

Kommunikationsutskottet

Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lag om utsläppshandel samt till lag om ändring av 2 och 33 § i lagen om biodrivmedel, flytande biobränslen och biomassabränslen

Till ekonomiutskottet

INLEDNING

Remiss

Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lag om utsläppshandel samt till lag om ändring av 2 och 33 § i lagen om biodrivmedel, flytande biobränslen och biomassabränslen (RP 71/2023 rd): Ärendet har remitterats till kommunikationsutskottet för utlåtande till ekonomiutskottet.

Sakkunniga

Utskottet har hört

- specialsakkunnig Atro Andersson, finansministeriet
- konsultativ tjänsteman Niina Honkasalo, kommunikationsministeriet
- specialsakkunnig Eleonoora Eilittä, arbets- och näringsministeriet
- jurist Tupuna Manner, Transport- och kommunikationsverket
- ledande expert Helena Waltari, Transport- och kommunikationsverket
- avdelningsdirektör Elisa Mikkolainen, Trafikledsverket
- byråchef Gustav Blomberg, Ålands landskapsregering
- inspektör Henrik Juslin, Ålands landskapsregering
- infrastrukturminister Christian Wikström, Ålands landskapsregering
- chef för samhällsrelationer Anna Sotaniemi, Finnair Abp
- ledande sakkunnig Tiina Haapasalo, Finlands näringsliv rf
- närings- och klimatexpert Teppo Säkkinen, Centralhandelskammaren
- jurist Kai Massa, Turism- och Restaurangförbundet rf
- logistikchef Alina Koskela, Skogsindustrin rf
- trafik- och logistikdirektör Petri Laitinen, Arbetsgivarna för servicebranscherna PALTA rf
- verkställande direktör Annaleena Mäkilä, Finlands Hamnar rf
- ledande sjöfartssakkunnig Carolus Ramsay, Rederierna i Finland rf.

Skriftligt yttrande har lämnats av

- Klimatpanelen
- Finavia Abp

Utlåtande KoUU 14/2023 rd

- KvarkenPorts
- Tallink Silja Ab
- Westenergy Oy Ab
- Kemiindustrin KI rf
- Företagarna i Finland rf.

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Allmänt

(1) Genom de ändringar som föreslås i propositionen genomförs nationellt de ändringar i Europeiska unionens utsläppshandelsdirektiv (EG) 2003/87 som syftar till att svara mot EU:s strängare mål gällande utsläppsminskning. I propositionsmotiven konstateras att utsläppshandeln är den viktigaste unionsomfattande politiska åtgärden för att nå målen om minskade utsläpp.

(2) I propositionen föreslås att tillämpningsområdet för lagen om utsläppshandel utvidgas till att utöver industri- och energiproduktionsanläggningar och lufttrafik också omfatta sjötransporter. Dessutom är målet att med de ändringar som görs för flygtrafikens del öka effekterna av utsläppshandeln inom flygtrafiken. Bestämmelser om den nya utsläppshandeln för bränsledistributörer utfärdas senare, med undantag för den rapporteringsskyldighet som föreslås i propositionen. Utskottet anser det vara viktigt att man i mån av möjlighet försöker förbereda sig på den kommande utsläppshandeln som gäller bränsledistribution.

Betydelsen av grön omställning och säkerställandet av konkurrenskraften

(3) Utskottet ser det som ytterst viktigt att målen för att minska utsläppen nås, och framhåller att en grön omställning är nödvändig också inom transportsektorn. För att de uppställda målen som gäller miljön ska nås är det viktigt att i fråga om alla transportslag vidta åtgärder för att minska utsläppen. Enligt uppgift har utsläppshandeln hittills visat sig vara ett effektivt sätt att minska utsläppen. Utskottet anser att åtgärderna för att främja utsläppsminskningen bör genomföras kostnadseffektivt, jämlikt och med särskilt beaktande av åtgärdernas konsekvenser för konkurrenskraften.

(4) Enligt den utredning som utskottet fått kommer kostnaderna för både sjö- och flygtrafiken att öka betydligt i Finland under de närmaste åren i och med de föreslagna ändringarna. Det beräknas att utsläppshandeln i Finland orsakar kostnader på uppskattningsvis 400—500 miljoner euro för sjötrafiken år 2026. År 2030 beräknas kostnaderna uppgå till 500—600 miljoner euro. Finnair har uppskattat att de årliga kostnaderna för utsläppshandeln inom flygtrafiken kommer att överstiga 100 miljoner euro 2026. Som helhet är de kostnader som kraven i anslutning till miljön medför för sjö- och flygtrafiken väsentligt större, om man beaktar alla skyldigheter på EU-nivå som har samband med regleringen av den gröna omställningen. Utskottet anser att det för att uppnå utsläppsmålen är viktigt att prissättningen av utsläppen är tydlig.

(5) Utskottet betonar att Finlands geografiska läge, långa transportavstånd till viktiga marknadsområden och isförhållandena inom sjöfarten höjer transportkostnaderna jämfört med många an-

Utlåtande KoUU 14/2023 rd

dra EU-länder. På grund av Finlands särdrag är också utsläppshandelns inverkan på priskonkurrenskraften, utrikeshandeln och turismen inom sjö- och flygtrafiken relativt sett större än i de flesta andra EU-länder.

(6) Transport- och logistikkostnaderna har enligt utskottets uppfattning mycket omfattande konsekvenser för Finlands konkurrenskraft och möjligheterna till ekonomisk utveckling. Därför är det ytterst viktigt att de kostnader som är kopplade till de finländska företagens transporter och logistik är konkurrenskraftiga. Då beslut fattas om utsläppsminskning är det alltså viktigt att se till att kostnaderna för den gröna omställningen inte i oskälig utsträckning överförs på logistiken och den inhemska industri som utnyttjar logistiken. Enligt erhållen utredning är logistikkostnadernas andel av till exempel skogsindustrins omsättning redan i nuläget cirka dubbelt större i Finland än i de viktigaste europeiska konkurrentländerna. De sakkunniga har betonat att också de mycket stora resurserna för företagsstöd i vissa andra länder inverkar på de finländska företagens möjligheter att klara sig i den globala konkurrensen.

(7) Utskottet anser att införandet av så kallad dieselolja för yrkesbruk är ett effektivt sätt att dämpa kostnadsökningen inom logistiken. Det är dock av största vikt att man aktivt söker också andra metoder för att dämpa logistikkostnaderna och på det sättet säkerställa konkurrenskraften. Sådana andra metoder är enligt sakkunniga bland annat att sörja för trafikledsnätets skick, använda tillräckligt stora massor vid vägtransport, sörja för fartygens isforceringsförmåga samt använda intäkterna från utsläppshandeln för att främja den gröna omställningen och dämpa kostnaderna.

(8) Utskottet betonar att det är synnerligen viktigt att Finland på grund av sina betydande nationella särdrag också i fortsättningen satsar kraftigt på att aktivt påverka kommande ändringar av utsläppshandelsdirektivet.

(9) Vid sakkunnigutfrågningen bedömdes det att den administrativa bördan kommer att öka i och med de föreslagna ändringarna. Utskottet anser att man med alla medel som står till buds nationellt bör se till att arbetsbördan ökar så lite som möjligt. För myndighetsuppgifterna svarar Transport- och kommunikationsverket i fråga om övervakning, verifiering och rapportering av utsläpp och Energimyndigheten i fråga om utsläppshandelsregistret. Utskottet framhåller att det är viktigt att man sörjer för myndigheternas resursbehov.

Betydelsen av global reglering och undvikande av överlappande reglering

(10) Utskottet anser att en enhetlig global reglering är det effektivaste sättet att sträva efter jämlika internationella konkurrensvillkor för Europa och europeiska företag. De sakkunniga har betonat att man i fråga om sjötrafik i första hand bör komma överens om de internationella målen för utsläppsminskning och klimatåtgärderna inom Internationella sjöfartsorganisationen IMO och i fråga om flygtrafik inom Internationella civila luftfartsorganisationen ICAO.

(11) Utskottet ser det som viktigt att man för att säkerställa konkurrenskraften i all reglering och alla åtgärder ser till att regleringen och åtgärderna inte överlappar varandra på global nivå, EU-nivå eller nationell nivå. På motsvarande sätt bör man se till att till exempel regleringen av utsläppshandel och energibeskattnings inte medför dubbel börda för aktörerna i branschen.

Utlåtande KoUU 14/2023 rd

Användning av intäkterna från utsläppshandeln

(12) I propositionsmotiven bedöms det att finska statens intäkter från utsläppshandeln kommer att öka avsevärt under de närmaste åren, bland annat till följd av utvecklingen av priserna på utsläppsrätter, av att tilldelningen av gratis utsläppsrätter inom flygtrafiken upphör helt 2026 och av att sjötrafiken tas med i utsläppshandeln.

(13) Utskottet anser det vara ytterst viktigt att Finland avsätter auktionsintäkter till åtgärder och innovationer som stöder minskade växthusgasutsläpp och en grön omställning. Det är särskilt viktigt att främja tillgången till hållbara bränslen och minska skillnaden mellan priset på fossila och hållbara bränslen. Man bör sträva efter att främja produktionen av förnybara bränslen inom sjö- och flygtrafiken och tillgången på råvaror, också genom inflytande på EU-nivå.

Handel med utsläppsrätter inom flygtrafiken

(14) Det är enligt utskottet av stor vikt att utsläppen från flygtrafiken minskas. Med de ändringar som föreslås för flygtrafikens del eftersträvas också ökade effekter av handeln med utsläppsrätter inom flygtrafiken. Genom den föreslagna lagen genomförs dessutom de regler för det så kallade Corsia-systemet för kompensation av koldioxidutsläpp från flygtrafiken, som godkänts av Internationella civila luftfartsorganisationen ICAO och som ingår i direktivet. Enligt den utredning som fått innehåller de direktivändringar som nu genomförs inget nationellt handlingsutrymme i fråga om flygtrafiken.

(15) År 2022 uppgick de inhemska flygbolagens kostnader för utsläppshandeln till cirka 38,4 miljoner euro. De årliga kostnaderna beräknas öka betydligt och förväntas överstiga 100 miljoner euro 2026. Utskottet anser att höjningen av kostnadsnivån är avsevärd med beaktande av konkurrensläget och utvecklingsutsikterna inom flygtrafiken.

(16) Finland har geografiskt sett långa avstånd till de viktigaste marknadsområdena och ändringarna i utsläppshandeln inom flygtrafiken kommer att ytterligare öka kostnaderna för flygresor och flygfrakt. När man reser från eller till Finland finns det inte heller lika praktiska alternativ till flyg som i många andra europeiska länder. I Finland kan de stigande flygpriserna därför också i högre grad påverka affärsresor och andra resor än de gör i övriga Europa. Utskottet betonar att flygtrafiken har en central betydelse för Finlands internationella tillgänglighet. Flygtrafiken är mycket viktig också inom Finland med tanke på tillgängligheten till många områden.

(17) Utskottet uttrycker i och med den stigande kostnadsnivån stor oro över de europeiska och i synnerhet de inhemska flygbolagens möjligheter att reagera på en hård global konkurrens. De stigande kostnaderna för flygtrafiken har oundvikligen konsekvenser också för flygtrafiken inom Finland. Enligt den utredning som utskottet fått kan kostnadseffekterna inte täckas enbart genom att priserna på biljetter och flygfrakter höjs. De europeiska flygbolagen är därför tvungna att hitta nya sätt att täcka de stigande kostnaderna så att de inte förlorar sin konkurrenskraft och lönsamhet. Det bedöms att det tidigast på 2030-talet finns ny, miljövänligare flygplansteknik på marknaden. Enligt utredning till utskottet kan de stigande kostnaderna också försämra flygbolagens möjligheter att göra andra investeringar som minskar utsläppen, vilket i sin tur kan fördröja den gröna omställningen.

Utlåtande KoUU 14/2023 rd

(18) Utskottet betonar utifrån sakkunnigas bedömning att det kommer att råda stora problem vad gäller tillgången på förnybara flygbränslen i och med att efterfrågan ökar. Enligt de sakkunniga kommer inte heller priset på bränsle i första taget att sjunka när efterfrågan ökar. I den föreslagna 65 § ingår en stödmekanism, vars syfte är att underlätta kostnadsökningen genom att med avgiftsfria utsläppsrätter täcka prisskillnaden mellan förnybara flygbränslen och fossila flygbränslen. Utskottet uttrycker sin oro över att de sakkunniga har bedömt att denna stödmekanism endast kommer att ha en liten effekt.

(19) För att dämpa kostnadsökningen är det av största vikt att främja produktionen av förnybara flygbränslen och använda auktionsintäkterna från utsläppshandeln inom flygtrafiken för att stödja den gröna omställningen inom branschen, främja användningen av hållbara bränslen och utveckla utsläppssnål flygtrafik. Enligt uppgift har det redan för ett flertal flygplatser i Europa införts ett stöd för inköp av förnybara flygbränslen.

(20) De sakkunniga har framfört att de lösningar som man nu beslutar om också kan leda till längre flygrutter eller till att trafiken till länder utanför EU styrs via knutpunkter utanför EU i stället för inom unionen. Utskottet understryker att det kan ha betydande negativa konsekvenser för konkurrenskraften och också för miljön.

(21) Utskottet anser att de globala lösningarna ska prioriteras när det gäller att minska utsläppen från flygtrafiken. Ett enhetligt genomförande av internationellt överenskomna regler, såsom Corsia-systemet, är viktigt för att upprätthålla lika villkor för verksamheten och konkurrensen inom den globala flygtrafikbranschen. De sakkunniga har bland annat uttryckt oro över att tillämpningsområdet för utsläppshandeln från ingången av 2027 eventuellt också utvidgas till flygtrafik utanför EES-området. Utskottet fäster ekonomiutskottets uppmärksamhet vid att en eventuell utvidgning av tillämpningsområdet enligt sakkunniga kan ha negativa konsekvenser för genomslaget för det globala genomförandet av Corsia-systemet, och därtill öka kostnaderna för utsläppshandeln inom flygtrafiken dubbelt eller tredubbelt jämfört med den i nuläget beräknade nivån.

Handel med utsläppsrätter inom sjötrafiken

(22) I propositionen föreslås det att sjötrafiken ska omfattas av tillämpningsområdet för lagen om utsläppshandel. Det är ytterst viktigt att utsläppen från sjötrafiken minskas. Enligt utredning till utskottet gäller det nationella handlingsutrymme som utsläppshandelsdirektivet medger närmast införandet av ett undantag för ör.

(23) I propositionen beräknas de årliga kostnaderna för utsläppshandeln inom sjöfarten uppgå till 400—500 miljoner euro 2026 och till 500—600 miljoner euro 2030.

(24) Fungerande och kostnadseffektiva sjötransporter är ett livsvillkor för den finska utrikeshandeln. Enligt erhållen utredning utnyttjas sjötransporter vid ungefär 95 procent av varuhandeln mellan Finland och andra EU-länder. I andra EU-länder utgör sjötransporternas andel i genomsnitt 30 procent. På grund av Finlands geografiska läge kan sjötransporterna inte heller i någon betydande utsträckning ersättas med andra transportformer. De långa transportavstånden till viktiga marknadsområden, de svåra isförhållandena samt sjötransporternas centrala betydelse gör att konsekvenserna av lagen om utsläppshandel är särskilt betydande i synnerhet för Finlands utri-

Utlåtande KoUU 14/2023 rd

keshandel och försörjningsberedskap. Utskottet noterar också att utsläppshandeln inom sjöfarten även påverkar Finlands internationella landsvägstransporter, eftersom största delen av Finlands internationella landsvägstransporter går sjövägen.

(25) Vid sakkunnigutfrågningen har det bedömts att de ökade transportkostnader som följer av utsläppshandeln inom sjöfarten bidrar till att importkostnaderna ökar, konkurrenskraften för exporten försvagas och sjöfartsföretagens investeringsförmåga försämras. Också andra EU-länder påverkas på motsvarande sätt, men på grund av de omständigheter som nämns ovan kan konsekvenserna för Finland vara relativt sett större än för övriga EU-länder.

(26) Vid sakkunnigutfrågningen har det framförts att det i nuläget inte finns tillgång till sådan teknik inom sjöfarten med hjälp av vilken utsläppen i betydande grad kunde minskas jämfört med nuläget. Dessutom har de sakkunniga påpekat att det inte finns tillräcklig tillgång till rena bränslen i och med att efterfrågan på dem har ökat.

(27) Utskottet betonar att isförhållandena inom vintersjöfarten i Finland utgör en bestående konkurrensnackdel och kostnadsbelastning, vilket bör beaktas i de fortsatta granskningarna av regleringen. Enligt propositionen gäller en lättnad på 5 procent för fartyg med isförstärkning vid överlämnandet av utsläppsrätter. De sakkunniga har dock bedömt att nämnda undantag inte täcker de merkostnader som uppkommer när fartygen tar sig fram genom is, och lättnaden gäller endast fram till utgången av 2030. Utskottet anser att Finland till denna del måste fortsätta sitt påverkansarbete för att vintersjöfarten ska beaktas i de kommande bedömningarna och ändringarna av utsläppshandelsdirektivet, så att de undantag som vintersjöfarten behöver blir bestående.

(28) Utskottet anser att de globala lösningarna bör prioriteras när det gäller att minska utsläppen från sjöfarten. När IMO:s ekonomiska styrmedel eventuellt träder i kraft i sinom tid är det viktigt att kommissionen granskar EU:s utsläppshandelssystem för att undvika överlappande krav och att systemet blir betungande. På grund av de långa transportavstånden och sjötransporternas centrala betydelse är det särskilt viktigt för Finland att man inte behöver betala flera gånger för utsläppen från sjöfarten.

(29) Utskottet noterar att det i Finland finns ett betydande kluster för marin teknik. Åtgärderna för att minska utsläppen från sjötransporterna väntas skapa affärsmöjligheter för Finlands marinkluster och energitekniska branscher när efterfrågan på miljövänliga lösningar ökar till följd av kraven som gäller miljön. Det är enligt utskottet angeläget att till fullo försöka utnyttja dessa möjligheter.

(30) De sakkunniga har också bedömt att när sjöfarten utöver den övriga miljöregleringen också omfattas av utsläppshandeln medför det sannolikt att handelsfartygens förmåga att ta sig fram genom is kommer att försämras i fortsättningen. Det ökar i sin tur betydelsen av tillräcklig isbrytar kapacitet. Utskottet ser det som ytterst viktigt att man också i fortsättningen ser till att isbrytningen fungerar under alla förhållanden.

Utlåtande KoUU 14/2023 rd

Undantag för öar

(31) Enligt propositionen ska Finland införa ett tidsbegränsat undantag i fråga om öar, enligt vilket passagerarfartygen mellan 2024 och 2030 inte har skyldighet att överlämna utsläppsrätter för resor mellan Åland och fastlandet. Enligt propositionen kan man genom undantaget lindra de kostnadseffekter som utsläppshandeln har för Åland och ge rederier som trafikerar Åland mer tid att anpassa sig till utsläppshandeln.

(32) Enligt erhållen utredning är Åland i praktiken helt beroende av sjötransporter, och höjda kostnader för sjöfarten har alltså en betydande inverkan på landskapet Ålands konkurrenskraft och ekonomi. Vid sakkunnigutfrågningen framfördes det att utan ett undantag i fråga om öar kunde de ökade kostnader som utsläppshandeln medför också leda till ändringar i ruttutbudet och därmed försvaga landskapets tillgänglighet och konkurrensläge. Ökade transportkostnader kan leda till högre produktionskostnader för företag som är verksamma på Åland och även försämra landskapets försörjningsberedskap. De sakkunniga har lyft fram att undantaget i fråga om öar i detta skede är ytterst viktigt för att dämpa kostnadstrycket på Ålands passagerartrafik och fraktfart. Sverige är enligt uppgift på väg att införa ett undantag för öar i fråga om trafik mellan det svenska fastlandet och Gotland.

(33) Å andra sidan har de sakkunniga också påpekat att ett undantag i fråga om öar kan anses ha konsekvenser för jämlikheten i verksamhetsmiljön och på det sättet också eventuella konsekvenser för konkurrensen. Risken för att rederierna förlänger sina rutter för att på grund av undantaget för öar trafikera Åland i syfte att undvika utsläppshandeln är rätt liten, bedöms det i propositionen. Vissa sakkunniga har ansett att införandet av ett undantag för öar fördröjer den gröna omställningen inom sjöfarten och uppnåendet av målen för klimatneutralitet.

(34) Utskottet anser att det är ytterst viktigt att trygga Ålands tillgänglighet och goda förbindelser. Därför är det tidsbegränsande undantaget som dämpar höjningen av kostnadsnivån och bland annat stöder tryggandet av försörjningsberedskapen på Åland enligt utskottets uppfattning nödvändigt och ändamålsenligt i detta skede. Utskottet anser dock att man i samband med tillämpningen av undantaget för öar samtidigt måste se till att eventuella konsekvenser för marknaden förebyggs.

FÖRSLAG TILL BESLUT

Kommunikationsutskottet föreslår

att ekonomiutskottet beaktar det som sägs ovan.

Utlåtande KoUU 14/2023 rd

Helsingfors 15.11.2023

I den avgörande behandlingen deltog

ordförande Jouni Ovaska cent
vice ordförande Timo Furuholm vänst
medlem Pekka Aittakumpu cent
medlem Marko Asell sd
medlem Heikki Autto saml
medlem Seppo Eskelinen sd
medlem Petri Huru saf
medlem Aleksi Jäntti saml
medlem Marko Kilpi saml
medlem Terhi Koulumies saml
medlem Mats Löfström sv
medlem Anna-Kristiina Mikkonen sd
medlem Pinja Perholehto sd

Sekreterare var

utskottsråd Juha Perttula.