Utlåtande MiUU 36/2018 rd– RP 228/2018 rd

Miljöutskottet

Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lag om ändring av lagen om utsläppshandel

Till ekonomiutskottet

INLEDNING

Remiss

Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lag om ändring av lagen om utsläppshandel (RP 228/2018 rd): Ärendet har remitterats till miljöutskottet för utlåtande till ekonomiutskottet.

Sakkunniga

Utskottet har hört
- specialsakkunnig Mikko Paloneva, arbets- och näringsministeriet
- miljöråd Magnus Cederlöf, miljöministeriet
- skyddsexpert Otto Bruun, Finlands naturskyddsförbund rf.

Skriftligt yttrande har lämnats av
- Cirkulärkraft Finland rf
- Finsk Energiindustri rf.

Inget yttrande av
- Miljöindustrin och -tjänster YTP rf.

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Genom den föreslagna ändringen av lagen om utsläppshandel genomförs en ändring av EU:s direktiv om utsläppshandeln med vilken man förbereder sig inför handelsperioden 2021—2030. De ändringar som föreslås gäller bland annat förfarandet för ansökan om utsläppsrätter som tilldelas gratis, lämnandet av nödvändiga uppgifter och tilldelningen av utsläppsrätter. Utskottet välkomnar förslaget men fäster ekonomiutskottets uppmärksamhet vid särskilt följande aspekter.

Systemet för utsläppshandel är det viktigaste enskilda klimatpolitiska instrumentet inom EU. Som instrument är det kostnadseffektivt och fungerande, men problemet har varit att antalet utsläppsrätter i dag överstiger det verkliga behovet. Av den orsaken har priset på utsläppsrätter bli-

vit alltför lågt, och systemet har inte haft den önskade styreffekten. Utskottet välkomnar de ändringar som gjorts i utsläppshandelsdirektivet för att förbättra systemet och få det att fungera. Utsläppstaket skärps med 2,2 procent årligen under handelsperioden 2021—2030, vilket säkerställer att koldioxidutsläppen inom utsläppshandelssektorn minskas med åtminstone 43 procent fram till 2023 jämfört med utsläppsnivån 2005. Dessutom inleder den reserv för marknadsstabilitet som inrättas i anslutning till utsläppshandelssystemet sin verksamhet den 1 januari 2019. Dess syfte är att begränsa överskottet på utsläppsrätter på utsläppsrättsmarknaden och förbättra utsläppshandelssystemets förmåga att anpassa sig till faktorer som orsakar obalans på marknaden. Reserven fungerar så att när det totala antalet utsläppsrätter i omlopp ligger utanför ett visst fördefinierat område överförs utsläppsrätter från marknaden till reserven eller från reserven tillbaka till marknaden. Antalet utsläppsrätter som ska placeras i reserven fördubblas fram till slutet av 2023. Man har också beslutat att annullera utsläppsrätter som förvaras i reserven för marknadsstabilitet i syfte att förbättra utsläppshandelns styrande effekt.

Syftet med de ändringar som nämns ovan är att effektivisera utsläppshandelns styrande effekt. Priset på en utsläppsrätt har också redan stigit betydligt, från cirka 5 euro till cirka 18—22 euro. Priset väntas fortsätta att stiga, men man bör beakta att uppskattningarna av prisutvecklingen och huruvida systemet stärks i tillräcklig utsträckning är mycket osäkra. Annulleringen av utsläppsrätter som överförts till reserven för marknadsstabilitet från och med ingången av 2019 och medlemsstaternas möjlighet att annullera utsläppsrätter utifrån nationella åtgärder ökar dock ambitionen i systemet för utsläppshandel och stärker dess styrande effekt. Men det finns många andra åtgärder som kan försvaga utsläppshandelns styrande effekt. Till exempel kan en höjning av målet för förnybar energi och olika energieffektivitetsåtgärder leda till ett överskott av utsläppsrätter. Därför är det viktigt att medlemsstaterna allmänt beaktar de åtgärder som försvagar utsläppshandelns styrande effekt. På sikt bör man också granska behovet av att stärka reserven för marknadsstabilitet.

Utskottet ser det som viktigt att utsläppshandelsdirektivet innehåller en översynsklausul enligt vilken kommissionen efter varje femårsöversyn av Parisavtalet bedömer i synnerhet unionens behov av tilläggsstrategier och tilläggsåtgärder inklusive värdet på den ovannämnda linjära minskningskoefficienten. Den första femårsöversynen av Parisavtalet sker 2023. Utskottet påpekar att den mellanstatliga klimatpanelen IPCC:s sjätte utvärderingsrapport från oktober i år betonar snabba åtgärder för att minska utsläppen av växthusgaser och öka sänkorna. De nationella åtagandena hittills för att uppfylla målen i Parisavtalet räcker inte för att nå målet på 2 °C, för att inte tala om målet på 1,5 °C. Åtgärderna för att minska utsläppen måste därför skärpas. Också utsläppshandelsdirektivet måste således regelbundet ses över med beaktande av den internationella utvecklingen och ansträngningarna för att uppnå de långsiktiga målen i Parisavtalet. Aktörerna inom utsläppshandelssektorn måste förbereda sig på att målen skärps när översynsklausulen genomförs 2024.

Enligt utsläppshandelsdirektivet har medlemsstaterna rätt att annullera utsläppsrätter om elproduktionskapacitet på en medlemsstats territorium stängs på grund av ytterligare nationella åtgärder. Som mest får det antal utsläppsrätter annulleras som motsvarar anläggningarnas verifierade genomsnittliga utsläpp under fem år före stängningen. Annulleringen minskar medlemsstatens utsläppsrätter som kan auktioneras ut och därigenom även auktionsintäkterna. Annullering av utsläppsrätter blir i Finland möjlig särskilt genom de åtgärder som förbereds i syfte att upphöra med

energianvändningen av stenkol. Regeringen har överlämnat en proposition till riksdagen (RP 200/2018 rd) där det föreslås att energianvändningen av stenkol förbjuds 2029. Dessutom har regeringen beslutat om ett incitamentpaket för de fjärrvärmebolag i städer som förbinder sig att sluta använda stenkol redan 2025. En möjlighet att annullera utsläppsrätter kan uppkomma även av sådana nationella ytterligare åtgärder som för närvarande inte går att förutse. I regeringens proposition föreslås det att statsrådet bemyndigas att besluta om annullering av utsläppsrätter i ovan beskrivna fall. Utskottet kommer senare att ge ett separat utlåtande om den ovannämnda propositionen. I det här sammanhanget betonar utskottet att annullering av utsläppsrätter utifrån de utsläppsminskningar som fås genom dessa åtgärder är det enda sättet att säkerställa att den eftersträvade klimateffekten uppnås och att detta är rätt tillvägagångssätt i ett klimatperspektiv.

Utskottet konstaterar att i förordningen om ansvarsfördelning ges Finland och vissa andra medlemsstater en möjlighet till flexibilitet av engångskaraktär mellan utsläppshandelssektorn och sektorn utanför utsläppshandeln, varvid ansvarsfördelningssektorns mål för utsläppsminskning för 2030 sjunker från 39 till 37 procent. Den maximala flexibilitetsmöjligheten för Finland för hela perioden 2021—2030 är cirka sju miljoner koldioxidekvivalentton. Flexibiliteten genomförs genom annullering av antalet utsläppsrätter enligt förordningen om ansvarsfördelning och genom att i unionens register skapa motsvarande antal utsläppskvoter för att fullfölja ansvarsfördelningssektorns åtaganden. Utsläppsrätterna som annulleras tas ur andelen som medlemsstaten i fråga auktionerar ut. I propositionen föreslås det att statsrådet ska besluta om användningen av flexibilitetsmöjligheten.

Användningen av flexibilitetsmöjligheten bedöms innebära förlorade intäkter på cirka 160 miljoner euro från auktioneringen av utsläppsrätter under perioden 2021—2030. Bedömningen grundar sig på ett snittpris på 23 euro per enhet. Eftersom största delen av ansvarsfördelningssektorns utsläppsminskningsåtgärder är klart dyrare än så, förbättrar utnyttjandet av flexibilitetsmöjligheten kostnadseffektiviteten i samband med uppnåendet av ansvarsfördelningssektorns utsläppsminskningsåtagande. Utskottet konstaterar att den klimatpolitiska planen på medellång sikt (SRR 7/2017 rd) utgår från att flexibilitetsmöjligheten utnyttjas. IPCC-rapporten bekräftade behovet att snabbt skärpa målen för utsläppsminskningen. Utskottet anser därför att beslutet om att utnyttja flexibilitetsmöjligheten i ljuset av de nya uppgifterna även bör bedömas med avseende på de övergripande målen.

För handelsperioden 2021—2030 inrättas två fonder, innovationsfonden och moderniseringsfonden. Genom innovationsfonden stöds innovationer i tekniker och processer med låga koldioxidutsläpp. I direktivet föreskrivs det att 50 miljoner utsläppsrätter ska säljas i god tid för intäktsföring i innovationsfonden. Kommissionen bereder en ändring av auktionsförordningen, och genom ändringen ska medlemsländerna förpliktas att auktionera ut 2 miljoner utsläppsrätter var 2020 och redovisa intäkterna till det konto som kommissionen uppger. Genom den nya moderniseringsfonden stöds investeringar avsedda för modernisering av energisystem och förbättring av energieffektiviteten i mindre välbeställda medlemsstater.

Utskottet betonar att höjningen av prisnivån på utsläppsrätter redan i sig effektivare än förut styr utvecklingen mot utsläppssnåla lösningar, och också fondmekanismen för att främja innovationer ger större utdelning ju högre priset på utsläppsrätter blir. Andelen utsläppsrätter som auktioneras ut av alla utsläppsrätter är 57 procent från och med 2021. Utskottet anser också att meka-

nismer för att styra inkomsterna från auktionering av utsläppsrätter till syften som är nyttiga från klimatsynpunkt är viktiga. Det eftersträvade resultatet för systemet för utsläppshandel kan nås på ett kostnadseffektivt sätt när antalet utsläppsrätter är på rätt nivå, antalet utsläppsrätter minskar linjärt och priset stiger. Sammantaget leder således redan små ändringar i systemet för utsläppshandel till betydande utsläppsminskningar, samtidigt som de tryggar lika konkurrensvillkor för de enskilda aktörerna.

FÖRSLAG TILL BESLUT

Miljöutskottet föreslår

att ekonomiutskottet beaktar det som sägs ovan.

Helsingfors 29.11.2018

I den avgörande behandlingen deltog

ordförande Satu Hassi gröna
vice ordförande Silvia Modig vänst
medlem Anders Adlercreutz sv
medlem Olli Immonen saf
medlem Pauli Kiuru saml
medlem Rami Lehto saf
medlem Eeva-Maria Maijala cent
medlem Sanna Marin sd (delvis)
medlem Hanna-Leena Mattila cent (delvis)
medlem Sari Multala saml
medlem Saara-Sofia Sirén saml
medlem Katja Taimela sd
medlem Ari Torniainen cent
ersättare Martti Mölsä blå.

Sekreterare var

utskottsråd Marja Ekroos.