

Hänvisning
Utlåtande gällande regeringens proposition till riksdagen
med förslag till utsläppshandelslag

Arbets- och Näringsministeriet
PB 32, 00023
STATSRÅDET
registratorskontoret.anm@gov.fi

Kontaktperson
Henrik Juslin,
Landskapsregeringens ETS-grupp

Ärende

Landskapsregeringens utlåtande gällande Regeringens proposition till riksdagen med förslag till utsläppshandelslag

Landskapsregeringen (LR) har tagit del av Statsrådets proposition till riksdagen med förslag till utsläppshandelslag.

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 samband med de genomförda ändringarna i utsläppshandelsdirektivet har det även skett en revidering av Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2015/757 om övervakning, rapportering och verifiering av koldioxidutsläpp från sjötransporter (nedan MRV-förordningen) så att den ska motsvara de behov som uppkommer genom att sjötransporterna tas in i utsläppshandeln. Ändringarna i utsläppshandelsdirektivet behöver genomföras i nationell lagstiftning innan årsskiftet.

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

Nationell tillämpning

I propositionen föreslås att det stiftas en ny lag om utsläppshandel. Samtidigt föreslås att den gällande lagen om utsläppshandel och lagen om handel med utsläppsätter för luftfart upphävs. Genom den föreslagna lagen genomförs det ändrade utsläppshandelsdirektivet till den del som gäller handeln med utsläppsätter för anläggningar, sjötransporter och luftfart. Dessutom genomförs genom den föreslagna lagen de bestämmelser i utsläppshandelsdirektivet som gäller systemet för kompensation för koldioxidutsläpp från internationell luftfart som antagits av Internationella civila luftfartsorganisationen ICAO. Vidare införs genom förslaget en skyldighet att rapportera utsläppen för 2024 inom den nya, separata handeln med utsläppsätter inom byggnads- och vägtransportsektorerna och de ytterligare sektorerna, som ska gälla bränsledistributörer.

I propositionen föreslås det att tillämpningsområdet för lagen om utsläppshandel utvidgas och förtydligas så att det motsvarar ändringarna i utsläppshandelsdirektivet. I enlighet med det ändrade utsläppshandelsdirektivet utvidgas lagens tillämpningsområde till att omfatta sjötransporterna. Enligt förslaget ska rederierna överlämna utsläppsätter för sådana utsläpp från fartyg som uppkommit under resor i kommersiellt syfte eller under den tid då fartygen befunnit sig i hamn. I propositionen föreslås införande av ett tidsbegränsat undantag i fråga om öar som innebär att passagerarfartygen fram till utgången av 2030 inte ska ha skyldighet att överlämna utsläppsätter för resor mellan Åland och fasta Finland.

Jämfört med den gällande lagen förutsätter de största ändringarna i direktivet för anläggningarnas del att villkoren för begränsning av tillämpningsområdet i fråga om anläggningar som uteslutande använder biomassa som bränsle ändras, och att utsläppsfria anläggningar vars verksamhet omfattas av tillämpningsområdet samt avfallsförbränning inkluderas i tillämpningsområdet.

Ytterligare föreslås att lagen omfattar de i direktivet föreskrivna ändringarna gällande gratis tilldelning av utsläppsätter. I fråga om anläggningar minskas mängden gratis tilldelning inom de sektorer som avses i förordningen om mekanismen för koldioxidjustering vid gränserna, och villkoren för utfärdande av utsläppsätterna skärps från och med 2026. För att erhålla full mängd gratis utsläppsätter ska verksamhetsutövare därefter visa att de har vidtagit de åtgärder för förbättrad energieffektivitet som anges i direktivet. Lagen avses träda i kraft den 1 januari 2024.

Gällande regelverk på Åland

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 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.

Lagstiftningsbehörigheten enligt självstyrelselagen

Vid genomförandet av de gällande åländska författningarna om utsläppshandel har Ålandsdelegationen och högsta förvaltningsdomstolen 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.

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.

Landskapsregeringens kommentarer

I stort följer Åland och de åländska aktörerna de förändringar som beskrivs och förväntas för Finlands aktörer som helhet. Införandet av sjöfarten i utsläppshandelssystemet innebär nya krav och på något längre sikt kan en förändrad prioritering och utformning förväntas i aktörernas turlistor och fartygsflotta.

Landskapsregeringen konstaterar att det s.k. ö-undantaget för Åland regleras i 75 § i förslaget. Landskapsregeringen anser att den föreslagna bestämmelsen uppfyller syftet med ö-undantaget och det sedermera finns grund för att anmäla undantaget till EU-kommissionen.

Landskapsregeringen noterar skrivningen under punkt 4.2.3 (angående konsekvenser för konsumenterna):

”Utnyttjandet av undantaget för öar kan under dess giltighetstid lindra kostnadsökningen för åländska hushåll. Tillämpningen av undantaget ökar delvis trycket på rederierna att höja biljettpriser och fraktpriser, vilket kan drabba priserna på konsumtionsvaror och tjänster på Åland.”

Landskapsregeringens uppfattning är att tillämpningen av undantaget delvis minskar trycket på rederierna att höja priserna.

Ytterligare noteras under punkt 5.1:

”Ett undantag som enbart gäller rutter och passagerarfartyg som går via Åland snedvrider konkurrensen inom transportrutterna mellan Finland och Sverige och rutterna till den europeiska kontinenten. Om undantaget för öar inte utnyttjas, uppkommer ingen snedvridning av konkurrensen.”

Landskapsregeringen noterar att aktörernas val av transportrutter beror på flera olika avvägningar, som bland annat startpunkt, körsträckning, mål och tidsaspekter. Propositionens starka konstaterade gällande konkurrensen kräver mera ingående analys och kan svårligen formuleras kortfattat. Enligt det underlag landskapsregeringen har tillgång till är snedvridningen på flera av de rutter som angör Åland marginell. Landskapsregeringen välkomnar att ö-undantaget tillämpas i Finland och att ö-undantaget innebär en viktig stötdämpare för aktörerna som trafikerar mellan Åland och riket. Medtaget alla ökade utsläppsminskingskrav för sjöfarten och sett ur ett åländskt perspektiv finns en reell risk att aktörerna drar in olönsamma linjer eller turer vilket förstås medför utsläppsreduktion. Landskapsregeringen önskar påpeka att ö-undantaget är en viktig komponent som bidrar till att behålla passagerar- och godstransporter till öar och är undantagets syfte enligt EU-kommissionens motiveringar till varför undantagsmöjligheten införts i utsläppshandelsdirektivet. Verkningarna av ett uteblivet ö-undantag påverkar inte enbart inom transportnäringen eftersom Åland är helt beroende av goda och kostnadseffektiva sjötransporter. I princip alla sektorer drabbas på Åland då förbindelser reduceras eller ökar i kostnader.

Landskapsregeringen noterar även att ö-undantaget i det här fallet bidrar till att hantera de utmaningar som EU:s lagstiftare i skälen till ändringarna i utsläppshandelsdirektivet beskriver som syftena till att undantaget har inkluderats i lagstiftningen, nämligen att bidra till att säkerställa goda transporter till ett ö-samhälle vars funktioner är beroende av pålitliga och kontinuerliga sjötransportalternativ.

Intäkterna av auktioneringen av utsläppsrätter påverkas i samband med sjöfartens infogande i systemet då antalet rätter och aktörer ökar. Sjöfarten är en mycket stor del av den åländska näringen och därmed anser landskapsregeringen att det även ska beaktas i intäktsfördelningen mellan riket och Åland framöver.

Eftersom både utvecklingen av priset på utsläppsrätter och medlemslänternas andel av antalet utsläppsrätter som auktioneras ut är förenade med betydande osäkerhetsfaktorer, är också uppskattningen av auktionsintäkternas belopp mycket osäker. Det kan konstateras att auktionsintäkternas belopp bedöms minska i slutet av utsläppshandelsperioden trots att priset på utsläppsrätter har stigit. Om intäkterna

från auktioneringen av utsläppsrätter styrs till EU:s egna medel, minskar det nationella inflödet avsevärt. Att sjöfart inkluderas i utsläppshandeln ökar antalet utsläppsrätter som auktioneras ut med uppskattningsvis cirka 10 procent och således utgörs kalkylmässigt cirka 10 procent av de nationella intäkterna av utsläppsrätter som auktioneras ut till följd av att sjötransporter inkluderats. Rederierna beviljas inte gratis tilldelning av utsläppsrätter.

Landskapsregeringen konstaterar att fördelningsgrunden som baseras på Ålands andel av Finlands utsläpp under åren 2005-2007 har varit 0,07 %, 0,05 % resp. 0,05 %, varför medeltalet för tidsperioden är 0,0567 % i dagens läge. Utgående från Arbets- och näringsministeriets tidigare bedömningspromemoria innebär infogandet av sjöfarten en intäktsökning till utsläppshandelssystemet om cirka 10 procent. Den åländska handelsflottan utgör ca 40% av den finska och rent analogt skulle den åländska andelen utgöra ca 20-30 miljoner euro årligen.

Då infogande av sjöfarten är en ändring av utsläppshandelssystemet och med betydande konsekvenser för det åländska samhället ska Åland och riket enligt 59b5 i självstyrelselagen överenskomma om lämplig fördelningsgrund.

Ändringen gällande användningen av biomassa

Den nationellt mest betydande ändringen av tillämpningsområdet är den begränsning som gäller användningen av biomassa. Det innebär att anläggningar vars utsläpp utgörs över 95 procent från förbränning av biomassa inte längre omfattas av tillämpningsområdet. Att anläggningar som enbart använder biomassa tidigare har uteslutits från tillämpningsområdet har enligt motiven till det ändrade direktivet lett till situationer där anläggningar som använder betydande mängder biomassa tilldelats gratis rätter som överstiger deras utsläpp. På Åland lika som i övriga Finland finns det inom energiproduktionen anläggningar som till största delen använder enbart biomassa.

Största delen av anläggningarna är antingen energiproducerande anläggningar med en sammanlagd tillförd effekt på mer än 20 MW eller mindre opt-in-anläggningar. När anläggningarna inte längre omfattas av tillämpningsområdet för utsläppshandeln är de inte längre berättigade till gratis tilldelning av utsläppsrätter.

Ändringar i gratistilldelningen av utsläppsrätter

Enligt propositionen ska det skapas ytterligare incitament särskilt för stora energikonsumenter att vidta kostnadseffektiva åtgärder för att minska utsläppen. För att erhålla full gratis tilldelning är ett villkor i fortsättningen att rekommendationerna om energibesiktningar eller certifierade energiledningssystem iakttas till den del det är fråga om investeringar med en återbetalningstid på högst tre år.

De åländska aktörerna är relativt små och det är oklart hur verksamhetsutövarna bedöms

ha möjligheter att anpassa sin verksamhet när den nya gränsen sätts i kraft. För verksamhetsutövarna blir det en avvägning mellan att köpa det antal rätter som krävs för verksamheten eller införa nya system för eventuell tilldelning av gratisrätter.

Landskapsregeringens synpunkter

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

Landskapsregeringen är positivt inställda till lagförslaget i propositionen, och särskilt till det ö-undantag som föreslås regleras i 75 § i förslaget. Landskapsregeringen anser att den föreslagna bestämmelsen uppfyller syftet med ö-undantaget och att det därmed sedermera finns grund för att anmäla undantaget till EU-kommissionen.

Landskapsregeringen anser ö-undantaget som ytterst viktigt för att hålla nere kostnadstrycket för person- och godstransporterna till och från Åland samt för att de rederier med passagerartransporter inom handelssjöfarten som opererar på Åland får tid att anpassa sin verksamhet och sitt tonnage till införandet av sjöfarten i utsläppshandeln och de strängare kraven på handelssjöfartens drivmedel.

Landskapsregeringen konstaterar att omarbetningarna i regelverket innebär stora förändringar i första hand för rederinäringen på Åland. Även för de anläggningar som sedan tidigare ingår i utsläppshandelssystemet innebär förändringarna troligen kostnadsökningar.

Sammantaget innebär de reella konsekvenser och förväntas inom de kommande åren medföra högre kostnader inom det åländska samhället.

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 för aktörerna.

Minister



Christian Wikström

Inspektör



Henrik Juslin