

Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lag om temporär ändring av 56 a och 56 b § i lagen om utsläppshandel

PROPOSITIONENS HUVUDSAKLIGA INNEHÅLL

I denna proposition föreslås det att lagen om utsläppshandel ändras temporärt. Genom propositionen genomförs kommissionens ändrade genomförandeförordning om övervakning och rapportering av växthusgasutsläpp, genom vilken tillämpningen av bestämmelserna om hållbarhetskriterier inom utsläppshandeln kan senareläggas med ett år. Enligt den förslagna lagen ska de flytande biobränslen och biomassabränslen som under 2022 används för förbränning inom utsläppshandel betraktas som utsläppsfria. Under 2022 ska det inom utsläppshandeln inte krävas att hållbarhetskriterierna avisas som villkor för utsläppsfrihet.

Syftet med propositionen är att säkerställa att verksamhetsutövarna behandlas och regleras på ett enhetligt sätt i det EU-omfattande systemet för handel med utsläppsätter.

Lagen avses träda i kraft så snart som möjligt och gälla till och med den 31 december 2022.

INNEHÅLL

PROPOSITIONENS HUVUDSAKLIGA INNEHÅLL	1
MOTIVERING	3
1 Bakgrund och beredning	3
1.1 Bakgrund	3
1.2 Beredning	4
2 Nuläge och bedömning av nuläget	4
3 Målsättning	4
4 Förslagen och deras konsekvenser	5
4.1 De viktigaste förslagen	5
4.2 De huvudsakliga konsekvenserna	5
5 Alternativa handlingsvägar	5
5.1 Handlingsalternativen och deras konsekvenser	5
5.2 Lagstiftning och andra handlingsmodeller i utlandet	6
6 Remissvar	6
7 Ikraftträdande	6
8 Förhållande till grundlagen samt lagstiftningsordning	6
LAGFÖRSLAG	8
Lag om temporär ändring av 56 a och 56 b § i lagen om utsläppshandel	8
BILAGA	10
PARALLELLTEXT	10
Lag om temporär ändring av 56 a och 58 b § i lagen om utsläppshandel	10

MOTIVERING

1 Bakgrund och beredning

1.1 Bakgrund

Utsläppsminskningarna inom utsläppshandelssektorn styrs genom utsläppshandelsdirektivet, dvs. Europaparlamentets och rådets direktiv 2003/87/EG om ett system för handel med utsläppsrätter för växthusgaser inom gemenskapen och om ändring av rådets direktiv 96/61/EG, som syftar till att utsläppen inom de sektorer som omfattas av systemet för handel med utsläppsrätter ska hållas under det utsläppstak som fastställts för hela EU:s utsläppshandelssektor. EU:s utsläppshandelssystem baserar sig på handelsperioder. Den fjärde handelsperioden omfattar åren 2021–2030, och under den genomförs Europeiska unionens utsläppsminskningssmål till 2030 för utsläppshandelssektorns del.

Inför den utsläppshandelsperiod som inleddes 2021 har kommissionen i två steg uppdaterat bestämmelserna om övervakning och rapportering av utsläppshandeln. Översynens första fas slutfördes i december 2018, då kommissionen antog kommissionens genomförandeförordning (EU) 2018/2066 om övervakning och rapportering av växthusgasutsläpp i enlighet med Europaparlamentets och rådets direktiv 2003/87/EG och om ändring av kommissionens förordning (EU) nr 601/2012 (nedan *kommissionens övervakningsförordning*). Den andra fasen slutfördes i december 2020, då kommissionen antog kommissionens genomförandeförordning (EU) 2020/2085 om ändring av övervakningsförordningen. Det viktigaste som ändrades i och med ändringen av kommissionens övervakningsförordning var att bestämmelserna om hållbarhetskriterier i Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2018/2001 om främjande av användningen av energi från förnybara energikällor (omarbetning) (nedan *RED II-direktivet*) utvidgades till att omfatta gasformiga och fasta biomassabränslen inom utsläppshandelssystemet. Flytande biobränslen omfattades av hållbarhetskriterierna redan före ändringen. Bestämmelserna om hållbarhetskriterier i RED II-direktivet har genomförts nationellt genom lagen (967/2020) om ändring av lagen om biodrivmedel, flytande biobränslen och biomassabränslen (393/2013, nedan *hållbarhetslagen*).

På nationell nivå finns bestämmelser om utsläppshandel i lagen om utsläppshandel (311/2011). Genom regeringens proposition om ändring av lagen om utsläppshandel (RP 128/2021 rd) utvidgades skyldigheten att visa hållbarheten hos biomassa som ett villkor för att utsläppen ska kunna räknas som nollutsläpp så att skyldigheten i enlighet med hållbarhetslagen omfattar fasta och gasformiga bränslen som framställs av biomassa. Ändringen (1020/2021) av lagen om utsläppshandel trädde i kraft den 1 januari 2022. Genom ändringen genomfördes de ändringar som föranleddes av övervakningsförordningen.

I november 2021 meddelade kommissionen att den i brådskande ordning lämnar ett nytt förslag om ändring av övervakningsförordningen. Bakgrunden till ändringsförslaget är att kommissionen och medlemsländerna stött på utmaningar vid genomförandet av bestämmelserna om hållbarhetskriterier i RED II-direktivet. Fördröjningarna med att genomföra bestämmelserna om hållbarhetskriterierna har återspeglats i utsläppshandeln. Därför föreslog kommissionen att övervakningsförordningen ändras så att tillämpningen av hållbarhetskriterier som ett villkor för att utsläpp ska kunna räknas som nollutsläpp kan frångås som ett nationellt beslut år 2022. Villkoret ska således iakttas fullt ut först från och med den 1 januari 2023. Ändringsförslaget godkändes i kommittén för klimatförändringar den 9 februari 2022 och förordningen om ändringen av övervakningsförordningen (EU) 2022/388 publicerades 9 mars 2022.

1.2 Beredning

Fördröjningarna i genomförandet av bestämmelserna om hållbarhetskriterier behandlades den 17 november 2021 i arbetsgruppen för övervakning och rapportering av utsläppshandeln (MRVA, nedan MR-arbetsgruppen). Kommissionen informerade den 29 november 2021 om inledande av ett lagstiftningsprojekt och underrättade MR-arbetsgruppen om detta. Ett offentligt samråd om förordningsutkastet genomfördes 14 december 2021–11 januari 2022. Förordningsutkastet och responsen från det offentliga samrådet behandlades i MR-arbetsgruppen den 17 januari 2022. Efter det gavs det möjlighet att lämna skriftliga kommentarer om utkastet. Kommissionen lämnade den 26 januari 2022 förslaget om ändring av övervakningsförordningen till kommittén för klimatförändringar för ett skriftligt förfarande. Förslaget antogs den 9 februari 2022 i ett skriftligt kommittéförfarande.

Beredningen av denna regeringsproposition inleddes i januari 2022. Det nationella beslutet om tillämpning av hållbarhetskriterierna år 2022 har behandlats i en arbetsgrupp för lagen om utsläppshandel tillsammans med aktörerna inom utsläppshandeln och myndigheterna.

Proposition har beretts vid arbets- och näringsministeriet. Utkastet till regeringens proposition var på remiss 1.3–21.3.2022 på webbtjänsten *utlåtande.fi*. Utlåtande om utkastet har begärts av justitieministeriet, miljöministeriet, Finlands näringsliv rf, Finsk Energiindustri rf, Energimyndigheten, Kemiindustrin KI rf, Skogsindustrin rf, Teknologindustri rf, Finlands Naturskyddsförbund rf samt Suomen sähkökäyttäjät ry, Energianvändare i Finland rf.

2 Nuläge och bedömning av nuläget

Med stöd av lagen om utsläppshandel ska flytande biobränslen uppfylla hållbarhetskriterierna i hållbarhetslagen och verksamhetsutövaren ska visa detta på det sätt som anges i den lagen, om verksamhetsutövaren i sin utsläppsrapport uppger noll som emissionsfaktor för flytande biobränslen som använts vid förbränning i anläggningen. Från ingången av 2022 har skyldigheten att visa att hållbarhetskriterierna är uppfyllda utvidgats till att omfatta biomassabränslen, i enlighet med ändringen av övervakningsförordningen. Från ingången av 2022 ska uppfyllandet av hållbarhetskriterierna visas inom utsläppshandeln i enlighet med hållbarhetslagen, genom vilken RED II-direktivet har genomförts.

De ändringarna i hållbarhetslagen som föranleddes av RED II-direktivet trädde i kraft vid ingången av 2021. I ändringslagen föreskrevs det också särskilt om en skyldighet att visa att hållbarhetskriterierna är uppfyllda. I hållbarhetslagen föreskrivs det om en skyldighet för anläggningar som producerar el, värme eller kyla med en sammanlagd installerad tillförd effekt på mindre än 20 megawatt när det gäller fasta biomassabränslen och 2 megawatt när det gäller gasformiga biomassabränslen att visa att hållbarhetskriterierna är uppfyllda, i det fall att en skyldighet att påvisa hållbarheten inte följer av annan lagstiftning eller av ett beslut om statsunderstöd. I fråga om ovannämnda anläggningar har skyldigheten att påvisa hållbarheten trätt i kraft den 1 januari 2021, och till denna del pågår för närvarande en process för ansökan om godkännande av verksamhetsutövarnas hållbarhetssystem.

3 Målsättning

Propositionens huvudsakliga syfte är att säkerställa lika villkor och en enhetlig lagstiftning i den EU-omfattande utsläppshandeln.

4 Förslagen och deras konsekvenser

4.1 De viktigaste förslagen

I propositionen föreslås en temporär ändring som innebär att man år 2022 slopar villkoret att verksamhetsutövaren för att kunna uppge utsläppen som nollutsläpp ska visa att hållbarhetskriterierna är uppfyllda. I fråga om 2022 ska verksamhetsutövaren, när den i sin utsläppsrapport uppger noll som emissionsfaktor för flytande biobränslen eller biomassabränslen som använts vid förbränning i anläggningen, inte visa att hållbarhetskriterierna är uppfyllda. Den föreslagna temporära ändringen ska gälla 1 januari–31 december 2022. Efter det ska uppfyllande av de i hållbarhetslagen angivna hållbarhetskriterierna, och påvisande av att kriterierna är uppfyllda, utgöra ett villkor för att verksamhetsutövaren i utsläppshandeln ska kunna redovisa utsläppen från förbränningen av biomassabränslen och flytande biobränsle som nollutsläpp. Den föreslagna ändringen påverkar inte verksamhetsutövarens skyldighet att påvisa hållbarheten med stöd av annan lagstiftning.

4.2 De huvudsakliga konsekvenserna

Senareläggningen av ikraftträdandet av hållbarhetskriterierna från 2022 till 2023 bedöms inte ha några nämnvärda miljökonsekvenser. Ändringen av övervakningsförordningen gör det möjligt att år 2022 tillfälligt låta bli att tillämpa hållbarhetskriterier som ett villkor för att utsläppen ska kunna räknas som nollutsläpp. Från och med 2023 ska verksamhetsutövarna vara skyldiga att visa att hållbarhetskriterierna är uppfyllda för att de ska kunna redovisa utsläppen som nollutsläpp i utsläppshandeln.

Trots det undantag som möjliggörs genom övervakningsförordningen förpliktar den gällande hållbarhetslagen verksamhetsutövarna att påvisa hållbarheten hos fasta biomassabränslen när de används i anläggningar med en sammanlagd installerad tillförd effekt på minst 20 megawatt. När gasformiga biomassabränslen används är den lägsta gränsen för anläggningens effekt 2 megawatt. När det gäller flytande biobränslen är en förutsättning för lägre beskattning enligt lagen om punktskatt på flytande bränslen (1472/1994) att det visas att hållbarhetskriterierna är uppfyllda. Påvisande av hållbarhet är en förutsättning för att den energi som produceras med biomassa ska vara stödberättigande och kunna beaktas vid beräkningen av de nationella målen för förnybar energi.

I praktiken kommer senareläggningen av ikraftträdandet av hållbarhetskriterierna att gälla s.k. opt-in-anläggningar med en total tillförd effekt på mindre än 20 megawatt, som nationellt omfattas av utsläppshandeln och som inte omfattas inte av hållbarhetslagen. I fråga om dessa anläggningar kommer skyldigheten att visa att hållbarhetskriterierna uppfylls att senareläggas till 2023. Enligt uppgifterna för 2020 finns det inom tillämpningsområdet för utsläppshandeln 19 opt-in-anläggningar som använder biomassa, och deras sammanlagda kalkylerade utsläpp från förbränning av biomassa uppgick det året till 73302 ton koldioxid. Detta är cirka 0,2 procent av de kalkylerade utsläppen år 2020 från biomassa som används för förbränning och som omfattas av utsläppshandeln.

5 Alternativa handlingsvägar

5.1 Handlingsalternativen och deras konsekvenser

Ändringen av kommissionens övervakningsförordning är formulerad så att medlemsstaterna själva får avgöra om de år 2022 i utsläppshandeln vill göra ett undantag från tillämpningen av bestämmelserna om hållbarhetskriterier i fråga om biomassabränslen och flytande biobränslen

som används vid förbränning. Ändringen av genomförandeförordningen gör det också möjligt att tillämpa hållbarhetskriterierna enligt den ursprungliga tidsplanen och i enlighet med den gällande lagen om utsläppshandel, dvs. från och med den 1 januari 2022.

Om det år 2022 ställdes krav på att verksamhetsutövaren ska visa att hållbarhetskriterierna är uppfyllda, skulle detta utgöra ett villkor för att utsläppen från biomassabränslen och flytande biobränslen ska kunna räknas som nollutsläpp inom utsläppshandeln. Att verksamhetsutövarna för att kunna redovisa nollutsläpp måste visa att hållbarhetskriterierna är uppfyllda är dock en utmaning i en situation där myndigheterna fortfarande arbetar med genomförandet av förordningen och det således är oklart för verksamhetsutövarna huruvida deras hållbarhetssystem uppfyller de lagstadgade kraven. Om uppfyllandet av hållbarhetskriterierna inte visades, skulle verksamhetsutövaren vara tvungen att skaffa och till utsläppshandelsmyndigheten överlämna ett sådant antal utsläppsrätter som motsvarar utsläppen från förbränningen. Om verksamhetsutövarna i Finland var skyldiga att visa att hållbarhetskriterierna är uppfyllda, skulle de behandlas ojämnt i förhållande till verksamhetsutövarna i andra medlemsstater och eventuellt förorsakas olika kostnader.

5.2 Lagstiftning och andra handlingsmodeller i utlandet

Enligt preliminära uppgifter kommer största delen av medlemsländerna att utnyttja möjligheten att inte kräva att hållbarhetskriterierna uppfylls i fråga om 2022.

6 Remissvar

Det kom in sammanlagt sju yttranden. Utlåtande lämnades av Bioenergia ry, Energiindustri rf, Energiindustri rf, Energimyndigheten, Kemiindustrin rf, Skogsindustrin rf, Teknologindustri rf, Finlands Naturskyddsförbund rf samt av Suomen sähkökäyttäjät rf. Justitieministeriet meddelade att ministeriet inte yttrar sig i ärendet. Miljöministeriet lämnade inte något utlåtande i ärendet. Teknologindustri och användarna i Finland konstaterade i sitt utlåtande att det inte finns några kommentarer till propositionen. Finsk Energiindustri, Skogsindustrin och Kemiindustrin instämde i sina utlåtanden i motiveringen till propositionen och ansåg att den föreslagna ändringen är nödvändig. Bioenergi rf och Energimyndigheten understödde propositionen. Energimyndigheten framförde i sitt utlåtande att myndigheten garanterar möjligheten att ansöka om godkännande av ett bärbarhetssystem redan under 2022 på frivillig basis för de aktörer som inom ramen för utsläppshandeln inte skulle vara skyldiga att visa hållbarhet.

7 Ikraftträdande

Lagen föreslås träda i kraft så snart som möjligt. Ändringen ska tillämpas på sådana flytande biobränslen och sådana biomassabränslen som har använts under året 2022.

8 Förhållande till grundlagen samt lagstiftningsordning

Lagförslaget innehåller inga sådana inskränkningar av de grundläggande fri- och rättigheterna eller andra författningsrättsliga aspekter som skulle vara problematiska med tanke på grundlagen, och lagförslaget kan därför behandlas i vanlig lagstiftningsordning.

Kläm

RP 44/2022 rd

Eftersom förordningen om ändring av kommissionens övervakningsförordning innehåller bestämmelser som föreslås bli kompletterade genom lag, föreläggs riksdagen följande lagförslag:

Lagförslag

Lag

om temporär ändring av 56 a och 56 b § i lagen om utsläppshandel

I enlighet med riksdagens beslut
fogas temporärt till 56 a § i lagen om utsläppshandel (311/2011), sådan paragrafen lyder i lag 1020/2021, ett nytt 2 mom. och till 56 b §, sådan den lyder i lag 1020/2021, ett nytt 2 mom. som följer:

56 a §

Hållbarhet hos flytande biobränslen

De hållbarhetskriterier som avses i 1 mom. ska inte visas, när verksamhetsutövaren i sin utsläppsrapport uppger noll som emissionsfaktor för flytande biobränslen som använts vid förbränning i anläggningen år 2022.

56 b §

Hållbarhet hos biomassabränslen

De hållbarhetskriterier som avses i 1 mom. ska inte visas, när verksamhetsutövaren i sin utsläppsrapport uppger noll som emissionsfaktor för biomassabränslen som använts vid förbränning i anläggningen år 2022.

Denna lag träder i kraft den 20 och gäller till och med den 31 december 2022.

Helsingfors den 13 april 2022

Statsminister

Sanna Marin

RP 44/2022 rd

Näringsminister Mika Lintilä

Lag

om temporär ändring av 56 a och 58 b § i lagen om utsläppshandel

I enlighet med riksdagens beslut
fögas temporärt till 56 a § i lagen om utsläppshandel (311/2011), sådan paragrafen lyder i lag 1020/2021, ett nytt 2 mom. och till 56 b §, sådan den lyder i lag 1020/2021, ett nytt 2 mom. som följer:

Gällande lydelse

56 a §

Hållbarhet hos flytande biobränslen

Om verksamhetsutövaren i sin utsläppsrapport uppger noll som emissionsfaktor för flytande biobränslen som använts vid förbränning i anläggningen, ska de flytande biobränslena uppfylla hållbarhetskriterierna i lagen om biodrivmedel, flytande biobränslen och biomassabränslen (393/2013) och verksamhetsutövaren ska visa detta på det sätt som anges i den lagen. Med flytande biobränslen avses flytande biobränslen enligt den lagen.

56 b §

Hållbarhet hos biomassabränslen

Om verksamhetsutövaren i sin utsläppsrapport uppger noll som emissionsfaktor för biomassabränslen som använts vid förbränning i anläggningen, ska biomassabränslena uppfylla hållbarhetskriterierna i lagen om biodrivmedel, flytande biobränslen och biomassabränslen och verksamhetsutövaren ska visa detta på det sätt som anges i den lagen. Med

Föreslagen lydelse

56 a §

Hållbarhet hos flytande biobränslen

Om verksamhetsutövaren i sin utsläppsrapport uppger noll som emissionsfaktor för flytande biobränslen som använts vid förbränning i anläggningen, ska de flytande biobränslena uppfylla hållbarhetskriterierna i lagen om biodrivmedel, flytande biobränslen och biomassabränslen (393/2013) och verksamhetsutövaren ska visa detta på det sätt som anges i den lagen. Med flytande biobränslen avses flytande biobränslen enligt den lagen.

De hållbarhetskriterier som avses i 1 mom. ska inte visas, när verksamhetsutövaren i sin utsläppsrapport uppger noll som emissionsfaktor för flytande biobränslen som använts vid förbränning i anläggningen år 2022.

56 b §

Hållbarhet hos biomassabränslen

Om verksamhetsutövaren i sin utsläppsrapport uppger noll som emissionsfaktor för biomassabränslen som använts vid förbränning i anläggningen, ska biomassabränslena uppfylla hållbarhetskriterierna i lagen om biodrivmedel, flytande biobränslen och biomassabränslen och verksamhetsutövaren ska visa detta på det sätt som anges i den lagen. Med

Gällande lydelse

biomassabränslen avses biomassabränslen enligt den lagen.

Föreslagen lydelse

biomassabränslen avses biomassabränslen enligt den lagen.

De hållbarhetskriterier som avses i 1 mom. ska inte visas, när verksamhetsutövaren i sin utsläppsrapport uppger noll som emissionsfaktor för biomassabränslen som använts vid förbränning i anläggningen år 2022.

Denna lag träder i kraft den 20 och gäller till och med den 31 december 2022.
