

Miljöutskottet

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 miljöutskottet för utlåtande till ekonomiutskottet.

Sakkunniga

Utskottet har hört

- specialsakkunnig Eleonoora Eilittä, arbets- och näringsministeriet
- specialsakkunnig Valtteri Härmälä, arbets- och näringsministeriet
- konsultativ tjänsteman Laura Aho, miljöministeriet
- konsultativ tjänsteman Niina Honkasalo, kommunikationsministeriet
- regeringsråd Janne Mänttari, kommunikationsministeriet
- ekonom, klimatpolitisk expert Petteri Haveri, Finsk Energiindustri rf
- direktör Jyrki Peisa, Skogsindustrin rf
- verkställande direktör Mia Nores, Återvinningsindustrin rf
- ledande expert Timo Hämäläinen, Cirkulärkraft Finland rf
- klimatexpert Anna Ikonen, Finlands naturskyddsförbund rf.

Skriftligt yttrande har lämnats av

- Klimatpanelen
- Centralhandelskammaren.

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Regeringen föreslår att det stiftas en ny lag om utsläppshandel och att den gällande lagen om utsläppshandel och lagen om handel med utsläppsrätter för luftfart upphävs. Syftet med propositionen är att genomföra det ändrade utsläppshandelsdirektivet till den del som gäller handeln med utsläppsrätter för anläggningar, sjötransporter och luftfart. Jämfört med den gällande lagen om ut-

Utlåtande MiUU 18/2023 rd

släppshandel och lagen om handel med utsläppsrätter för luftfart förblir flera paragrafer innehållsmässigt i stort sett oförändrade, men genom de föreslagna ändringarna kompletteras lagen, samtidigt som föråldrade bestämmelser slopas och lagens struktur förtydligas. Ändringarna i EU:s utsläppshandelsdirektiv är i huvudsak direkt tillämplig lagstiftning i medlemsländerna och egna lösningar på nationell nivå tillåts endast i fråga om enskilda omständigheter, till exempel när det gäller undantaget för öar. Miljöutskottet har granskat propositionen med avseende på sitt eget ansvarsområde och har inget att anmärka på det tekniska genomförandet. Utskottet vill dock särskilt fästa uppmärksamhet vid följande synpunkter.

Skärpta mål för utsläppshandeln och utvidgningen av tillämpningsområdet

Systemet för handel med utsläppsrätter, såsom det fastställs i det ändrade utsläppshandelsdirektivet, är det viktigaste styrmedlet på EU-nivå för att minska utsläppen i enlighet med EU:s klimatomål, det vill säga för att minska nettoutsläppen med minst 55 procent senast 2030 och för att uppnå ett klimatneutralt EU senast 2050. Det eftersträfvade resultatet med systemet för utsläppshandel kan nås på ett kostnadseffektivt sätt när antalet utsläppsrätter är på rätt nivå, antalet utsläppsrätter minskar linjärt och priset stiger. Sammantaget leder således redan små ändringar i systemet för utsläppshandel till betydande utsläppsminskningar, samtidigt som de i princip tryggar lika konkurrensvillkor för de enskilda aktörerna.

För att nå målen i Parisavtalet och EU:s klimatlag är det nödvändigt att EU:s utsläppshandel skärps och utvidgas. Det ändrade utsläppshandelsdirektivet har ökat ambitionsnivån för utsläppshandeln så att den ligger i linje med EU:s ovannämnda mål för 2030 och 2050. Inom utsläppshandeln har man också genomfört sådana regeländringar som sporrar verksamhetsutövarna till att minska utsläppen från produktionen. Tillämpningsområdet för utsläppshandelsdirektivet har utvidgats till att omfatta utsläpp från sjötrafiken. Ändringarna sträcker sig också till ansvarsfördelningssektorn genom att det inrättas en ny utsläppshandel som är fristående från den övriga handeln med utsläpp. Den nya utsläppshandeln berör distributionen av fossila bränslen och ska genomföras senast den 30 juni 2024. Genom det ändrade direktivet genomförs dessutom för flygtrafikens del de skyldigheter som överenskommits inom ramen för det så kallade Corsia-systemet¹. Inom det kompenserar flygbolagen sina ökade utsläpp jämfört med 2019 på rutter mellan stater som ingår i systemet genom köp av utsläppsminskningsenheter, i huvudsak från projekt i andra branscher. Corsia startade den 1 januari 2021 med en frivillig pilotperiod på tre år. På pilotperioden följer en frivillig period, också den på tre år, efter vilken systemet med små undantag blir obligatoriskt på global nivå från och med den 1 januari 2027.

Utskottet betonar att utsläppshandeln är viktig för att uppnå Finlands nationella mål för klimatneutralitet 2035, i och med att utsläppen inom utsläppshandelssektorn har minskat snabbare än de minskningar som eftersträvas för hela EU och effektivare än inom ansvarsfördelningssektorn. Målet för minskade utsläpp och den därmed skärpta prisstyrningen inom utsläppshandeln beräknas ytterligare påskynda minskningen av utsläpp inom utsläppshandelssektorn också i Finland, även om det inte har gjorts någon grundlig bedömning av vilka effekter ändringarna i direktivet har på utsläppsminskningen. Systemets ekonomiska konsekvenser för Finland kan dock bli större

¹ (Carbon Offsetting and Reduction Scheme for International Aviation).

Utlåtande MiUU 18/2023 rd

än för många andra medlemsstater på grund av den striktare regleringen och de särskilda nordiska förhållandena samt sjötransporternas stora roll.

Avgränsningen av tillämpningsområdet för förbränning av hållbar biomassa

Enligt det ändrade direktivet lämnas de anläggningar, där mer än 95 procent av utsläppen uppkommer vid förbränning av sådan biomassa som uppfyller hållbarhetskriterierna, utanför tillämpningsområdet för utsläppshandeln. I nuläget faller anläggningar som uteslutande använder biomassa som bränsle utanför tillämpningsområdet. Andelen utsläpp från förbränning av biomassa beräknas på basis av de utsläppsdata som gäller åren 2019—2023, och bedömningen görs i samband med att det ansöks om gratis tilldelning av utsläppsrätter för dessa anläggningar för åren 2026—2030. Anläggningar som uppfyller villkoret fasas ut från tillämpningsområdet från och med 2026. Ändringen motiveras med att det gällande beslutet om att endast sådana anläggningar som uteslutande använder biomassa som bränsle lämnas utanför tillämpningsområdet, har lett till en situation där sådana anläggningar som i stor utsträckning använder biomassa som bränsle har erhållit gratis tilldelning motsvarande en mängd som överstiger anläggningarnas utsläpp. Om kravet sänks till 95 procent förebyggs det att verksamhetsutövaren på konstgjord väg ökar andelen fossilt bränsle och på det sättet utan grund kan dra nytta av exempelvis gratis tilldelning inom utsläppshandeln. Den nya avgränsningen har motiverats med att den ger större säkerhet om vilka anläggningar som omfattas av utsläppshandeln. Det möjliggör en jämnare fördelning av gratis tilldelning av utsläppsrätter mellan sektorer där risken för koldioxidläckage är större.

Utskottet anser, precis som i utlåtandet om direktivförslaget (MiUU 22/2022 rd—U 60/2022 rd) att det utifrån en samlad granskning inte är önskvärt att utsläppen överförs till ansvarsfördelningssektorn, och att systemet bör uppmuntra till en så stor andel biomassa i utsläppshandeln som möjligt, förutsatt att biomassan uppfyller hållbarhetskriterierna. Det är därför beklagligt att anläggningar, där mer än 95 procent av utsläppen uppkommer vid förbränning av sådan biomassa som uppfyller hållbarhetskriterierna, nu lämnas utanför tillämpningsområdet för utsläppshandeln. Direktivet innehåller dock inget handlingsutrymme till denna del. Utskottet vill fästa ekonomikutskottets uppmärksamhet vid att direktivändringen överför bördan av utsläppsminskningen från utsläppshandelssektorn till ansvarsfördelningssektorn. Det nationella målet som fastställts för ansvarsfördelningssektorn för 2030 verkar redan i övrigt svårt att nå. De utsläpp som överförs till ansvarsfördelningssektorn har uppskattats uppgå till cirka 0,25 Mt. Utskottet fäster också uppmärksamhet vid Klimatpanelens bedömning att en så betydande mängd utsläpp bör styras med nationella medel, i och med att de överförs utan den styrning som utsläppshandeln omfattar.

Enligt utskottets uppfattning behandlar den nya 95-procentsregeln inte den finska skogsindustrin rättvist. Den finska skogsindustrin har strävat efter att handla på önskat sätt, det vill säga man har minskat sina utsläpp bland annat genom att investera i klimatneutrala energilösningar. Utöver sina egna utsläppsminskningar har skogsindustrin gagnat hela samhällets utsläppsminskningssmål i och med att biflöden från skogsindustrin används för energiåtervinning. Utskottet anser att det finns en potentiell risk för koldioxidläckage, och därför är det viktigt att sörja för lika konkurrensvillkor. Förutom snedvridningen av konkurrensen fördunklar den nya regeln verksamhetsutövarnas framtidsutsikter för avskiljning och eventuell vidareförädling av koldioxid. EU har tills vidare inga klara riktlinjer för hur negativa utsläpp ska beaktas i unionens klimatpolitik och till exempel vid uppfyllandet av medlemsländernas egna mål. Utsläppshandelsdirektivet förpliktar

Utlåtande MiUU 18/2023 rd

dock kommissionen att 2026 göra en utredning om hur negativa utsläpp i fortsättningen kan beaktas i handeln med utsläppsrätter. Anläggningar som bränner biomassa kan därför spela en roll i hur klimatpolitiken byggs upp. Utskottet betonar behovet av att få till stånd sådana incitament som behövs för att producera negativa utsläpp. Avskiljning och permanent lagring av biogen koldioxid är i synnerhet i Finland ett potentiellt sätt att producera så kallade negativa utsläpp, och man måste aktivt försöka påverka EU:s reglering.

Anläggningar med en bränsleeffekt på 20 MW

Utsläppshandeln för anläggningar omfattar stora industrianläggningar samt anläggningar med en sammanlagd tillförd effekt på mer än 20 MW. I Finland har i systemet även tagits in anläggningar med en effekt på 20 MW eller lägre som producerar fjärrvärme. Det föreslås att gränsen på 20 MW ska basera sig på sammanlagd bränsleeffekt i stället för den nuvarande sammanlagda nominella effekten. Övergången från tillämpning av sammanlagd tillförd effekt till bränsleeffekt ska enligt lagförslaget börja tillämpas när lagen träder i kraft den 1 januari 2024. De anläggningar som i samband med ändringen överförs till tillämpningsområdet för utsläppshandeln är ganska små, vilket innebär att ändringen för dem är utmanande såväl operativt sett som kostnadmässigt. Ändringen träder således alldeles för snabbt i kraft. Utskottet vill fästa ekonomiutskottets uppmärksamhet vid att utreda om det i fråga om ändringen är möjligt att föreskriva om en skälig övergångstid.

Avfallsförbränningsanläggningar

Enligt propositionen tas förbränningsanläggningar för kommunalt avfall i enlighet med direktivet med i tillämpningsområdet för utsläppshandeln när det gäller skyldigheterna att övervaka, rapportera och verifiera utsläpp. Avfallsförbränning, med undantag för hantering av farligt avfall, inkluderas i tillämpningsområdet för utsläppshandeln från och med 2024 i fråga om de krav som gäller övervakning, rapportering och verifiering av utsläpp. Avfallsförbränningsanläggningarna förblir dock fortfarande en del av ansvarsfördelningssektorn när det gäller utsläppsminskningsmålen, och förbränningsanläggningarna påverkas inte av utsläppshandelns styrande verkan. Kommissionen gör 2026 en bedömning och lägger fram ett eventuellt förslag till lagstiftning om att sektorn ska inkluderas fullt ut i utsläppshandeln från och med 2028. Enligt regeringsprogrammet för Petteri Orpos ska regeringen utreda om utsläppen från avfallsförbränning kan överföras från ansvarsfördelningssektorn till utsläppshandeln utan att konsumenternas avfalls- eller energikostnader stiger.

I artikel 24 i utsläppshandelsdirektivet ingår en möjlighet till ett så kallat opt in-förfarande, där ett medlemsland nationellt får inkludera sådana verksamheter i utsläppshandelns tillämpningsområde som inte förtecknas i bilaga I till direktivet. Finland tillämpar redan nu den artikeln på värmeanläggningar på högst 20 MW. Eftersom avfallsförbränning vid den ändring som nu gjorts i direktivet inkluderades i bilaga I till direktivet, är det tills vidare inte säkert om opt in-förfarandet enligt artikel 24 längre är tillämpligt för att fullt ut inkludera avfallsförbränning eller vilket förfarande som annars kan tillämpas. Det är nödvändigt att utreda läget för att det ska vara möjligt att bedöma behovet av att avvika från tidsplanen enligt utsläppshandelsdirektivet, påpekar utskottet.

Utlåtande MiUU 18/2023 rd

Vid utskottets sakkunnigutfrågning har det framförts att avfallsförbränning bör inbegripas i utsläppshandeln med en tidtabell som avviker från direktivet, eftersom utsläppen har ökat under de senaste åren, särskilt på grund av inrättandet av nya förbränningsanläggningar. Att avfallsförbränningen tas med i utsläppshandeln med en snabbare tidtabell är motiverat också med beaktande av kommissionens rapport om tidig varning från juni 2023 och rekommendationerna till Finland om åtgärder för att öka materialåtervinningen av kommunalt avfall och plastförpackningsavfall. Å andra sidan har sakkunniga också påpekat att de länder som har gått med i utsläppshandeln för avfallsförbränning inte har lyckats minska uppkomsten av avfall, höja återvinningsgraden eller minska behovet av avfallsförbränning. Däremot har importen av avfall ökat i både Sverige och Danmark. Det är uppenbart att ökade kostnader för förbränning av kommunalt avfall inte ökar återvinningsgraden, utan för att höja återvinningsgraden krävs åtgärder som berör avfallets uppkomst. Utsläppshandeln verkar inte effektivt bidra till att minska avfallsmängden eller öka återvinningen av kommunalt avfall, även om kostnaderna för avfallshantering stiger för producenterna. I stället för att höja kostnaderna för avfallsförbränning bör man därför direkt uppmuntra och styra till källsortering av kommunalt avfall, särskilt när det gäller plast, vilket samtidigt skulle minska utsläppen från avfallsförbränningen.

I propositionen hänvisas det till regeringsprogrammets skrivning om att regeringen ska utreda om utsläppen från avfallsförbränning kan överföras från ansvarsfördelningssektorn till utsläppshandeln utan att konsumenternas avfalls- eller energikostnader stiger. Det anses inte ändamålsenligt att genom ett nationellt beslut inkludera avfallsförbränning i prissättningen snabbare än kommissionen föreslår i samband med genomförandet av de ändringar i utsläppshandelsdirektivet som nu föreslås. Utifrån de utredningar som gjorts i samband med beredningen av regeringens proposition kan inga tydliga fördelar ses med att Finland inför prissättningen två år tidigare än övriga EU-länder.

Sjötransporter

Det är enligt utskottet motiverat att inkludera sjötrafiken i tillämpningsområdet för utsläppshandelsdirektivet. Utvidgningen av tillämpningsområdet ökar utsläppshandelns genomslag och främjar utsläppsminskningarna inom tillämpningsområdet. Det vore önskvärt att en partiell inkludering av resor till länder utanför EU i handeln med utsläppsätter skulle påskynda Internationella sjöfartsorganisationen IMO:s förhandlingar om ett ekonomiskt styrmedel för utsläpp från den internationella sjötrafiken.

I enlighet med regeringsprogrammet föreslås det i propositionen att man inför ett tidsbegränsat undantag i fråga om öar som innebär att passagerarfartygen före år 2031 inte ska ha skyldighet att överlämna utsläppsätter för resor mellan Åland och fastlandet. I propositionen konstateras det att tillämpningen av undantaget för öar kan försvaga utsläppshandelns effekt på minskningen av utsläpp från sjötransporter, eftersom det ekonomiska incitament att minska utsläppen som beror på inköp av utsläppsätter tillfälligt fattas för passagerar-bilfärjor på rutten mellan Åland och finska fastlandet. Utifrån trafikvolymerna 2021 har de utsläpp som omfattas av undantaget för öar uppskattats till 0,18 miljoner ton koldioxid. Risken för att rederierna på grund av undantaget för öar kommer att förlänga sina rutten för att anlöpa Åland och på det sättet undvika utsläppshandeln har bedömts vara ganska liten.

Utlåtande MiUU 18/2023 rd

Utskottet betonar att kostnaderna för sjötrafiken relativt sett påverkar Finland mer än många andra EU-länder, eftersom merparten av varuflödena transporteras sjövägen. Enligt Tullens statistik över transporter utomlands utgjorde sjötransporternas andel av alla godstransporter inom utrikeshandeln 92,4 procent år 2022, medan den låg på 82,4 procent år 2021. Antalet ton som transporterades sjövägen steg med 8,5 procent till 87,5 miljoner ton. Av de varor som importerades kom 75 procent sjövägen. När sjötrafiken tas med i utsläppshandeln innebär det att kostnaderna för sjötransporterna ökar med uppskattningsvis 500—600 miljoner euro 2030. För fartyg med isförstärkning gäller en lättnad på 5 procent vid överlämnandet av utsläppsätter. Undantaget täcker dock inte de merkostnader som uppkommer när fartygen tar sig fram genom isen, och det är i kraft endast till utgången av 2030. Utskottet framhåller att i och med att sjötransporterna och vintersjöfarten har en betydande roll på grund av Finlands särskilda förhållanden, kan konsekvenserna för Finlands priskonkurrenskraft inom utrikeshandeln relativt sett vara större än för andra EU-länder. Transporterna från Finland till det övriga Europa kan inte i någon större utsträckning genomföras med alternativa transportformer.

Flygtrafik

Utskottet anser också att ändringarna i utsläppshandeln för flygtrafiken är viktiga. Det gradvisa avskaffandet av gratis tilldelning av utsläppsätter till luftfartygsoperatörer ökar såväl utsläppshandelns styrande effekt inom flygtrafiken som utsläppshandelssystemets genomslag. När Internationella civila luftfartsorganisationen ICAO:s kompensationsystem Corsia verkställs genom utsläppshandelsdirektivet ger det EU möjlighet att bedöma Corsia-systemets genomslagskraft. Om systemets genomslagskraft inte bedöms vara i linje med det långsiktiga målet för att minska utsläppen från internationell flygtrafik och målen i Parisavtalet, eller om systemet omfattar mindre än 70 procent av utsläppen från den internationell flygtrafiken, kan unionen utvidga tillämpningsområdet för handeln med utsläppsätter för flygtrafik till att omfatta alla flyg som avgår från och anländer till EES-området. Utskottet noterar att utsläppen från flygtrafiken i Finland inte har återgått till samma nivå som före pandemin. Den kompensationskyldighet som följer av Corsia-systemet bedöms därför vara aktuell först från och med 2024.

Vägtrafik och separat uppvärmning av byggnader

Utsläppshandelsdirektivet innefattar en ny utsläppshandel för nybyggnations- och vägtransportsektorerna samt ytterligare sektorer. Den nya utsläppshandeln bör införas före utgången av juni 2024. Rapporteringen av uppgifter om utsläpp för 2024 ska vara genomförd den 31 december 2023. Bestämmelser om detta ingår i propositionen. Den nya utsläppshandeln gäller bränsledistributörerna och koldioxidutsläppen från dessa bränslen. I fråga om byggnader berör den nya utsläppshandeln främst fossila bränslen som används vid separat uppvärmning av byggnader, eftersom den nuvarande utsläppshandeln redan omfattar merparten av utsläppen från fjärrvärme och utsläppen från el som används vid uppvärmning av byggnader och på annat sätt. Systemet träder i kraft 2025 och auktionen för utsläppsätter inleds 2026. Systemet bygger till många delar på samma principer som den nuvarande utsläppshandeln. Samtidigt omfattar dock också ansvarsfördelningssektorn i fortsättningen utsläppen från vägtrafiken och från separat uppvärmning av byggnader. En del av auktionsintäkterna avsätts till EU:s budget.

Utlåtande MiUU 18/2023 rd

Utskottet hänvisar till sitt tidigare utlåtande om direktivförslaget (MiUU 22/2022 rd—U 22/2022 rd) och välkomnar att man på EU-nivå inför en ny handel med utsläppsrätter för vägtrafik och byggnaders värmekällor. Det är motiverat att öka utsläppshandelns andel i förhållande till ansvarsfördelningssektorn, eftersom det förhållandevis sett är dyrare att minska utsläppen inom ansvarsfördelningssektorn. Den nya utsläppshandeln främjar sannolikt utsläppsminskningarna inom ansvarsfördelningssektorn på EU-nivå, vilket kan ha en betydande roll också för uppnåendet av Finlands nationella mål om att minska utsläppen från trafiken. Vid sidan av systemet för handel med utsläppsrätter för vägtrafik och separat uppvärmning av byggnader behövs också andra åtgärder, till exempel effektivitetsnormer och utveckling av finansierings- och stödsystem för konsumenternas investeringar.

FÖRSLAG TILL BESLUT

Miljöutskottet föreslår

att ekonomiutskottet beaktar det som sägs ovan.

Helsingfors 16.11.2023

I den avgörande behandlingen deltog

vice ordförande Eveliina Heinäluoma sd
medlem Pauli Aalto-Setälä saml
medlem Marko Asell sd
medlem Noora Fagerström saml
medlem Petri Huru saf
medlem Vesa Kallio cent
medlem Hanna Kosonen cent
medlem Johan Kvarnström sd
medlem Jorma Piisinen saf
medlem Mikko Polvinen saf
medlem Tere Sammallahti saml
medlem Sara Seppänen saf
medlem Saara-Sofia Sirén saml.

Sekreterare var

utskottsråd Marja Ekroos.