Valiokunnan lausunto YmVL 36/2018 vp– HE 228/2018 vp

Ympäristövaliokunta

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi päästökauppalain muuttamisesta

Talousvaliokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi päästökauppalain muuttamisesta (HE 228/2018 vp): Asia on saapunut ympäristövaliokuntaan lausunnon antamista varten. Lausunto on annettava talousvaliokunnalle.

Asiantuntijat

Valiokunta on kuullut:
- erityisasiantuntija Mikko Paloneva, työ- ja elinkeinoministeriö
- ympäristöneuvos Magnus Cederlöf, ympäristöministeriö
- suojeluasiantuntija Otto Bruun, Suomen luonnonsuojeluliitto ry

Valiokunta on saanut kirjallisen lausunnon:
- Suomen Kiertovoima ry - KIVO
- Energiateollisuus ry

Valiokunta on saanut ilmoituksen, ei lausuttavaa:
- Ympäristöteollisuus ja -palvelut YTP ry

VALIOKUNNAN PERUSTELUT

Hallituksen esityksessä ehdotettavalla päästökauppalain muutoksella pannaan täytäntöön EU:n päästökauppadirektiivin muutos, jolla valmistaudutaan päästökauppakauteen 2021—2030. Ehdotetut muutokset koskevat muun ohella maksutta jaettavien päästöoikeuksien hakumenettelyä, vaadittavien tietojen toimittamista sekä päästöoikeuksien jakamista. Valiokunta pitää ehdotusta kannatettavana kiinnittäen talousvaliokunnan huomiota erityisesti seuraaviin näkökohtiin.

Päästökauppajärjestelmä on EU:n tärkein yksittäinen instrumentti ilmastopolitiikan toteuttamiseksi. Se on instrumenttina kustannustehokas ja toimiva, mutta ongelmana on ollut se, että nykyinen päästöoikeuksien määrä ylittää todellisen tarpeen. Tästä syystä päästöoikeuden hinta on jäänyt liian matalaksi eikä järjestelmällä ole ollut toivottua ohjausvaikutusta. Valiokunta pitää hyvi-

nä muutoksia, joita päästökauppadirektiiviin on tehty järjestelmän toimivuuden parantamiseksi. Päästökattoa kiristetään vuosittain 2,2 % päästökauppakaudella 2021—2030, millä varmistetaan, että päästökauppasektorin hiilidioksidipäästöt laskevat ainakin 43 % vuoteen 2030 mennessä verrattuna vuoden 2005 päästötasoon. Lisäksi päästökauppajärjestelmän yhteyteen perustettava markkinavakausvaranto käynnistyy 1.1.2019. Sen tavoitteena on rajoittaa päästöoikeuksien ylitarjontaa päästöoikeusmarkkinoilla ja parantaa päästökauppajärjestelmän mukautumiskykyä markkinoiden epätasapainoa aiheuttaviin tekijöihin. Kierrossa olevien päästöoikeuksien kokonaismäärän ollessa ennalta määritellyn vaihteluvälin ulkopuolella varantoon siirretään päästöoikeuksia markkinoilta tai varannosta siirretään päästöoikeuksia takaisin markkinoille. Varantoon siirrettävien päästöoikeuksien määrä kaksinkertaistetaan vuoden 2023 loppuun saakka. Markkinavakausvarannossa säilytettäviä päästöoikeuksia on myös päätetty osin mitätöidä päästökaupan ohjausvaikutuksen parantamiseksi.

Edellä kuvattujen muutosten tavoitteena on päästökauppajärjestelmän ohjausvaikutuksen tehostuminen, ja päästöoikeuden hinta onkin jo kohonnut merkittävästi, noin 5 euron tasolta noin 18—22 euroon. Hinnan nousun arvioidaan jatkuvan, mutta on huomattava, että arvioihin hintakehityksestä ja järjestelmän vahvistamisen riittävyydestä liittyy suurta epävarmuutta. Markkinavakausvarantoon siirrettyjen päästöoikeuksien mitätöiminen vuoden 2019 alusta alkaen ja jäsenvaltioiden mahdollisuus mitätöidä päästöoikeuksia kansallisten toimien perusteella kuitenkin lisää päästökauppajärjestelmän kunnianhimoa ja on omiaan vahvistamaan järjestelmän ohjausvaikutusta. Päästökaupan ohjausvaikutusta voivat kuitenkin heikentää edelleen monet toimet, kun esimerkiksi uusiutuvan energian ja energiatehokkuustoimien tavoiteprosentin nosto voi johtaa päästöoikeuksien ylijäämän syntymiseen. Siksi on tärkeää, että jäsenvaltiot yleisesti ottavat huomioon päästökaupan ohjausvaikutusta heikentävät toimet. Pitkällä aikavälillä on tarkasteltava myös tarvetta vahvistaa markkinavakausvarannon toimintakykyä.

Valiokunta pitää tärkeänä päästökauppadirektiiviin sisältyvää uudelleentarkastelumekanismia, jonka mukaisesti komissio arvioi Pariisin ilmastosopimuksen viisivuotistarkastelujen jälkeen erityisesti unionin lisäpolitiikkojen ja -toimenpiteiden tarpeen, myös edellä mainitun lineaarisen vähennyskertoimen arvon. Ensimmäinen Pariisin sopimuksen viisivuotistarkastelu ajoittuu vuoteen 2023. Valiokunta huomauttaa, että lokakuussa julkistettu hallitusten välisen ilmastonmuutospaneelin IPCC:n kuudes arviointiraportti korostaa nopeita toimia kasvihuonekaasupäästöjen vähentämiseksi ja nielujen kasvattamiseksi. Pariisin ilmastosopimuksen tavoitteiden täyttämiseksi toistaiseksi annetut kansalliset sitoumukset eivät riitä 2 °C:n, saati 1,5 °C:n tavoitteen saavuttamiseen, joten jatkossa päästövähennystoimia on kiristettävä. Myös päästökauppadirektiiviä on siten tarkasteltava säännöllisesti uudelleen ottaen huomioon kansainvälisen kehityksen ja pyrkimykset Pariisin sopimuksen pitkän aikavälin tavoitteiden saavuttamiseen. Päästökauppasektorin toimijoiden tulee varautua tavoitteiden kiristämiseen uudelleentarkastelumekanismia toteutettaessa vuonna 2024.

Päästökauppadirektiivin mukaan jäsenvaltiolla on oikeus mitätöidä päästöoikeuksia, mikäli sähköntuotantokapasiteettia suljetaan jäsenvaltion alueella kansallisten lisätoimenpiteiden vuoksi. Päästöoikeuksia saa mitätöidä enintään määrän, joka vastaa laitoksen todennettuja keskimääräisiä päästöjä viiden vuoden aikana ennen sulkemista. Mitätöinti alentaa jäsenvaltion huutokaupattavien päästöoikeuksien määrää ja siten myös huutokauppatuloja. Päästöoikeuksien mitätöinti tulisi Suomessa mahdolliseksi erityisesti toimenpiteistä, joita valmistellaan kivihiilen energiakäy-

tön lopettamiseksi. Hallitus on antanut eduskunnalle lakiesityksen (HE 200/2018 vp), jolla kivihiilen energiakäyttö ehdotetaan kiellettäväksi vuonna 2029. Lisäksi hallitus on päättänyt valmistella kannustepakettia niille kaupunkien kaukolämpöyhtiöille, jotka sitoutuvat luopumaan kivihiilen käytöstä jo vuonna 2025. Mahdollisuus päästöoikeuksien mitätöimiseen voi syntyä myös sellaisista kansallisista lisätoimista, joita ei tällä hetkellä osata ennakoida. Hallituksen esityksessä ehdotetaan, että valtioneuvostolle annetaan valtuus päättää päästöoikeuksien mitätöinnistä edellä kuvatussa tapauksessa. Valiokunta antaa edellä mainitusta esityksestä lausuntonsa myöhemmin erikseen korostaen tässä yhteydessä, että vain päästöoikeuksien mitätöinti näistä toimista syntyvien päästövähennysten perusteella varmistaa tavoitteena olevan ilmastovaikutuksen syntymisen ja että ilmastonäkökulmasta näin tulisi tehdä.

Valiokunta toteaa, että taakanjakoasetuksessa annetaan Suomelle ja joillekin muille jäsenvaltioille mahdollisuus kertaluonteiseen joustoon päästökauppasektorin ja päästökaupan ulkopuolisen sektorin välillä, jolloin taakanjakosektorin päästövähennystavoite vuonna 2030 laskisi 39 %:sta 37 %:iin. Suomelle jouston enimmäismäärä koko kaudella 2021—2030 on noin 7 miljoonaa hiilidioksidiekvivalenttitonnia. Se toteutettaisiin mitätöimällä taakanjakoasetuksen mukainen määrä päästöoikeuksia ja luomalla unionin rekisteriin vastaava määrä taakanjakosektorin velvoitteiden täyttämiseen käytettäviä päästökiintiöitä. Mitätöitävät päästöoikeudet otettaisiin jäsenvaltion huutokaupattavien päästöoikeuksien osuudesta. Hallituksen esityksessä ehdotetaan, että jouston käyttämisestä päättäisi valtioneuvosto.

Jouston käyttämisen arvioidaan aiheuttavan noin 160 miljoonan euron vähennyksen päästöoikeuksien huutokauppatuloihin kaudella 2021—2030 laskettuna 23 euron keskimääräisellä yksikköhinnalla. Koska suurin osa taakanjakosektorin päästövähennystoimista on tätä selvästi kalliimpia, jouston käyttäminen parantaisi taakanjakosektorin päästövähennysvelvoitteen saavuttamisen kustannustehokkuutta. Valiokunta toteaa, että jouston hyödyntäminen on keskipitkän aikavälin ilmastosuunnitelman (VNS 7/2017 vp) lähtökohtana. Valiokunta katsoo, että kun IPCC:n raportti vahvisti tarvetta kiristää päästövähennystavoitteita nopealla aikataululla, tulisi päätöstä jouston käyttämisestä arvioida vielä kokonaistavoitteiden kannalta uuden tiedon valossa.

Päästökauppakautta 2021—2030 varten perustetaan kaksi rahastoa, innovaatio- ja modernisaatiorahasto. Innovaatiorahastolla tuetaan innovaatioita vähähiilisiin teknologioihin ja prosesseihin. Direktiivissä säädetään, että 50 miljoonaa päästöoikeutta on myytävä hyvissä ajoin innovaatiorahastoon tulouttamista varten. Komissio valmistelee muutosta huutokauppa-asetukseen, jolla jäsenmaat velvoitetaan huutokauppaamaan 2 miljoonaa päästöoikeutta kukin vuonna 2020 ja tulouttamaan tästä saadut tulot komission osoittamalle tilille. Uudella modernisaatiorahastolla puolestaan tuetaan investointeja, jotka on tarkoitettu energiajärjestelmien nykyaikaistamiseksi ja energiatehokkuuden parantamiseksi vähemmän vauraissa jäsenvaltioissa.

Valiokunta korostaa, että päästöoikeuksien hintatason nousu ohjaa itsessään aikaisempaa tehokkaammin kehitystä kohti vähähiilisiä ratkaisuja, ja myös rahastomekanismi innovaatioiden edistämiseksi tuottaa enemmän varoja sitä mukaa kun päästöoikeuden hinta nousee. Huutokaupattavien päästöoikeuksien osuus kaikista päästöoikeuksista on vuodesta 2021 alkaen 57 %. Valiokunta pitää tärkeänä myös mekanismeja, joilla voidaan edistää päästöoikeuksien huutokauppatulojen ohjaamista ilmaston kannalta hyödyllisiin tarkoituksiin. Päästökauppajärjestelmä tuottaa kustannustehokkaasti tavoitellun tuloksen, kun päästöoikeuksien määrä saadaan oikealle tasolle, oi-

keuksien määrä pienenee lineaarisesti ja hinta nousee. Pienetkin muutokset päästökauppajärjestelmässä johtavat siten kokonaisuutena mittaviin päästövähennyksiin turvaten samalla yksittäisille toimijoille tasapuoliset kilpailuolosuhteet.

VALIOKUNNAN PÄÄTÖSESITYS

Ympäristövaliokunta esittää,

että talousvaliokunta ottaa edellä olevan huomioon.

Helsingissä 29.11.2018

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

puheenjohtaja Satu Hassi vihr
varapuheenjohtaja Silvia Modig vas
jäsen Anders Adlercreutz r
jäsen Olli Immonen ps
jäsen Pauli Kiuru kok
jäsen Rami Lehto ps
jäsen Eeva-Maria Maijala kesk
jäsen Sanna Marin sd (osittain)
jäsen Hanna-Leena Mattila kesk (osittain)
jäsen Sari Multala kok
jäsen Saara-Sofia Sirén kok
jäsen Katja Taimela sd
jäsen Ari Torniainen kesk
varajäsen Martti Mölsä sin

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Marja Ekroos