Ålands landskapsregering

Dokumentnamn	Brevnr
Utlåtande	222 I1
Ärendenr	Datum
ÅLR 2023/8427	9.11.2023

Hänvisning
Utlåtande gällande regeringens proposition till riksdagen med förslag till utsläppshandelslag

Kontaktperson
Henrik Juslin,
Landskapsregeringens ETS-grupp

Riksdagens kommunikationsutskott
00102 RIKSDAGEN
09 432 2083
liv@eduskunta.fi

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 utsläppsminskningsmålen. Till tillämpningsområdet för EU:s utsläppshandel hör för närvarande stora industri- och energiproduktionsanläggningar samt luftfarten inom europeiska ekonomiska samarbetsområdet.

Genom revidering av utsläppshandelsdirektivet[1], strävas efter att tillgodose de skärpta utsläppsminskningsmålen 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 utsläppsrätter för luftfart upphävs. Genom den föreslagna lagen genomförs det ändrade utsläppshandelsdirektivet till den del som gäller handeln med utsläppsrätter 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 utsläppsrätter 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 utsläppsrätter 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 utsläppsrätter 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 utsläppsrätter. 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 utsläppsrätterna skärps från och med 2026. För att erhålla full mängd gratis utsläppsrätter 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 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.

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 hänförliga till fartyg som tillhör rederier med hemort i landskapet ska tillfalla Åland.

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 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.

Landskapsregeringens förslag gällande intäktsfördelning från utsläppsauktioner
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 medlemsländernas andel av antalet utsläppsrätter som auktioneras ut är förenade med betydande osäkerhetsfaktorer, är också uppskattningen av auktionsintäkternas belopp osäkert. 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.
Sett ur nationen Finlands perspektiv förväntas sjöfarten utgöra cirka 10 procent av de nationella intäkterna men då sjöfarten är en mycket stor del av den åländska näringen anser landskapsregeringen att sjöfartens införlivande i utsläppshandelssystemet ska beaktas i intäktsfördelningen mellan riket och Åland samt att gällande överenskommelseförordning[2] på området behöver revideras.
Landskapsregeringen konstaterar att intäkterna från utsläppsauktionerna gällande fartyg som tillhör rederier med hemort i landskapet ska tillfalla Åland.

Infogandet av sjöfarten är en ändring av utsläppshandelssystemet och det med betydande konsekvenser för det åländska samhället.

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

Ändringen gällande användningen av biomassa

[2] Republikens presidents förordning om skötseln i landskapet Åland av förvaltningsuppgifter som gäller handel med utsläppsrätter avseende växthusgaser (ÅFS 2021:144)

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

Utsläppshandelssystemet viktigt för att nå utsläppsminskningsmålen.
Ö-undantaget medger tid till anpassning
Landskapsregeringen anser att EU:s utsläppshandelssystem är en viktig unionsomfattande politisk åtgärd för att nå EU:s och de nationella utsläppsminskningsmålen.
Landskapsregeringen ställer sig positiv 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. Även 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.

Lantråd Veronica Thörnroos

Minister Christian Wikström