuorien kustannusten kompensoimisesta (HE 147/2016 vp)”

WWF kiittää lausuntopyynnöstä ja toteaa lausuntonaan seuraavaa.

Päästökauppakompensaatio sähköintensiiviselle teollisuudelle

Nyt esitettävän päästökaupan epäsuorien kustannusten kompensaation tavoitteeksi on suurelta osin nimetty suomalaisen teollisuuden hiilivuodon riskin vähentäminen. Ennen kuin Sipilän hallitus linjasi hallitusohjelmassaan, että Suomessa otetaan käyttöön päästökaupan epäsuorien kustannusten kompensaatio-ohjelma, oli Suomi yksi EU:n esimerkillisistä jäsenmaista päästökaupan huutokauppatulojen käytön suhteen. Esityksen mukaan kompensaatio olisi mahdollista ainakin teräksen ja rautaseosten, paperin ja kartongin, mekaanisen puumassan sekä lannoitteiden valmistukseen. Esityksen mukaan Suomessa tuki menisi metsäteollisuudelle, metalliteollisuudelle ja kemianteollisuudelle.

WWF ei kannata tärkeiden päästökauppatulojen korvamerkitsemistä raskasteollisuudelle eikä näe sen olevan hyvä talouspoliittinen päätös – etenkin kun päästökauppatulojen käyttö kompensaatioon kilpaileee suoraan ilmastopoliittisten tavoitteiden kanssa. VATT esittää kesäkuussa julkaistussa raporttissaan, että energiaintensiivinen teollisuuden nauttimat energiaveron palautukset eivät ole parantaneet kilpailukykyä[1]. VATT arvioi, että nyt myöskään kompensaatio ei paranna kilpailukykyä[2]. Ylipäätään sähköintensiivisen teollisuuden kompensointi on jarru Suomen kipeästi tarvitsemalle energiajärjestelmän vähähiilistämiselle, eikä se tarjoa kannustimia siirtyä fossiilittomaan energiankäyttöön.

WWF:n lausunto erittelee alla tärkeimmät syyt, miksi kompensaatio raskasteollisuudelle tulisi peruuttaa ja tarjoaa ehdotuksen samojen varojen käyttämiseksi suomalaisen ja kansainvälisen

[1] Tamminen et al (2016). Suomen energiaverotus suosii energiaintensiivisiä suuryrityksiä. http://www.vatt.fi/file/policybrief/vatt_policybrief_22016.pdf
[2] http://www.vatt.fi/file/lausunnot/115_07_01_2016_lausunto.pdf

energiamurroksen kiihdyttämiseksi. Tämä oli myös ETS-direktiivin alkuperäinen ajatus (kts. viitteet 9 ja 10).

WWF ei näe pitäviä perusteita sille, että päästökaupasta koituvia epäsuoria kustannuksia kompensoitaisiin raskasteollisuudelle.

Teollisuutta on jo suoraan tuettu energiaveronpalautuksilla ja välillisesti sadoilla miljoonilla liiallisilla päästöoikeuksilla

Teollisuussähkön alhaisempi veroluokka ja energiaverojen palautukset tukevat huomattavasti suomalaista teollisuutta, mutta ilman yhteiskunnallista taikka ilmastopoliittista etua. VATT:n yllä viitatun tuoreen tutkimuksen mukaan veronpalautusjärjestelmä ei ole parantanut energiaintensiivisen teollisuuden kilpailukykyä. Valtio siis menettää vuosittain 200 miljoonaa euroa verotuloja saamatta rahoille vastinetta. Esimerkiksi tuulivoimaloiden syöttötariffi kustansi valtiolle viime vuonna tätä summaa vähemmän, alle160 miljoonaa euroa.

Tämän lisäksi päästökaupasta saadut, runsain mitoin jaetut ilmaiset päästöoikeudet ovat johtaneet ETS:n yleisen toimivuuden kannalta epätoivottuihin lopputuloksiin ja koko päästökauppajärjestelmän toimimattomuuteen.

Hollantilaisen tutkimusyhtiö CE Delftin selvityksestä ilmenee[3], että Euroopassa niin sanotut windfall-tuotot ovat olleet yhteensä peräti 24 miljardia euroa vuosina 2008–2014. Eniten päästökauppajärjestelmästä hyötyivät teräsyhtiöt, sementtiyhtiöt ja petrokemian teollisuus. Suomen kohdalla voittoa tehtiin tutkimuksen mukaan yhteensä arviolta 481 miljoonan euron edestä. Eniten voittoa tekivät Rautaruukki (nykyään SSAB, 140 miljoonaa euroa), Neste Oil (90 miljoonaa euroa) ja Outokumpu (44 miljoonaa euroa).

Tutkimuksessa ei kuitenkaan huomioitu kaikkia Suomen kannalta oleellisia sektoreita, ensisijaisesti metsäteollisuutta, joten luvut puuttuvat niiltä osin. EUTL-tietokanta (EU Transaction Log) sisältää kuitenkin tiedon metsäteollisuuden omistuksissa olevista laitoksista. Mikäli niitä verrataan toteutuneisiin päästöihin, niin käy ilmi, että myös metsäteollisuus on nauttinut liiallista ilmaisjakoa.[4]

Kilpailukyky vaarassa? Hiilivuotoa ei ole tapahtunut, mutta kompensaatioesitys ei tunnusta tätä

Tuotannon siirtyminen alhaisempien ympäristöstandardien maihin on ollut yksi usein esitetyistä uhkakuvista, joilla päästökaupan kiristyksiä on pyritty lieventämään. Hiilivuodolla tarkoitetaan tilannetta, jossa yritysten toimintaa joudutaan ilmastopolitiikkaan liittyvien kustannusten takia

[3] CE Delft (2016), "Calculation of additional profits of sectors and firms from the EU ETS"
[4] http://ec.europa.eu/environment/ets/transaction.do

siirtämään muihin maihin, joissa on löyhemmät kasvihuonekaasupäästörajoitukset. Riskin on oletettu olevan korkeampi erityisesti eräillä energiaintensiivisillä aloilla, joiden kustannuksista energian hinta muodostaa olennaisen osan. Siksi sellaiset sektorit ja alasektorit, joiden katsotaan olevan alttiita hiilivuodolle, on koottu Euroopan komission perustamalle hiilivuotolistalle. Listalla olevat sektorit saavat osan päästöoikeuksistaan ilmaiseksi. Ilmaisjaon ollessa yksi päästökaupan rampautumisen suurimmista taustatekijöistä on syytä kiinnittää erityistä huomiota siihen, mitkä hiilivuotolistalle päätyneet sektorit ovat ansainneet päästöoikeutensa – ja mitkä eivät.

Hiilivuotoriskin olemassaololle ei kuitenkaan ole vankkaa tieteelliseen näyttöön perustuvaa pohjaa. Tämä koskee sekä historiallista, että tulevaisuuden hiilivuotoa.

Euroopan komission omassa selvityksessä on käynyt ilmi, ettei Euroopan päästökaupasta johtuvalle hiilivuodolle ole olemassa toistaiseksi pitäviä perusteita.[5] *The Grantham Research Institute on Climate Change and the Environmentin* tutkijat Sato ja Dechezleprêtre arvioivat vuonna 2015 julkaistussa tutkimuksessaan energian hintaa sekä globaalia kaupankäyntiä. Tutkimus oli laajudessaan ensimmäinen laatuaan, ja siinä havaittiin, että energian hinnat vaikuttivat vain marginaalisesti viennin sekä tuonnin määrään. Tämän vuoksi vaikutus esimerkiksi raskaaseen teollisuuteen oli odotettua vähäisempää. **Tutkimuksen loppupäätelmässä todetaan, että hiilivuotoriski näyttäytyy näin ollen nykykeskustelussa ylikorostettuna.**

Tämä pätee myös silloin, jos hiilen hinta nousee. Tutkimuksen mukaan kymmenkertainen nousu hiilenhinnassa aiheuttaisi viennin laskuun vain 0,5 % notkahduksen ja lisäisi tuontia 0,07 %. Ei ole siis tieteellistä näyttöä siitä, että hiilivuotoa käytännössä tapahtuisi, vaikka kustannukset nousisivat. **Tämän takia huolen kilpailukyvystä taikka hilivuodon riskistä ei tulisi lyhyellä aikavälillä olennaisesti vaikuttaa ilmastonmuutosta hillitsevien politiikkatoimien käyttöönottoon.[6]**

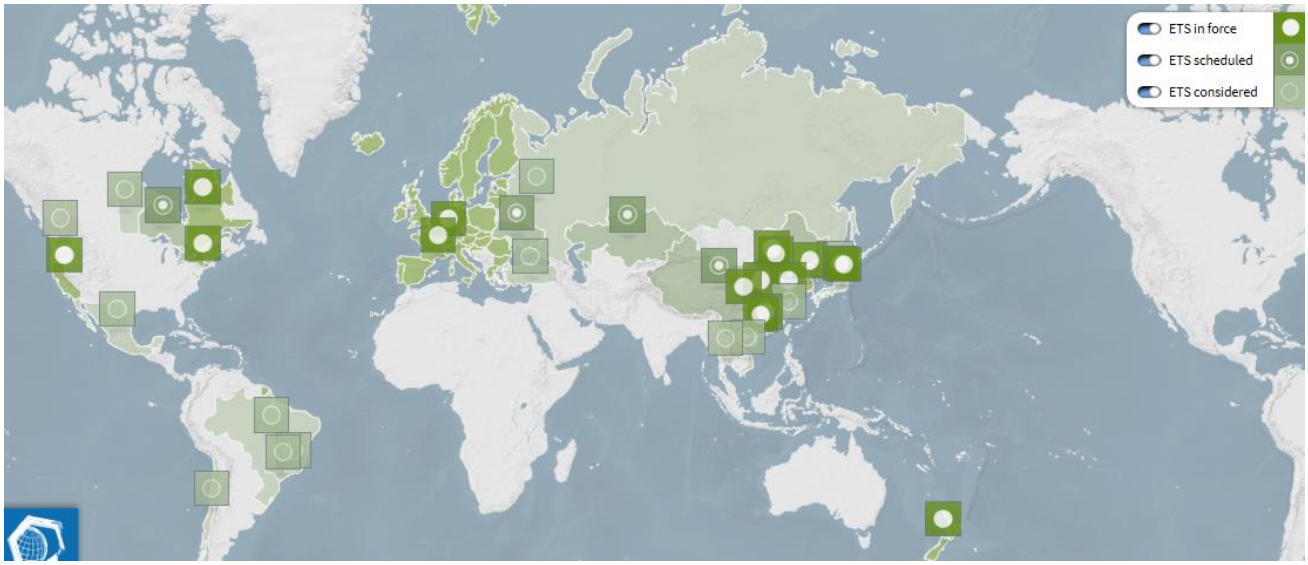
Päästökompensaatioesityksen tavoitteena on ehkäistä tuotannon siirtymistä EU:n ulkopuolelle. Siitä näkökulmasta mm. teollisuuden kompensaation perusteina esittämät vertailut esim. suomalaisen ja saksalaisen teollisuuden saamista kompensaatioista ovat perusteettomia. Kompensaatioesityksellä ei liene tarkoitus vaikuttaa EU-markkinan sisäiseen tuotannon sijoittumiseen.

On myös aiheellista kyseenalaistaa käsitys siitä, että EU:n ulkopuolella vallitsisi löyhemmät ilmastolainsäädännöt ja kasvihuonekaasurajoitukset. Euroopalla on historiallinen maine ympäristölainsäädännön edelläkävijänä ja se onkin aikanaan ollut monin osin tiennäyttäjä sekä poliittisesti sitoutunut ilmastotakoisiin. Ajan kuluessa on kuitenkin osoittautunut, että EU:n päästökaupan piiriin kuuluvat valtiot eivät ole enää yksin kantamassa vastuuta, sillä iso osa perinteisesti kehitysmaihin laskettavista valtioista kiristää jo kasvihuonekaasupäästöjä tuntuvasti kunnianhimoisella lainsäädännöllä.[7] Tämän lisäksi useat maat ovat myös ottaneet käyttöön omat päästökauppajärjestelmän. Perinteisten rikkaiden maiden lisäksi päästökauppaa harjoitetaan esimerkiksi Kiinassa[8], jossa on toistaiseksi seitsemän alueellista pilottihanketta,

[5] http://ec.europa.eu/clima/policies/ets/cap/leakage/docs/cl_evidence_factsheets_en.pdf
[6] Sato & Dechezleprêtre (2015). Asymmetric industrial energy prices and international trade. http://personal.lse.ac.uk/dechezle/Working-Paper-178-Sato-and-Dechezlepretre.pdf
[7] http://web.law.columbia.edu/climate-change/resources/climate-change-laws-world
[8] https://ieta.memberclicks.net/assets/CaseStudy2015/china-emissions-trading-case%20study_cdc_climat_ieta%20march_2015.pdf

mutta koko maan kattava päästökauppa aloittaa toimintansa vuonna 2017. Tämän lisäksi päästökauppa löytyy mm. Kazakstanista ja Kaliforniasta[9]. Kanada ilmoitti vuoden 2016 lokakuussa aloittavansa koko talouden kattavan päästökaupan vuonna 2018 ja asettavansa päästöjen hinnan kaikkien aikojen korkeimmalle tasolle, 50 dollaria/tonni (nykyhinnoilla 34 €/tonni) vuoteen 2022 mennessä.

Alla kuva kaikista olemassaolevista, suunnitteilla olevista ja harkinnassa olevista päästökauppajärjestelmistä syyskuussa 2016.[10]



Poliittisen päätöksenteon tulee pohjautua tieteeseen. Tämän vuoksi hiilivuodon uhkaan perustuvat päätökset tulee mitoittaa realistisesti. Aikaisempien vuosien perusteeton teollisuuden suojelu liian anteliaan päästöoikeuksien jakamisen kautta on osin johtanut koko ETS-järjestelmän romahtamiseen.

Investointivuoto hiilivuotoakin huonommin perusteltua

Hiilivuodon lisäksi keskusteluissa on alkanut esiintyä toinen vastaava termi: investointivuoto. Tällä tarkoitetaan niitä potentiaalisia investointeja, joita menetetään, koska hiilelle on asetettu korkea hinta.

[9] https://ieta.memberclicks.net/assets/CaseStudy2015/kazakhstan_case_study_may2015.pdf
[10] ICAP, syyskuu 2016.

Investointivuoto on hiilivuotoakin huonommin perusteltu termi, josta ei ole olemassa virallista määritelmää, toisin kuin hiilivuodosta. Investointivuodon yhteydestä ETS-politiikkaan on lähes mahdoton antaa vakuuttavaa näyttöä, sillä se vaatisi investointipäätösten tekoon vaikuttavien tekijöiden perusteellista tutkimista. Hiilen hinnan eristäminen tästä yhtälöstä on erittäin haastavaa ja lähtöoletuksille altista.. Eurooppalaiset yritykset investoivat kyllä EU-rajojen ulkopuolella, mutta se ei ole yllättävää huomioiden maailmantalouden trendit ja päätöksiin vaikuttavat olennaisesti hiilenhinnasta täysin riippumattomat tekijät. Esimerkiksi työvoimakustannukset, paikallisen valuutan ja poliittisen tilanteen stabiilius ja ylipäätään tuotannon siirtäminen lähemmäs markkinaa. Investointipäätökset pohjaavat muutenkin yleensä odotuksiin tulevaisuuden olosuhteista, ei niinkään olemassa olevaan regulaatioympäristöön, ja siksi epävarmuus vaikuttaa olennaisesti investointipäätösten tekoon.

On huomioitava, että investointivuodon logiikka pätee yhtäläisesti myös vähähiiliseen teknologiaan. Mitä heikommat kannustimet esimerkiksi energiatehokkuusinvestoinneilla on, sitä vähemmän niihin kohdistuu investointeja. Esitetyn kompensaatiojärjestelmän kaltaiset toimet heikentävät positiivisten ilmastoratkaisujen leviämistä. Mikäli keskustelu avataan investointivuodon suhteen, niin silloin vaikutuksia tulee tarkastella tasapuolisesti. Ylipäätään päätöksentekoa hypoteettisen oletuksen vuoksi ei tulisi edes harkita.

Investointivuodosta puhuttaessa ei tule tehdä samaa virhettä kuin hiilivuotokeskustelussa, eli poliittisten päätösten tekemistä vajaavaisella tietotasolla ja yksittäisiin esimerkkeihin nojaten.

Päästökaupan rooli suomalaisessa ilmastorahoituksessa: Saksasta mallia

Päästökaupasta saatavat tulot tarjoavat erinomaisen lähteen kipeästi tarvittavalle ilmastorahoitukselle sekä kansainvälisesti että EU-jäsenmaissa. Euroopan päätöksentekijät keskustelivat alun perin vuonna 2008 päästökaupan huutokauppatulojen varojen mahdollisuudesta tulla käytetyksi ilmaston kannalta hyödyllisiin kohteisiin. ETS:n niin sanottu ”twin potential” liittyykin päästövähennysten ja uusien rahavirtojen luomiseen yhdellä kertaa.

Yleiseksi ohjeeksi on vakiintunut, että 50 % päästökaupan huutokauppatuloista tulisi osoittaa ilmastotekoihin[11][12]. ETS:ää on myös useasti ehdotettu mahdolliseksi mekanismiksi

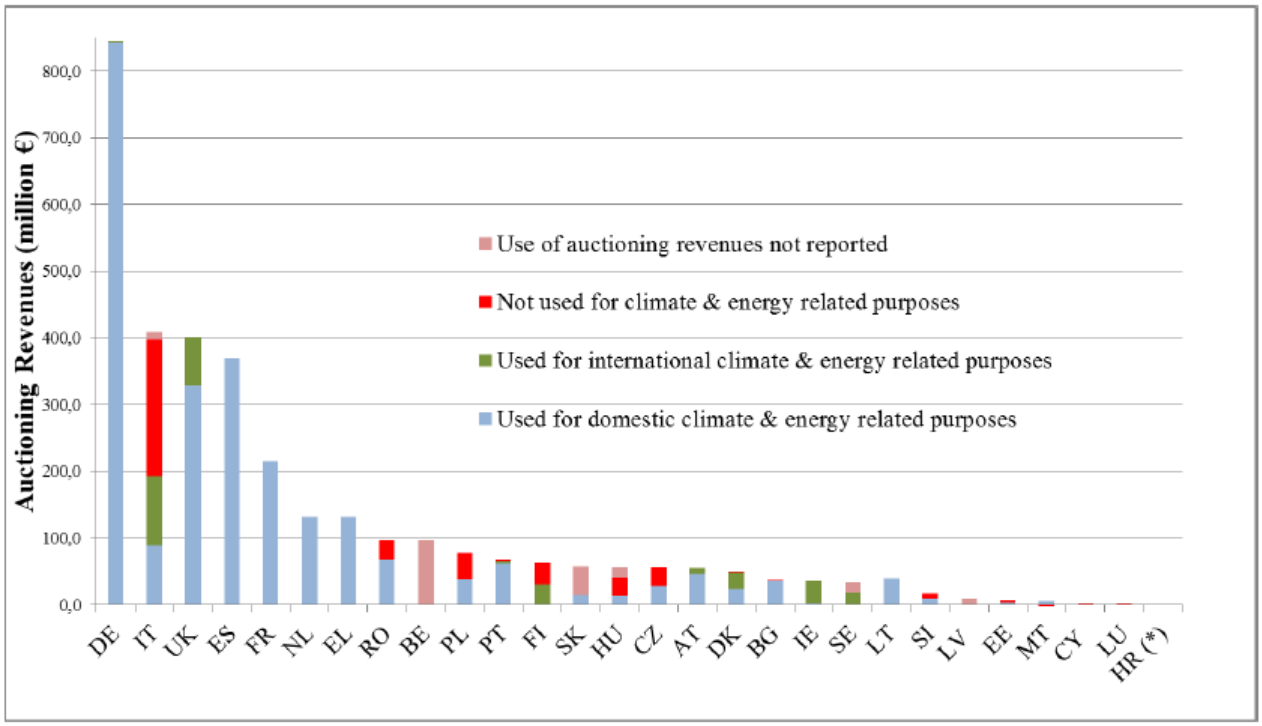
[11] EU directive 2009/29/EC

[12] Neuvoston alkueperäinen kirjaus englanniksi: “The European Council recalls that Member States will determine, in accordance with their respective constitutional and budgetary requirements, the use of revenues generated from the auctioning of allowances in the EU emissions trading system. It takes note of their willingness to use at least half of this amount for actions to reduce greenhouse gas emissions, mitigate and adapt to climate change, for measures to avoid deforestation, to develop renewable energies, energy efficiency as well as other technologies contributing to the transition to a safe and sustainable low-carbon economy, including through capacity building, technology transfers, research and development.” (EU council 2008).

rahoittamaan kehitysmaiden ilmastorahoitustarpeita niin sanottuna innovatiivisena rahoituslähteenä.

Uusien raportointivelvoitteiden valossa EU-komissio on kyennyt ensimmäistä kertaa arvioimaan näiden päästökaupasta saatujen summien suuruuden osana vähähiilisten toimien rahoittamista Euroopassa. Vuonna 2013 päästökauppatulojen arvioitiin olevan noin 3,6 miljardia euroa, josta peräti 3 miljardia rahoitti mm. energiatehokkuutta, uusiutuvaa energiaa ja kestäviä liikenneratkaisuja – kattaen noin 87 % kaikista huutokaupan tuloista osoittaen, että valtaosa jäsenmaista kanavoi rahavirtoja ilmastotekoihin lähes täysimääräisesti[13]. Suomi oli vuoteen 2015 asti niiden joukossa, jotka siirsivät päästökauppatulonsa kehitysyhteistyön alla ilmastorahoitukseen.

Kuvassa näkyvät vuoden 2014 luvut per jäsenmaa[14].



Mikäli Suomessa huutokauppatulot ohjataan teollisuudelle, niin on kyseessä menetetty mahdollisuus Suomen oman energiaremontin toteuttamiseksi. Saksassa voidaan todeta olevan kaikista kehittyneinen huutokauppatulojen kanavointi, sillä lähes kaikki huutokauppatulot on korvamerkitty Energiewenden toteuttamiseen. Saksan valtio on luonut erillisen rahaston,

[13] http://ec.europa.eu/clima/policies/strategies/progress/docs/com_2014_689_en.pdf

[14] European Commission (2015). Climate action progress report, including the report on the functioning of the European carbon market and the report on the review of Directive 2009/31/EC on the geological storage of carbon dioxide.
http://ec.europa.eu/clima/policies/strategies/progress/docs/com_2015_576_en.pdf

Energie- und Klimafonds (EKF), huutokauppatuloille ohjatakseen rahat suoraan ilmastoystävällisiin kohteisiin (Saksassa on erilliset rahoitusinstrumentit kansainväliseen kehitykseen). Vuoden 2017 budjetti on suuruudeltaan noin 3 miljardia, jonka pääasialliset rahoituskohteet ovat rakennusten energiatehokkuusparannukset, energiatehokkuus yleensä, tutkimusrahoitus ja liikenteen sähköistäminen. Myös Saksassa kompensoidaan teollisuuden epäsuoria kustannuksia, vaikka Saksaan päteekin samat epäilyt hiilivuodosta, mutta ainoastaan 10 % suuruisella määrällä huutokauppatuloista.[15]

Päästökaupan huutokaupasta saadut voitot tulee suunnata ilmastotekoihin, esimerkiksi puolet kehitysapuun ja puolet kotimaan puhtaisiin energiaratkaisuihin. Saksan malli luo hyvän esimerkin sille, mitä Suomessa voitaisiin myös tehdä.

Loppusanat

Euroopan päästökauppajärjestelmä otettiin käyttöön ensisijaisesti sen markkinaehtoisuuden ja kustannustehokkuuden vuoksi. Sen oli tarkoitus ohjata pitkän aikavälin investointeja energiasektorilla ja muuttaa pysyvästi talouden hintasuhteita vähähiilisen tuotannon hyväksi. Nykytilassaan päästökauppaa voi luonnehtia kuitenkin vain varjoksi siitä, mihin se alun perin suunniteltiin. **Kompensaatio-ohjelman aloitus ei perustu hyviin taloudellisiin argumentteihin ottaen ja se tulisikin siksi perua. Samalla menetetään huutokauppatulojen positiivinen vaikutus muutoksen ajurina.** Suomen hallituksen päätös ohjata huutokauppatuloja teollisuudelle murentaa entisestään päästökaupan mahdollisuutta toimia innovatiivisena rahoituslähteenä energiamurrokselle.

Maailman Luonnon Säätiö (WWF)
Suomen rahasto

Jari Luukkonen
Suojelujohtaja

Kaarina Kolle
Ilmastoasiantuntija

[15] Bundesministerium für Wirtschaft und Energie (BMWi): Haushalt 2017. http://www.bmwi.de/DE/Ministerium/haushalt.html