

Jord- och skogsbruksutskottet

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 jord- och skogsbruksutskottet för utlåtande till ekonomiutskottet.

Sakkunniga

Utskottet har hört

- specialsakkunnig Eleonoora Eilittä, arbets- och näringsministeriet
- ledande expert Lotta Heikkonen, jord- och skogsbruksministeriet
- konsultativ tjänsteman Laura Aho, miljöministeriet
- forskningsprofessor Hannu Ilvesniemi, Naturresursinstitutet
- ordförande Markku Ollikainen, Klimatpanelen
- energiexpert Anssi Kainulainen, Centraförbundet för lant- och skogsbruksproducenter MTK
- expert på energi och utsläppshandel Heikki Vierimaa, Skogsindustrin rf.

Skriftligt yttrande har lämnats av

- Bioenergia ry
- Finsk Energiindustri rf
- Biokretslopp och Biogas Finland rf
- Svenska Lantbruksproducenternas Centraförbund SLC rf.

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Regeringen föreslår att det stiftas en ny lag om utsläppshandel och att lagen om biodrivmedel, flytande biobränslen och biomassabränslen ändras. Samtidigt föreslås det att den gällande lagen om utsläppshandel och lagen om handel med utsläppsätter för luftfart upphävs. Bakgrunden till propositionen är att Europeiska kommissionen i juli 2021 antog det så kallade Fit for 55-paketet

Utlåtande JsUU 13/2023 rd

(nedan 55 %-paketet). Genom förslagen i paketet genomförs åtagandena enligt EU:s klimatlag om att fram till 2030 minska EU:s nettoutsläpp av växthusgaser med minst 55 procent från 1990 års nivå och uppnå klimatneutralitet på unionsnivå senast 2050. Jord- och skogsbruksutskottet har tidigare ingående behandlat 55 %-paketet med avseende på sitt eget ansvarsområde och fäster i detta utlåtande särskild uppmärksamhet vid propositionens konsekvenser för Finlands skogsindustri.

EU:s utsläppshandel inleddes 2005 och är den viktigaste EU-omfattande politiska åtgärden för att minska utsläppen av växthusgaser. Utsläppshandeln täcker idag cirka 40 procent av utsläppen av växthusgaser inom EU. Utsläppsminskningmålet för utsläppshandelssektorn, som uppdaterats genom ändringen av utsläppshandelsdirektivet, är 62 procent före 2030 jämfört med 2005 års nivå. Utöver höjningen av det procentuella målet har utsläppshandelsdirektivet ändrats bland annat så att direktivets tillämpningsområde utvidgats och gratistilldelningen effektiviserats. Utvidgningen av tillämpningsområdet för utsläppshandelsdirektivet och i synnerhet integreringen av sjöfarten i utsläppshandeln är en betydande reform som främjar koldioxidsnålhet inom sjöfarten och marknaden för behövliga lösningar som ersätter fossila bränslen. Jord- och skogsbruksutskottet betonar dock att utsläppshandeln inom sjöfarten kommer att inverka också på skogsindustrins och jordbrukets kostnader och konkurrenskraft, eftersom kostnaderna för sjötransporter har en central betydelse för skogsindustrins export och importen av produktionsinsatser inom jordbruket.

Från och med 2023 införs stegvis en mekanism för koldioxidjustering vid gränserna (CBAM). Mekanismen har kopplingar till EU:s utsläppshandel och påför en avgift som motsvarar kostnaden av EU:s utsläppshandel för produkter som importeras från tredjeländer. Mekanismen för koldioxidjustering kommer att ersätta den gratis tilldelning av utsläppsrätter inom de berörda sektorerna som syftar till att förhindra koldioxidläckage och gäller sådana produkter som när de importeras till EU skulle omfattas av tillämpningsområdet för mekanismen. Jord- och skogsbruksutskottet lyfter fram att konkurrenskraften hos inhemska återvunna gödselmedel beräknas bli bättre i förhållande till importerade gödselmedel i och med införandet av mekanismen för koldioxidjustering vid gränserna. Till denna del främjar regleringen också återvinningen av näringsämnen. Det är vid sidan av klimatmålen viktigt att målen för cirkulär ekonomi beaktas också vid bedömningen av vilka konsekvenser utsläppshandeln inom avfallsförbränningen har exempelvis för separat insamling av bioavfall. Enligt regeringsprogrammet utreder regeringen huruvida utsläppen från avfallsförbränning kan överföras från ansvarsfördelningssektorn till utsläppshandeln, och kommissionen bedömer att avfallsförbränningen kan inkluderas fullt ut i EU:s utsläppshandel 2026.

Den viktigaste ändringen i utsläppshandeln för anläggningar är med tanke på jord- och skogsbruksutskottets ansvarsområde den punkt i direktivet enligt vilken anläggningar där mer än 95 procent av utsläppen härrör från förbränning av biomassa som konstaterats vara hållbar faller utanför tillämpningsområdet. Verkningarna av ändringen av direktivet börjar 2026 när dessa anläggningar avförs från tillämpningsområdet för utsläppshandeln, varvid de inte längre ger rätt till gratis utsläppsrätter. Enligt propositionen kommer villkoret att för Finlands del gälla cirka 54 anläggningar inom skogsindustrin och energiproduktionen. En del av produktionsanläggningarna inom Finlands skogsindustri håller alltså på att ställas utanför utsläppshandeln, vilket försätter dem i en ojämlig ställning i förhållande till den övriga industrin. Anläggningar som inte omfattas

Utlåtande JsUU 13/2023 rd

av utsläppshandeln kan inte få gratis utsläppsrätter, och anläggningar som är verksamma i en internationell konkurrensmiljö och som konstaterats vara utsatta för koldioxidläckage omfattas inte av skyddet mot koldioxidläckage på EU-nivå.

Skogsindustrin i Finland är redan i hög grad fri från fossila bränslen och är Finlands viktigaste producent av förnybar energi. De anläggningar som producerar de minsta utsläppen sporrar till utsläppsminskningar inom hela näringsgrenen genom att sänka de produktspecifika riktmärken som tilldelningen av gratis utsläppsrätter baserar sig på. Jord- och skogsbruksutskottet förhöll sig vid behandlingen av 55 %-paketet mycket reserverat till kommissionens förslag om ändring av gränsen för tillämpningsområdet för utsläppshandeln i fråga om anläggningar som använder biomassa till 95 procent i stället för nuvarande 100 procent (bl.a. JsUU 13/2022 rd och JsUU 32/2021 rd — U 60/2021 rd). Ändringen av gränserna för tillämpningsområdet innebär att en betydande mängd utsläpp från industrin kommer att ställas utanför den styrning som utsläppshandeln för med sig och i stället hänförs till ansvarsfördelningssektorn. Utskottet anser fortfarande att det är viktigt att regleringen sporrar till utfasning av fossila bränslen och investerar i användningen av en maximalt stor andel biomassa som uppfyller hållbarhetskriterierna. Det är viktigt att vid behov genom nationella åtgärder säkerställa en enhetlig skattebehandling och tillräckliga incitament för att fasa ut fossila bränslen. Dessutom betonar utskottet att utsläppsminskningar som uppnåtts på olika sätt bör behandlas teknikneutralt. De problem som ändringen av utsläppshandelsdirektivet medför bör i första hand angripas genom att påverka Europeiska kommissionens kommande arbetsprogram och den rapport som utsläppshandelsdirektivet förutsätter att kommissionen gör 2026.

Utsläppshandeln för anläggningar omfattar stora industrianläggningar samt anläggningar med en sammanlagd tillförd effekt på mer än 20 megawatt. I Finland omfattar systemet också enligt gällande lag anläggningar med en effekt på 20 megawatt eller lägre som producerar fjärrvärme. Propositionen innehåller en ändring av lagen om utsläppshandel enligt vilken den sammanlagda effekten på högst 20 megawatt enligt lagens tillämpningsområde ska granskas utifrån den sammanlagda tillförda bränsleeffekten i stället för den tidigare nominella värmeeffekten i enlighet med kommissionens anvisningar om tillämpningsområdet. Övergången från tillämpning av sammanlagd tillförd effekt till bränsleeffekt ska enligt lagförslaget börja tillämpas när lagen träder i kraft den 1 januari 2024. Enligt det ändrade direktivet beaktas vid fastställandet av en anläggnings sammanlagda tillförda bränsleeffekt i fortsättningen också enheter vid anläggningen som uteslutande använder biomassa. Enligt den tidigare regeln omfattades de inte av utsläppsberäkningen. Direktivändringen träder i kraft vid ingången av 2026. De ändringar i lagen om utsläppshandel som ingår i propositionen kan sammantagna leda till att anläggningar som använder biomassa först enligt en snabb tidsplan överförs till lagens tillämpningsområde från och med den 1 januari 2024 och sedan ställs utanför tillämpningsområdet den 1 januari 2026. Jord- och skogsbruksutskottet anser att övergångsbestämmelserna i 18 kap. i lagen om utsläppshandel till denna del bör ändras genom att giltighetstiden för den ändring av tillämpningsområdet som hänför sig till granskningen av den totala effektgränsen på 20 megawatt senareläggs. Därigenom kan man undvika onödiga administrativa bördor till följd av ändringarna i tillämpningsområdet.

Enligt propositionen varierar auktionsinkomsterna från finska statens försäljning av utsläppsrätter 2024—2030 mellan uppskattningsvis 500 och 765 miljoner euro. I utsläppshandelsdirektivet har styrningen av användningen av auktionsintäkter skärpts så att medlemsstaterna i fortsättning-

Utlåtande JsUU 13/2023 rd

en ska använda alla auktionsintäkter eller motsvarande belopp för de åtgärder för att främja en ren omställning som anges i direktivet. Utsläppshandelsdirektivet gör det möjligt att använda auktionsintäkter bland annat för klimatåtgärder inom markanvändningssektorn, till exempel för koldioxidbindning i skog och mark. Jord- och skogsbruksutskottet anser det vara viktigt att medlemsländerna fortfarande kan utnyttja intäkterna från auktioneringen av utsläppsrätter för att stödja de nationella klimatmålen och uppfyllandet av EU:s åtaganden samt den nationella anpassningen till klimatförändringen.

FÖRSLAG TILL BESLUT

Jord- och skogsbruksutskottet föreslår

att ekonomiutskottet beaktar det som sägs ovan.

Helsingfors 17.11.2023

I den avgörande behandlingen deltog

vice ordförande Anne Kalmari cent
medlem Markku Eestilä saml
medlem Tiina Elo gröna
medlem Ritva Elomaa saf
medlem Veronika Honkasalo vänst
medlem Laura Huhtasaari saf
medlem Antti Kangas saf
medlem Teemu Kinnari saml
medlem Milla Lahdenperä saml
medlem Timo Suhonen sd
medlem Paula Werning sd
medlem Peter Östman kd
ersättare Petri Huru saf.

Sekreterare var

utskottsråd Tuire Taina.