

Lausunto

VATT/413/07.01/2018

27.01.2018

Eduskunnan talousvaliokunta

TaV@eduskunta.fi

Asia: HE 228/2018 vp Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi päästökauppalain muuttamisesta

Hallituksen esitys päästökauppalain muuttamisesta koskee erityisesti päästöoikeuksien jakamista, maksutta jaettavien päästöoikeuksien hakumenettelyä ja vaadittavien tietojen toimittamista. Näistä kaksi jälkimmäistä ovat pääosin teknisiä muutoksia. Valtion taloudellinen tutkimuskeskus keskittyy lausunnossaan lakiesityksen päästöoikeuksien jakamista koskeviin kohtiin: 1) päästökauppasektorin ja taakanjakosektorin välinen kertaluonteinen jousto, 2) päästöoikeuksien vapaaehtoinen mitätöinti ja 3) päästöoikeuksien jakomenetelmät.

Päästökauppasektorin ja taakanjakosektorin välinen kertaluonteinen jousto

EU:n ilmastopolitiikan tavoitteiden keskeisimpiä ongelmia on päästökauppasektorille jaettavien päästöoikeuksien suuri määrä sekä päästötavoitteiden jako päästökauppasektorin ja taakanjakosektorin välillä.

Päästökauppasektorin päästöoikeuksien suuri määrä on heijastunut päästöoikeuksien halpana hintana. Vuodesta 2019 käyttöön otettava markkinavakausvaranto ja siihen tehdyt muutokset sekä lineaarisen päästövähennyskertoimen kiristäminen vuodesta 2021 lähtien ovat hieman korjanneet tilannetta.

Yksinkertainen ja läpinäkyvä keino päästökaupan ohjausvaikutuksen lisäämiseksi olisi tiukentaa päästöoikeuksien jakoa päästökauppasektorille entisestään. Toinen vaihtoehto olisi asettaa ennalta ilmoitettu alimmaishinta (hinalattia) päästöoikeuksien huutokaupoissa. Huutokauppojen hinalattia asettaa käytännössä päästöoikeuksien markkinahinnoille alarajan ja alentaa tarvittaessa päästöoikeuksien tarjontaa markkinoilla. Hinalattia on käytössä muun muassa Kalifornian päästökauppaohjelmassa ja Yhdysvaltain koillisten osavaltiojen RGGI-kauppajärjestelmässä. Taloustieteellisen kirjallisuuden perusteella tämä olisi huomattavasti markkinavakausvarantoa parempi keino päästöoikeuksien tarjonnan supistamiseksi ja hintavakauden saamiseksi.

VATT lausuu: Taakanjakosektorilla hiilidioksidipäästöistä maksetaan runsaasti päästökauppasektoria enemmän. Päästöyksiköiden kertaluonteinen siirtomahdollisuus taakanjakosektorille parantaa päästöjen vähentämisen kustannustehokkuutta. Suomen tulee hyödyntää kertaluonteista siirtomahdollisuutta taakanjakosektorille täysimääräisesti. Mahdollisuutta siirtomahdollisuuden laajentamiseen tulisi selvittää edelleen.

Päästöoikeuksien vapaaehtoinen mitätöinti

Päästöoikeuksien vapaaehtoinen mitätöinti liittyy erityisesti Suomessa kivihiilen mahdolliseen käyttökieltoon. Hallitus valmisteleo lakiesitystä, jolla kiellettäisiin kivihiilen energiakäyttö vuonna 2029. Vaikka kivihiilen käyttö alentaisi päästöjä Suomessa, niin siltä osin kun kivihiilen käyttö liittyy päästökauppasektorille, päästöt eivät EU:n tasolla kiellon seurauksena laskisi. Kivihiilen käyttökiellon myötä päästöjen vähentäminen koituisi vain Suomessa kalliimmaksi ja mahdollinen hintavaikutus päästöoikeuden hintaan olisi hintaa alentava. Jotta kivihiilen käyttökiellolla olisi päästökauppasektorilla aito päästöjä alentava vaikutus, tulisi päästöoikeuksia mitätöidä vastaava määrä markkinoilta.

VATT lausuu: Mikäli päästökauppasektorille otetaan kansallisesti käyttöön päästökaupan kanssa päällekkäistä ohjausta, kuten valmisteltava kivihiilen käyttökielto vuodesta 2029 lähtien, tulisi ohjauksen seurauksena alentuneita päästöjä vastaava määrä päästöoikeuksia mitätöidä vapaaehtoisesti päästökaupamarkkinoilta. Valtioneuvostolle on annettava valtuus päättää päästöoikeuksien mitätöinnistä lakiesityksen mukaisesti.

Päästöoikeuksien jakomenetelmät

Päästökaupan aiheuttamaa kustannusrasitetta pyritään alentamaan jakamalla päästöoikeuksia maksutta niiden teollisuuden toimialojen osalta, jotka kohtaavat kansainvälistä kilpailua (ilmaisjako). Tällä pyritään parantamaan yritysten kansainvälistä kilpailukykyä ja estämään tuotannon siirtymistä maihin, joissa ympäristösääntely on löyhempiä kuin EU:ssa. Lisäksi jäsenvaltioille on kansallisia kompensatiojärjestelmiä, joiden avulla päästökaupan vaikutuksesta nousseen sähkön hinnan aiheuttamia epäsuoria kustannuksia voidaan kompensoida hiilivuotoriskistä kärsiville laitoksille.

Hiilivuoto ja yritysten kansainvälisen kilpailukykyyn heikkeneminen ovat aiheellisia uhkia. Toistaiseksi tehdyissä kansainvälisissä jälkikäteisarvioissa ei kuitenkaan ole havaittu, että EU:n päästökauppajärjestelmällä olisi ollut merkittäviä kilpailukykyvaikutukset päästökaupan alaisille teollisuuslaitoksille.

VATT lausuu: Toistaiseksi ei ole näyttöä EU:n päästökaupan merkittävistä kilpailukykyä heikentävistä vaikutuksista. Lisäksi hiilivuotoriski saattaa tulevaisuudessa pienentyä, mikäli hiilidioksidipäästöjen sääntely laajenee suurempaa joukkoa maita. Tulevia EU:n päästökauppaa koskevia muutoksia valmisteltaessa on syytä tarkastella ilmaisjaon tarpeellisuutta. Ilmaisjaosta luopuminen vähentäisi hallinnollisia kustannuksia, kasvattaisi huutokauppatuottoja, yksinkertaistaisi EU:n päästökaupan sääntöjä sekä noudattaisi saastuttaja maksaa -periaatetta.

Valtion taloudellinen tutkimuskeskus VATT

Anni Huhtala
ylivohtaja

Kimmo Ollikka
erikoistutkija