

Hänvisning
Regeringens proposition med förslag till lag om handel med utsläppsrätter för distribution av fossila bränslen

Kontaktperson
Henrik Juslin,
Landskapsregeringens ETS-grupp

Arbets- och näringsministeriet
PB 32, 00023 Statsrådet
Tel vxl, 0295 16001
Kirjaamo.tem@gov.fi

Ärende

Landskapsregeringens utlåtande gällande regeringens proposition med förslag till lag om handel med utsläppsrätter för distribution av fossila bränslen

Landskapsregeringen (LR) har tagit del av Statsrådets proposition till riksdagen med förslag till lag om handel med utsläppsrätter för distribution av fossila bränslen

Bakgrund

EU:s utsläppshandelssystem är en viktig unionsomfattande politisk åtgärd för att nå utsläppsminskningarna. Till tillämpningsområdet för EU:s utsläppshandel hör för närvarande stora industri- och energiproduktionsanläggningar samt luftfarten inom europeiska ekonomiska samarbetsområdet.

Genom revidering av utsläppshandelsdirektivet¹, strävas efter att tillgodose de skärpta utsläppsminskningarna samt att utsträcka utsläppshandeln till nya sektorer. Tillämpningsområdet för utsläppshandelsdirektivet har utvidgats så att även utsläppen från sjötransporterna har inkluderats i utsläppshandeln samt inrättandet av en separat utsläppshandel som gäller distributionen av fossila bränslen. I kommissionens meddelande av den 17 september 2020 betonades den särskilda utmaningen att minska utsläppen från byggnads- och vägtransportsektorerna. Detta ledde till en ytterligare utvidgning av handeln med utsläppsrätter till att omfatta utsläpp från byggnader och vägtransporter, då det enligt kommissionen skulle innebära stora fördelar att täcka alla utsläpp från bränsleförbränning. Handeln med utsläppsrätter bör tillämpas på bränslen som används för förbränning i byggnads- och vägtransportsektorerna samt i ytterligare sektorer som motsvarar industriverksamhet som

¹ EUROPAPARLAMENTETS OCH RÅDETS DIREKTIV (EU) 2023/959 av den 10 maj 2023 om ändring av direktiv 2003/87/EG om ett system för handel med utsläppsrätter för växthusgaser inom unionen och beslut (EU) 2015/1814 om upprättande och användning av en reserv för marknadsstabilitet för unionens utsläppshandelssystem

inte omfattas av bilaga I till direktivet 2003/87/EG, såsom uppvärmning av industrianläggningar (byggnads- och vägtransportsektorerna samt ytterligare sektorer). För dessa nya sektorer införs ett separat men parallellt system för handel med utsläppsrätter. Ett nytt system etableras för att undvika störningar i det befintliga systemet för stationära anläggningar och luftfart. Det nya systemet åtföljs av kompletterande strategier och eftersträvar en prissignal för koldioxidutsläpp för hela ekonomin och innehåller även åtgärder för att undvika otillbörliga prisseffekter. Auktionering av utsläppsrätter ses som den enklaste och ekonomiskt mest effektiva metoden för tilldelning av utsläppsrätter, och gör det även möjligt att undvika oförutsedda vinster. Både byggnadssektorn och vägtransportsektorn står under relativt litet konkurrenstryck från länder utanför unionen och är därmed inte utsatta för risk för koldioxidläckage. Utsläppsrätter för byggnader och vägtransporter bör därför endast tilldelas genom auktionering, utan någon gratis tilldelning.

Tidigare erfarenheter har visat att utvecklingen av det nya systemet kräver att ett effektivt system för övervakning, rapportering och verifiering inrättas. För att säkerställa synergier och samstämmighet med den befintliga unionsinfrastrukturen för EU:s utsläppshandelssystem är det lämpligt att införa ett system för handel med utsläppsrätter för byggnads- och vägtransportsektorerna samt ytterligare sektorer genom en ändring av direktiv 2003/87/EG.

ETS 2 är ett så kallat uppströmssystem där kraven på övervakning av utsläpp och skyldighet att överlämna utsläppsrätter inte ligger hos användaren av bränslet. I stället ligger kraven på övervakning av utsläpp och skyldighet att överlämna utsläppsrätter i första hand hos den som sätter bränslet på marknaden, exempelvis producenter, distributörer och importörer. Detta innebär i praktiken att den som tillgängliggör bränslet för konsumtion behöver känna till var bränslet slutligen används för att kunna rapportera rätt bränslemängder så att rätt antal utsläppsrätter kan överlämnas.

För att tillhandahålla en rimlig tidsram för att nå målet 2030 bör handeln med utsläppsrätter inom byggnads- och vägtransportsektorerna samt ytterligare sektorer inledas 2025. Under de första åren bör de reglerade enheterna vara skyldiga att inneha ett tillstånd för utsläpp av växthusgaser och rapportera sina utsläpp för åren 2024–2026. Utfärdandet av utsläppsrätter och efterlevnadsskyldigheterna för dessa enheter bör gälla från och med 2027.

Nationell tillämpning

I propositionen föreslås en ny och separat lag om handel med utsläppsrätter för distribution av fossila bränslen. Genom den föreslagna lagen genomförs det reviderade utsläppshandelsdirektivet till den del som gäller handeln med utsläppsrätter för sektorn för separat uppvärmning av byggnader, vägtransportsektorn samt vissa ytterligare sektorer.

Genom det reviderade utsläppshandelsdirektivet inrättas inom EU en ny utsläppshandel som gäller bränsledistribution. Utsläppshandeln för bränsledistributionen täcker utsläppen inom ansvarsfördelningssektorn, och dess syfte är att hjälpa medlemsländerna att fullgöra sina skyldigheter i fråga om ansvarsfördelningen.

Det nya utsläppshandelssystem som därmed inrättas är i stor utsträckning förenligt med den gällande allmänna utsläppshandeln. Utsläppshandelsdirektivet medger dock ett betydande nationellt handlingsutrymme vid det nationella genomförandet av det reviderade direktivet.

Enligt förslaget ska lagens tillämpningsområde omfatta frisläppande av förbränning avsedda fossila bränslen för konsumtion. Lagen ska dock inte tillämpas på bränsle som är avsett för verksamhet som omfattas av lagen om utsläppshandel eller på bränsle som levereras som separat distribution till försvarsmakten, den spårbundna trafiken eller kommersiella sjötransporter. I fråga om bränslen med nollutsläpp uppkommer enligt förslaget ingen skyldighet att överlämna utsläppsrätter.

Den som driver en tillståndspliktig verksamhet inom ramen för ETS 2 benämns i utsläppshandelsdirektivet reglerad enhet. Den reglerade enheten är den fysiska eller juridiska person som frisläpper bränslen för konsumtion inom sektorer som byggnads- och vägtransportsektorerna och vissa ytterligare sektorer. I direktivet anges att den reglerade enheten ska vara den som är skyldig att betala den punktskatt som förfallit till betalning. Medlemsstaten kan också utse någon annan att vara en reglerad enhet.

Det är endast frisläppande av bränslen för konsumtion som omfattas av verksamhetsbeskrivningen i bilaga III i utsläppshandelsdirektivet. Uttrycket frisläppande för konsumtion har motsvarande innebörd som enligt artikel 6.3 i punktskattedirektivet.

Det föreslås även att en reglerad enhet som frisläpper bränsle för konsumtion ska ha ett utsläppstillstånd och en plan för övervakning av utsläpp och att den reglerade enheten ska övervaka och låta verifiera sina utsläpp från och med 2025. Utgångspunkten är att den reglerade enheten ska vara den aktör som är punktskattskyldig för det bränsle som frisläppts för konsumtion. I förslaget görs det möjligt att genom avtal överföra skyldigheterna enligt utsläppshandeln på en annan reglerad enhet.

I propositionen föreslås att de utsläppsrätter som överlämnas inom handeln med utsläppsrätter för distribution av fossila bränslen ska hänföra sig till motsvarande utsläpp från fossila bränslen som distribueras från och med 2027.

Gällande regelverk på Åland

Den gällande utsläppshandeln, vilken omfattar industriella anläggningar och framöver även sjöfarten (ETS1), regleras genom landskapslagen (ÅFS 2009:31) om tillämpning i landskapet Åland av riksförfattningar om utsläppshandel samt landskapsförordning (ÅFS 2012:67) om tillämpning i landskapet Åland av riksförfattningar om utsläppshandel. Det är den blankettlagstiftning som för närvarande reglerar området. Närmare bestämmelser mellan riket och landskapet gällande fördelningen av utsläppsrätter och annan förvaltning föreskrivs genom överenskommelseförordning (ÅFS 2021:144 eller FFS 801/2021).

I samband med att gällande utsläppslag upphävs i riket krävs att motsvarande lag på Åland upphävs eller revideras. Även gällande landskapsförordning behöver upphävas eller revideras. Gällande överenskommelseförordning (ÅFS 2021:144 eller FFS 801/2021) upphävs och en ny ska utformas.

Utvidgning av handeln med utsläppsrätter vilket omfattar utsläpp från byggnader och vägtransporter (ETS2) regleras i likhet med ETS1 genom separat lag och strategin är att den rikslag som är under beredning gör gällande även på Åland genom en åländsk blankettlag. Det är troligt att vissa av de administrationsuppgifter som är inom åländsk behörighet bör hanteras av energimyndigheten i riket. Därmed finns behov av överenskommelseförordning även för ETS 2.

Lagstiftningsbehörigheten enligt självstyrelselagen

Vid genomförandet av de gällande åländska författningarna om utsläppshandel har Ålandsdelegationen och Högsta domstolen prövat behörigheten och konstaterat att utsläppshandeln främst berör natur- och miljövården, och är således landskapsbehörighet. Ålandsdelegationen prövade även om utsläppshandel inom handelssjöfarten är rikets eller landskapets behörighet i sitt utlåtande daterat 15.2.2023.

På sid. nr 5 i ovannämnda yttrande konstaterar ÅD att:

”Med anledning av ovanstående gör Ålandsdelegationen bedömningen att den planerade utvidgningen av utsläppshandeln främst berör natur- och miljövården, och således utgör landskapsbehörighet. Landskapets behörighet omfattar rederier med hemort i landskapet.”

Ålandsdelegationen gör bedömningen att den planerade utvidgningen av utsläppshandeln främst berör natur- och miljövården, och således utgör landskapsbehörighet. Ålandsdelegationen bekräftar därmed i sitt utlåtande att utsläppsrätter för handelssjöfart faller inom den åländska lagstiftningsbehörigheten. Lagstiftningsbehörigheten framgår i självstyrelselagen (FFS 1144/1991). I 23 § framgår att förvaltningsbehörigheten följer lagstiftningsbehörigheten. Landskapsregeringen konstaterar därför att fördelningsgrunderna för intäkterna av utsläppsrättigheterna ska utgå ifrån självstyrelselagens bestämmelser.

I EU:s Fit for 55-paket framgår att medlemsstaterna åläggs att verka för att minska utsläppen av växthusgaser. En källa till finansiering för dessa åtgärder är intäkterna från de utsläppsrättigheter som auktioneras ut. Det är således även ändamålsenligt av dessa skäl att intäkter från utsläppsrätter som hänförs från bränsleförsörjning i landskapet ska tillfalla Åland.

Landskapsregeringens kommentarer

I stort följer Åland och de åländska aktörerna de förändringar som beskrivs för konsumenter i Finland som helhet. Införandet av utsläppshandelssystemet för nya

sektorer innebär nya krav. En rimlig bedömning är stigande bränslepriser då detta belastas av kostnaderna för utsläppsrätter.

En reglerad enhet som frisläpper bränsle för konsumtion ska ha utsläppstillstånd och en plan för övervakning av utsläpp. Den reglerade enheten ska övervaka och låta verifiera sina utsläpp från och med 2025. Utgångspunkten är att den reglerade enheten ska vara den aktör som är punktskattskyldig för det bränsle som frisläpps för konsumtion. Det är ännu oklart om det förekommer separata reglerade enheter på Åland. Om det förekommer är det inte heller klart om de genom avtal överför skyldigheterna på en annan reglerad enhet.

Det är även oklart gällande omfattningen av administrationsuppgifterna inom ETS 2. Uppgifterna kommer att öka vid införandet av ETS 2 och fördelningen av uppgifter regleras vid utarbetandet av en överenskommelseförordning mellan Åland och riket.

En uppskattning av intäkterna från ETS 2 kan göras baserad på den årliga förbrukningen av fossilbränsle i landskapet. I likhet med ETS 1 är både utvecklingen av priset på utsläppsrätter och medlemsländernas andel av antalet utsläppsrätter som auktioneras ut förenade med osäkerhetsfaktorer. Därmed är även uppskattningen av auktionsintäkterna osäkert. Delar intäkterna från auktioneringen av utsläppsrätter styrs till EU fonder vilket även minskar den nationella andelen.

Olika prisindikationer gällande ETS 2 rätter har framtagits

Scenario 1, bas

År	e/ton CO ₂	år. CO ₂ utsl. Åland	kostnad ETS 2/år
2027	45	122 385	5 507 303
2027	68	122 385	8 322 146
2028	75	122 385	9 178 838
2029	175	122 385	21 417 288
2030	222	122 385	27 169 360

I ovanstående tabell har uppskattningar gjorts gällande priset på utsläppsrätter i ETS 2. Utgångsdata är statistiska uppgifter gällande bränsleförsäljning av fossilbränsleprodukter på Åland under 2022. Enligt tabellen för scenario 1 uppgår kostnaden för utsläppsrätter som bränslekonsumenten betalar till mellan 5,5 till 27 miljoner euro. Två prisuppskattningar för inledande året 2027 har gjorts. 45e/ utsläppsrätt är priset som utgör basnivån. Dock finns uppskattningar på betydligt högre prisnivåer under de första åren. Variationen är stor och flera av de ingående parametrarna bl.a den sålda bränslevolymen, priset på utsläppsrätter samt hur stor andel av bränslet som är biokomponent inverkar på priset.

Landskapsregeringen konstaterar att intäkterna från utsläppsauktionerna i ETS 2 systemet till den andel som sålts för konsumtion i landskapet ska tillfalla Åland.

Enligt 59b§ i självstyrelselagen ska Åland och riket överenskomma om lämplig fördelningsgrund för intäkter från auktioner som hänför sig till det finska utsläppshandelssystemet.

Utsläppshandelssystemet viktigt för att nå utsläppsminskningarna.

Landskapsregeringen anser att EU:s utsläppshandelssystem är en viktig unionsomfattande politisk åtgärd för att nå EU:s och de nationella utsläppsminskningarna.

Landskapsregeringen konstaterar att införandet av ETS 2 innebär förändringar för stora delar av befolkningen på Åland. Direkt eller indirekt innebär förändringarna troligen högre kostnader inom det åländska samhället som helhet.

Avsikten med utsläppshandelssystemet är att stimulera aktörerna till nyttjande av förändrade produktionsmetoder samt energieffektiva lösningar. Utsläppshandelssystemet har visat sig vara ett effektivt instrument för utsläppsminskningar och förhoppningen är att nyetableringen inom områdena sker relativt snabbt vilket sedan innebär kostnadsminskningar för tekniken och lägre behov av utsläppsrätter på sikt.

Minister



Jesper Josefsson

Inspektör



Henrik Juslin