

U 17/2015 rd

Statsrådets skrivelse till riksdagen om kommissionens förslag till Europaparlamentets och rådets direktiv (ändring av utsläppshandelsdirektiv)

I enlighet med 96 § 2 mom. i grundlagen översänds till riksdagen Europeiska kommissions förslag av den 15 juli 2015 till Europaparlamentets och rådets direktiv om ändring av direktiv i syfte att underlätta investeringar som främjar kostnadseffektiva utsläppsminskningar och låga utsläpp av koldioxid, samt en promemoria om förslaget.

Helsingfors den 1 oktober 2015

Jordbruks- och miljöminister Kimmo Tiilikainen

Miljöråd Magnus Cederlöf

MILJÖMINISTERIET

PROMEMORIA
23.9.2015

EU/2015/1174

EUROPEISKA KOMMISSIONENS FÖRSLAG TILL DIREKTIV OM ÄNDRING AV UTSLÄPPSHANDELSDIREKTIV 2003/87/EG

1 Bakgrund

Kommissionen lämnade den 15 juli 2015 ett förslag till ändring av EU:s utsläppshandelsdirektiv (2003/87/EG) (COM(2015) 337 final). Förslaget syftar till att förnya utsläppshandelsdirektivet i synnerhet så att det överensstämmer med de mål och riktlinjer som Europeiska rådet fastställde i oktober 2014.

EU:s system för handel med utsläppsrätter infördes 2005. Myndigheter och företag har redan under tre handelsperioder, nämligen åren 2005—2007, 2008—2012 och under den innevarande perioden 2013—2020, samlat in erfarenheter av hur utsläppshandeln fungerar. EU:s utsläppshandel har utvecklats till det geografiskt mest heltäckande och till volymen mest omfattande systemet för utsläppshandel i världen. Sedan EU:s utsläppshandel inleddes har systemet för utsläppshandel införts i ett flertal länder runt om i världen. Det viktigaste resultatet av införandet av systemet är att koldioxidutsläppen i dag ges ett ekonomiskt värde som de ekonomiska aktörerna beaktar i sitt beslutsfattande och i sina planer.

De regler som gäller den pågående, tredje perioden 2013—2020 baserar sig i stor utsträckning på det klimat- och energipaket för 2020 som man beslutade om 2008. Sedan utsläppshandelsystemet infördes har det ändrats flera gånger i syfte att göra det mer välfungerande och effektivt. Tidigare i år antog rådet och Europaparlamentet ett beslut om att en reserv för marknadsstabilitet tas in i systemet i syfte att säkerställa dess stabilitet.

Enligt Europeiska rådets beslut från oktober 2014 åtar sig EU att före utgången av 2030 minska sina utsläpp av växthusgaser med minst 40 procent i förhållande till 1990 års nivå. Utsläppshandelssystemet är fortfarande EU:s viktigaste politiska åtgärd för att nå utsläppsmålen på ett kostnadseffektivt sätt. För att målen ska nås måste utsläppen inom utsläppshandelssektorn fram till år 2030 minskas med 43 procent jämfört med utsläppsnivån 2005. Utsläppshandelssystemet tillämpas inom hela unionen. Minskingsmålet inom utsläppshandelssektorn har inte fördelats på ett bindande sätt på de enskilda medlemsstaterna.

I slutsatserna från Europeiska rådet tog man även in ett antal kompletterande riktlinjer i fråga om utsläppshandelssystemet för perioden 2021—2030. De sammanlagda utsläppsrätterna, det s.k. utsläppstaket, ska från och med 2021 minskas med 2,2 procent per år, i stället för nuvarande 1,74 procent. Förfarandet med gratis tilldelning av utsläppsrätter fortsätter också efter 2020 i syfte att minska risken för koldioxidläckage. Under perioden 2013—2020 har utsläppsrätter tilldelats gratis till sektorer som löper avsevärd risk för koldioxidläckage. Med koldioxidläckage avses en situation där de nationella eller regionala klimatåtgärderna medför så stora kostnader för ett företag att det för att bevara sin konkurrenskraft flyttar sin verksamhet till ett land där man tillämpar mindre stränga klimatåtgärder. De riktmärken som utgör kriterier för gratis tilldelning kommer att ses över med jämna mellanrum för att beakta den tekniska utvecklingen. I Europeiska rådets slutsatser konstateras det också att innovationsfonden kommer att utvidgas, en ny moderniseringsfond kommer att inrättas och att gratistilldelningen av utsläppsrätter för elproduktion kommer att få fortsätta i vissa medlemsstater.

Kommissionen har tidigare ordnat separata samråd med intressentgrupperna beträffande översynen av utsläppshandelsdirektivet och bestämmelserna om koldioxidläckage inför den fjärde perioden 2021—2030. Finland har deltagit i vardera samråden.

2 Målet för kommissionens förslag

Direktivförslaget syftar till att göra utsläppshandelssystemet mer kostnadseffektivt och förbättra systemets allmänna funktion. De föreslagna ändringarna gäller i huvudsak arrangemangen under den fjärde handelsperioden. En utgångspunkt för direktivändringen är det mål för utsläppsminskningar fram till år 2030 som Europeiska rådet ställde upp i oktober 2014. En skärpning av minskningsmålet under tiden efter 2020 kan bidra till att lindra problemet med överutbud av utsläppsrätter som präglar utsläppshandeln.

Direktivförslaget syftar också till att säkerställa att den industri som löper risk för koldioxidläckage behåller sin konkurrenskraft trots de skärpta målen. Avsikten är att säkerställa att bestämmelserna om koldioxidläckage och den gratis tilldelning som tillämpas med stöd av bestämmelserna i tillräcklig utsträckning beaktar kostnadseffekterna av utsläppshandelssystemet.

Med sitt förslag vill kommissionen också se över reglerna för gratis tilldelning så att de bättre beaktar den verkliga situationen vid anläggningarna. Förfarandet med gratis tilldelning kommer att fortsätta under handelsperioden 2021—2030. För att gratistilldelningen ska ha en bättre inriktning under nästa period bör riktmärkena och produktionsdata uppdateras. Ett annat mål är enligt konsekvensbedömningen i förslaget att man i förfarandet för gratis tilldelning bättre ska beakta den tekniska utvecklingen inom olika industrisektorer, sporra företagen att tillämpa innovativ teknik, förhindra att de mest effektiva anläggningarna drabbas av oskäliga kostnader, undvika oförutsedda vinster samt minska den administrativa bördan.

Dessutom ska de finansieringsmekanismer som ingår i systemet förnyas genom förslaget. Mekanismerna syftar i sista hand till att främja en koldioxidsnål utveckling i medlemsstaterna när det gäller utsläppshandelssektorn.

3 Det huvudsakliga innehållet i kommissionens förslag

3.1 De sammanlagda utsläppsrätterna och justering av den linjära minskningsfaktorn

I enlighet med Europeiska rådets slutsatser kommer det årliga utsläppstaket för utsläppssektorn från och med 2021 att skärpas med 2,2 procent per år, jämfört med nuvarande 1,74 procent per år. Det är nödvändigt att höja den linjära minskningsfaktorn för att målen för 2030 och även de mer långsiktiga målen ska nås. Höjningen av reduktionsfaktorn minskar den totala mängden utsläppsrätter inom utsläppshandelssystemet på så sätt att utsläppen inom sektorn minskar fram till 2030 med 43 procent jämfört med 2005 års nivå.

3.2 Gratis tilldelning samt auktionering av utsläppsrätter

Auktion

Enligt kommissionens förslag ska medlemsstaterna från och med 2021 auktionera ut 57 procent av de sammanlagda utsläppsrätterna. Denna andel omfattar såväl de utsläppsrätter som medlemsstaterna auktionerar ut som de utsläppsrätter som auktioneras ut för att inrätta moderniseringsfonden. Medlemsstaternas andelar av de utsläppsrätter som ska auktioneras ut ska fastställas så att 90 procent av de utsläppsrätter som medlemsstaterna auktionerar ut fördelas på basis av de faktiska utsläppen under tidigare år. Medlemsstaternas auktionsandelar fastställs till denna del på samma grunder som under den föregående handelsperioden. På samma

sätt som under den föregående perioden ska 10 procent av de utsläppsrätter som auktioneras ut fördelas mellan vissa medlemsstater av solidaritetsskäl och för att främja tillväxten inom gemenskapen på det sätt som närmare bestäms i direktivet.

Medlemsstaterna får intäkter av utauktioneringen av utsläppsrätter. Direktivet innehåller rekommendationer om de syften för vilka minst 50 procent av auktionsintäkterna ska användas. I fortsättningen ska direktivet också innehålla rekommendationer om användning av auktionsintäkter för att kompensera de indirekta kostnader som medför risk för koldioxidläckage. Ett villkor för sådan användning är att medlemsstaten följer de regler för statligt stöd som kommer att utfärdas om frågan. Dessutom föreslår kommissionen att det ska ges rekommendationer om att intäkterna också ska användas för att stödja klimatåtgärder i utsatta tredjeländer och för att stödja sådana förändringar i arbetsuppgifterna som följer av övergången till ett koldioxidsnålt samhälle.

Reglerna för gratis tilldelning

Under den innevarande handelsperioden 2013—2020 tilldelas från EU:s sammanlagda utsläppsrätter gratis utsläppsrätter i enlighet med de enhetliga reglerna i kommissionens beslut 2011/278/EU om gratis tilldelning, som utfärdats med stöd av utsläppshandelsdirektivet. Antalet utsläppsrätter som tilldelas gratis beräknas på basis av de historiska utsläppen vid de anläggningar som omfattas av utsläppshandelsdirektivet, exklusive utsläppen från anläggningar som definierats som elproducenter. Antalet utsläppsrätter som auktioneras ut står klart först när man har fastställt antalet utsläppsrätter som tilldelas gratis. Antalet utsläppsrätter som tilldelas gratis har fastställts på följande sätt för varje anläggning:

Gratis tilldelning = produktionen * riktmärket * koldioxidläckagefaktorn * den sektorsövergripande korrektionsfaktorn

I enlighet med kommissionens förslag ska gratistilldelningen genomföras på samma sätt som under innevarande period, med utgångspunkt i de harmoniserade bestämmelserna. Med avvikelse från den innevarande handelsperioden kommer från och med 2021 antalet utsläppsrätter som är tillgängliga för gratis tilldelning att begränsas av att andelen utsläppsrätter som auktioneras ut och den nya moderniseringsfonden tillsammans ska stå för 57 procent av de sammanlagda utsläppsrätterna. Därmed kommer den totala mängden utsläppsrätter som tilldelas gratis att kunna fastställas först när de sammanlagda utsläppsrätterna har minskats med den andel som ska auktioneras ut, den andel som fördelas på moderniseringsfonden och de 400 miljoner utsläppsrätter som fördelas på innovationsfonden. Kommissionen föreslår också att man årligen ska försöka anpassa antalet utsläppsrätter som tilldelas gratis till auktioneringsandelen så att den andel utsläppsrätter för gratis tilldelning som förblivit outnyttjad kan användas inom gratistilldelningen också under de kommande åren. På så sätt kan man delvis minska behovet av att tillämpa den sektorsövergripande korrektionsfaktorn.

För att antalet utsläppsrätter som tilldelas gratis ska hållas inom ramen för det totala antal som fastställs för ändamålet är avsikten den att den sektorsövergripande korrektionsfaktorn ska tillämpas också i framtiden. Den används för samtliga sektorer där gratistilldelning tillämpas. Korrektionsfaktorn har upplevts missgynna de mest effektiva anläggningarna och de sektorer som löper risk för koldioxidläckage. Bland annat genom att uppdatera riktmärkena vill man minimera behovet av att tillämpa den sektorsövergripande korrektionsfaktorn.

Antalet utsläppsrätter som tilldelas gratis fastställs för närvarande utifrån anläggningarnas historiska produktion. Med tanke på handelsperioden 2013—2020 samlade man in uppgifter om anläggningarna från åren 2005—2010. Den historiska produktionsnivån fastställdes för referensperioden 2005—2008 eller 2009—2010, beroende på under vilken referensperiod pro-

duktionsnivån varit högre. I det gällande utsläppshandelsdirektivet och i beslutet om gratis tilldelning finns också regler för de situationer där en anläggning i betydlig grad ökar eller minskar kapaciteten eller där verksamheten helt eller delvis avbryts. Gratistilldelningen till enskilda anläggningar ändras därmed endast om anläggningen genomgått sådana kapacitetsändringar eller verksamhetsomläggningar som anges i reglerna. Antalet tilldelade utsläppsrätter motsvarar alltså inte nödvändigtvis de faktiska produktionsnivåerna i det fall att produktionen minskas eller ökas under perioden. Kommissionen föreslår att uppgifterna om produktionsnivån ska uppdateras med fem års mellanrum från och med 2021. Avsikten är att produktionsdata ska samlas in 2013—2017 med tanke på perioden för gratis tilldelning 2021—2025 och på nytt 2018—2022 för att fastställa gratistilldelningen för perioden 2026—2030. Besluten om gratis tilldelning kommer alltså att uppdateras två gånger under den följande handelsperioden för att produktionsdata bättre ska motsvara de faktiska produktionsnivåerna. I enlighet med direktivförslaget ska det vara möjligt att öka gratistilldelningen till enskilda anläggningar vid produktionsökningar utan att kapaciteten ökar under den följande handelsperioden. Under den innevarande handelsperioden har anläggningar behövt göra investeringar för att höja produktionsnivån.

Inom utsläppshandelssystemet används produktspecifika riktmärken (benchmarks) i fråga om mängderna växthusgasutsläpp som olika produktionsprocesser ger upphov till. Under den innevarande handelsperioden har riktmärkesvärdena fastställts utifrån uppgifterna för åren 2007—2008. Tillsammans med produktionsdata utgör riktmärkena kriterier för gratis tilldelning. Utgångspunkten vid fastställandet av riktmärken är de 10 procent av anläggningarna som har den bästa prestandan. På så sätt vill man stödja de mest effektiva anläggningarna och sådana innovationer som främjar låga koldioxidutsläpp. Kommissionen föreslår att man också i fortsättningen ska använda produktspecifika riktmärken. Enligt förslaget ska de nuvarande riktmärkena uppdateras i början och mitten av den fjärde perioden på så sätt att de enligt en huvudregel skärps med en fast procentsats på 1 procent varje år mellan 2008 och mitten av den relevanta perioden för gratis tilldelning. Under perioderna mellan uppdateringarna ska riktmärkena vara oförändrade. Syftet med uppdateringen är genom tillämpningen av riktmärken beakta den tekniska utvecklingen och förhindra oförutsedda vinster. Riktmärkesvärdet ska emellertid minska med antingen 0,5 procent eller 1,5 procent för varje år, om det riktmärkesvärde som fastställts på basis av de uppgifter som kommissionen samlat in avviker mer än 0,5 procent från standardsatsen. Dessutom ska riktmärkesvärdet för aromater, vätgas och syntesgas justeras med samma procentsats för att garantera lika konkurrensvillkor.

För närvarande har fem procent av de sammanlagda utsläppsrätterna reserverats för nya anläggningar. Av denna mängd har utsläppsrätter dessutom reserverats med tanke på finansieringsmekanismen NER 300. Enligt kommissionens förslag ska utsläppsrätter också framöver reserveras för nya aktörer och för betydande produktionsökningar. Under den innevarande perioden kommer en reserv för nya deltagare att skapas med 250 miljoner outnyttjade utsläppsrätter och utsläppsrätter från reserven för marknadsstabilitet. Reservan för nya deltagare kommer också från och med 2021 att kompletteras med utsläppsrätter från anläggningar som helt eller delvis upphört med verksamheten eller väsentligt minskat sin kapacitet.

Bestämmelserna om koldioxidläckage

I enlighet med Europeiska rådets slutsatser fortsätter gratistilldelningen av utsläppsrätter under perioden 2021—2030 i syfte att minska risken för koldioxidläckage. Bakom denna ståndpunkt ligger en bedömning om att motsvarande klimatpolitiska åtgärder inte kommer att vidtas i andra större ekonomier utanför EU, och att vissa branscher inom utsläppshandelssektorn därför alltså löper avsevärd risk för koldioxidläckage. Genom de bestämmelser och kriterier som gäller koldioxidläckage och gratis tilldelning av utsläppsrätter vill man också säkerställa

att antalet gratis tilldelade utsläppsrätter motsvarar nivån på den risk som sektorn är utsatt för, samtidigt som incentiven att göra investeringar som stöder låga koldioxidutsläpp bevaras.

På en allmän nivå innebär kommissionens förslag att man fortsätter det nuvarande förfarandet där risken för koldioxidläckage avvärjs genom gratis tilldelning av utsläppsrätter. Enligt förslaget ska de sektorer som omfattas av gratis tilldelning indelas i två grupper: sektorer som löper avsevärd risk för koldioxidläckage och andra sektorer. Avsikten är att de sektorer som löper avsevärd risk för koldioxidläckage under hela handelsperioden ska tilldelas gratis utsläppsrätter motsvarande 100 procent av den mängd som fastställs enligt bestämmelserna för gratis tilldelning. Andra sektorer som är berättigade till gratis tilldelning ska tilldelas 30 procent av den mängd som fastställs enligt reglerna för gratis tilldelning, under hela den fjärde handelsperioden. Risken för koldioxidläckage bedöms på basis av den kombinerade effekten av utsläpps- och handelsintensiteten. En principiellt sett viktig förändring jämfört med nuläget är att de berörda sektorerna inte längre ska kunna klassificeras som s.k. koldioxidläckagesektorer enbart på basis av deras handels- eller utsläppsintensitet. Dessutom kan sektorer tas med i förteckningen över sektorer som anses löpa risk för koldioxidläckage (läckageförteckningen) på basis av en kvalitativ bedömning, i det fall att den kombinerade effekten av handels- och utsläppsintensiteten inte helt når upp till den nivå som krävs.

Översynen av kriterierna kommer att leda till att den nuvarande läckageförteckningen blir avsevärt kortare. Industriutsläppen kommer emellertid fortfarande till övervägande del att komma från sektorer som finns med i läckageförteckningen. Enligt kommissionens bedömning kommer sektorerna i läckageförteckningen i fortsättningen att stå för ca 94 procent av utsläppen från de sektorer som är berättigade till gratis utsläppsrätter.

De sektorer som löper risk för koldioxidläckage har definierats i läckageförteckningen (kommissionens beslut 2010/2/ EU), som med stöd av det gällande utsläppshandelsdirektivet uppdateras vart femte år. Enligt kommissionens förslag ska kommissionen före utgången av 2019 utgående från produktionsdata för de tre senaste tillgängliga kalenderåren anta en delegerad akt om läckageförteckningen som gäller hela perioden 2021—2030. Till skillnad från tidigare ska det inte vara möjligt att anteckna nya sektorer i förteckningen under handelsperioden.

De indirekta kostnaderna för utsläppshandeln föranleds av att priserna på utsläppsrätter åtminstone delvis överförs på priset för el. De indirekta kostnaderna kan vara betydande i synnerhet vid elintensiva anläggningar. För närvarande har medlemsstaterna möjlighet att betala statligt stöd till den elintensiva industrin för att kompensera de indirekta kostnaderna i samband med utsläppshandeln, och detta ska enligt förslaget vara möjligt också efter 2020. Kommissionen rekommenderar att medlemsstaterna betalar statligt stöd för att täcka de indirekta kostnaderna i samband med utsläppshandel, om de indirekta kostnaderna medför risk för koldioxidläckage.

3.3 Finansieringsmekanismerna

Enligt kommissionens förslag ska den nuvarande innovationsfonden utvidgas så att den består av 400 miljoner utsläppsrätter och intäkterna av dem. Dessutom ska 50 miljoner utsläppsrätter från reserven för marknadsstabilitet kanaliseras till fonden före 2021.

Syftet med innovationsfonden är att stödja nya innovationer med låga koldioxidutsläpp. För närvarande stöder fonden innovationer som gäller förnybar energi samt avskiljning och lagring av koldioxid. Enligt kommissionens förslag ska medel ur fonden utöver dessa också stödjas koldioxidsnåla innovationer i industrin. Avsikten är att stödja och påskynda införandet och kommersialiseringen av ny teknik i syfte att genomföra den koldioxidsnåla strukturomvandling som eftersträvas och vidmakthålla EU:s konkurrenskraft när det gäller teknologisk

kompetens. Kommissionen vill att innovationsfonden särskilt ska inriktas på helt ny teknik och på teknik som är i utvecklingsfasen. Dessutom föreslår kommissionen att finansieringsstödet till projekt ska få utgöra högst 60 procent av de relevanta kostnaderna. I fortsättningen ska också småskaliga projekt kunna beviljas stöd via innovationsfonden. Avsikten är att kommissionen ska anta en delegerad akt om urvalskriterierna för projekten.

I enlighet med Europeiska rådets slutsatser ska 2 procent av utsläppsrätterna för perioden 2021—2030 reserveras för den nya moderniseringsfonden. Syftet med moderniseringsfonden är att stödja projekt som höjer energieffektiviteten och moderniseringen inom energisektorn i medlemsstater med låga inkomster. Med hjälp av moderniseringsfonden kan man stödja projekt i medlemsländer med en BNP per capita på 60 procent under genomsnittet för EU. Kommissionen föreslår att moderniseringsfonden ska förvaltas på EU-nivå, och att de medlemsstater som omfattas av finansieringen tillsammans med Europeiska investeringsbanken och kommissionen ska ansvara för förvaltningen av fonden inom ramen för förvaltningsreglerna. En representant för kommissionen ska vara ordförande för fondens förvaltningskommitté. Den finansiering som tillhandahålls via fonden baserar sig på intäkter av försäljning av utsläppsrätter. Finansierade projekt och slutresultat ska rapporteras årligen. De finansierade projekten ska överensstämja med målen enligt direktivet.

Medlemsstaterna ska också framöver ha möjlighet att tilldela gratis utsläppsrätter för elproduktion. I praktiken gäller denna möjlighet medlemsstater med en BNP per capita på 60 procent under genomsnittet för EU. Samtidigt blir emellertid bestämmelserna om gratis tilldelning strängare när det gäller elproduktionen. I fortsättningen innebär systemet att medlemsstaterna inom systemet ska välja projekt som överstiger 10 miljoner euro genom ett anbudsförfarande. Direktivförslaget innehåller närmare villkor och kriterier som ska iakttas vid verkställandet av gratis tilldelning av utsläppsrätter till energisektorn. Antalet utsläppsrätter som fördelas på detta sätt kan utgöra högst 40 procent av det kalkylerade antalet utsläppsrätter som auktioneras ut av den berörda medlemsstaten under perioden 2021—2030. Avsikten är att göra systemet mer överskådligt och ändamålsenligt.

3.4 Förslagets övriga innehåll

Enligt kommissionens förslag ska de utsläppsrätter som utfärdas från och med ingången av 2013 gälla tillsvidare, dvs. också efter den innevarande åtagandeperioden. De utsläppsrätter som utfärdas från och med ingången av 2021 ska innehålla uppgifter som visar i vilken tioårsperiod de har utfärdats.

I kommissionens förslag föreslås det att kommittéförfarandet ska anpassas till förfarandena enligt Lissabonfördraget, dvs. förfarandet för delegering av befogenheter (delegerade akter) och kommittéförfarandet (genomförandeakter). När det gäller bestämmelserna om den moderniseringsfond som ska inrättas föreslås det helt nya delegerade befogenheter för kommissionen. Till övriga delar handlar det om att de nuvarande förfarandena ersätts med delegeringar enligt Lissabonfördraget. Avsikten är att kommissionen ska anta genomförandeakter om de riktmärken (s.k. benchmarking) som utgör kriterier vid granskningen, samt från fall till fall om verksamhetsförbud för luftfartyg. I övriga fall ska kommissionen anta delegerade akter, bl.a. i fråga om följande: förteckningen över de sektorer som löper risk för koldioxidläckage, förfarandet för tilldelning av utsläppsrätter för luftfarten genom utauktionering, organisationen av auktioner av utsläppsrätter för fasta anläggningar, bestämmelserna om gratis tilldelning, innovationsfonden, moderniseringsfonden, övervaknings- och rapporteringskraven i fråga om utsläpp, verifiering av data samt ackreditering, register, ändring av bilagor, tillämpning av utsläppshandeln på verksamheter som inte förtecknas i bilaga I och rapporteringen av dessa verksamheter, reduktionsprojekt inom EU samt samordning av tredjeländers klimatåtgärder med EU:s utsläppshandel.

Kommissionen föreslår att man slopar de bemyndiganden att utfärda genomförandeakter i det gällande direktivet som avser den särskilda reserven för vissa luftfartygsoperatörer, gratis tilldelning av utsläppsrätter för elproduktion, antalet utsläppsrätter som fås från projekt inom ramen för mekanismerna för ren utveckling och gemensamt samarbete och begränsningarna för dessa utsläppsrätter samt åtgärder för att koppla EU:s utsläppshandelssystem till andra system för handel med utsläppsrätter för växthusgaser.

Många av de frågor som har avgjorts i ett kommittéförfarande under den innevarande handelsperioden har varit politiskt viktiga frågor, och medlemsstaterna har i hög grad kunnat påverka innehållet i rättsakterna innan kommissionen antagit dem.

4 Förslagets rättsliga grund och förhållande till subsidiaritetsprincipen och proportionalitetsprincipen

Den rättsliga grunden för förslaget är artikel 192.1 (miljö) i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt (funktionsfördraget). Förslaget behandlas i ordinarie lagstiftningsförfarande och beslutet om godkännande fattas i rådet med kvalificerad majoritet.

Verksamhetsramarna för utsläppshandelssystemet och i synnerhet unionens utsläppskvot och den årliga fördelningen av antalet utauktionerade utsläppsrätter är fullständigt harmoniserad EU-lagstiftning. Kommissionen konstaterar att förslaget är förenligt med subsidiaritetsprincipen till den del som inte gäller unionens exklusiva befogenhet, eftersom målen endast kan nås genom åtgärder på EU-nivå. Enligt förslaget är förslaget också förenligt med proportionalitetsprincipen, eftersom det inte går utöver vad som är nödvändigt för att uppnå målen

5 Förslagets konsekvenser för Finland

5.1 Konsekvenser för lagstiftningen

Kommissionens förslag till en översyn av utsläppshandelsdirektivet innebär betydande förändringar i utsläppshandelssystemet och i dess verksamhet under tiden efter 2020. Översynen av utsläppshandelsdirektivet förutsätter att också den nationella lagstiftningen ändras.

5.2 Ekonomiska konsekvenser

Kommissionen har i ett tidigare skede offentliggjort en omfattande konsekvensbedömning som gäller hela klimat- och energipaketet 2030. I samband med förslaget har kommissionen dessutom gett ut en separat konsekvensbedömning som gäller översynen av utsläppshandelsdirektivet. Konsekvensbedömningen är mångsidig men fokuserar särskilt på tilldelningen av utsläppsrätter och på åtgärder för att avvärja risken för koldioxidläckage. Utgångspunkten för konsekvensbedömningen är att utsläppshandeln är ett kostnadseffektivt alternativ för att nå minskningsmålen. I bedömningen har man jämfört olika alternativ och möjligheter att förnya utsläppshandelsdirektivet med tanke på tiden efter 2020. I konsekvensbedömningen utgår man ifrån att tredje parter inte nödvändigtvis har för avsikt införa motsvarande klimatpolitiska åtgärder.

Kommissionen har bedömt att uppnåendet av målet för de sammanlagda utsläppsminskningarna (minst 40 procent till 2030) skulle orsaka energisektorn merkostnader på 0,15—0,54 procent av BNP jämfört med grundscenariot för hela EU för 2030. Det handlar alltså om merkostnader inom energisystemet. Det har bedömts att minst kostnader föranleds i det fall att man lyckas binda uppnåendet av målet för de sammanlagda utsläppsminskningarna till en ökad produktion av förnybar energi och större energieffektivitet. Variationsintervallet för kostnaderna reflekterar skillnaderna i de scenarier som använts. De samhällsekonomiska kon-

sekvenserna är enligt kommissionens modellberäkningar mindre än 0,5 procent år 2030. De energipolitiska målen påverkar allra mest utvecklingen av BNP.

Också kommissionens bedömningar av utvecklingen i priserna på utsläppsrätter varierar kraftigt beroende på vilket scenario som används. Prisuppskattningen är ca 50 euro per utsläppsrätt när endast minskningsmålet beaktas. Ambitiösa energimål däremot har en klart sänkande effekt på priset på utsläppsrätter på så sätt att priset som lägst är endast är drygt 10 euro. Prisutvecklingen påverkas förutom av den linjära minskningsfaktorn också av den reserv för marknadsstabilitet som införs från och med 2019.

I Finland utredde Teknologiska forskningscentralen VTT Ab (VTT) tillsammans med Statens ekonomiska forskningscentral (VATT) år 2014 de ekonomiska konsekvenserna av klimat- och energipaketet 2030 för Finlands del. De ekonomiska konsekvenserna för Finland beror i avgörande grad på hur stora minskningsåtaganden den sektor i Finland som inte omfattas av utsläppshandeln gör. Detta i sin tur beror på medlemsstaternas insatsfördelning och på de beräkningskriterier som tillämpas vid den. Beslut om dem kommer att fattas senare i samband med översynen av beslutet om insatsfördelning. Kommissionen förväntas lämna ett beslutsförslag 2016.

I VTT:s och VATT:s rapport granskas konsekvenserna både med tanke på energisystemet och med tanke på hela samhällsekonomin. Enligt beräkningarna skulle de årliga kostnaderna inom energisystemet vara något under 400 miljoner euro med ett minskningsåtagandet på 36 procent inom den sektor som inte omfattas av utsläppshandeln. Utanför utsläppshandeln stiger gränskostnaderna för utsläppsminskningarna mycket tvärt om minskningsåtagandet är mer än 36 procent.

Enligt VTT:s och VATT:s bedömningar skulle utvecklingen av BNP på samhällsekonomisk nivå försvagas år 2030 med något under 0,5 procent jämfört med referensscenariot om minskningsåtagandet är 36 procent. Enligt rapporten skulle också de övriga samhällsekonomiska parametrarna, exempelvis privathushållens konsumtion, investeringarna, handelsbalansen och sysselsättningen, försvagas i någon mån. De centrala antagandena i de samhällsekonomiska beräkningarna gäller utvecklingen i priset på utsläppsrätter och ambitionsnivån för klimatpolitiken i länderna utanför EU. I de samhällsekonomiska beräkningarna har det också beaktats att det stigande priset på utsläppsrätter återspeglar sig i både elpriset och fjärrvärmepriset. Vid bedömningen av resultaten av VTT:s och VATT:s beräkningar bör det noteras att syftet med beräkningarna inte har varit att bedöma vare sig nyttoeffekterna från klimatpolitiken eller de eventuella kostnaderna av klimatförändringen.

Beloppet av auktionsintäkterna från utsläppshandeln beror på antalet utsläppsrätter som auktioneras ut och på utvecklingen av priset på utsläppsrätter. Under den innevarande perioden har auktionsintäkterna varit ca 60—70 miljoner euro medan priset på utsläppsrätter varit ca 5—7 euro. I fortsättningen kommer priserna sannolikt att stiga medan antalet utsläppsrätter minskar.

Kommissionen rekommenderar i sitt förslag att intäkterna från utauktioneringen av utsläppsrätter också ska användas för att kompensera de indirekta kostnader som risken för koldioxidläckage föranleder.

EU:s åtstramade klimatmål förutspås ytterligare öka skillnaderna mellan EU och de övriga länderna när det gäller kostnaderna i samband med regleringen av växthusgasutsläppen. Syftet med gratis tilldelning av utsläppsrätter är att minska risken för koldioxidläckage i samband med utsläppshandel i synnerhet inom de energiintensiva industrisektorerna. Kommissionens bedömning är att ca 6,3 miljarder utsläppsrätter kommer att tilldelas gratis under perioden

2021—2030. Deras sammanlagda värde kan uppgå till ca 150 miljarder euro. Antalet utsläppsrätter som tilldelas gratis fastställs emellertid utifrån de regler för gratis tilldelning som tillämpas och enligt den auktioneringsandel som används för att begränsa gratistilldelningen.

Översynen av bestämmelserna om koldioxidläckage är en central fråga för industrin i Finland. I detta skede vet man inte ännu med säkerhet vilka sektorer som också framöver kommer att höra till dem som får 100 procent av sina utsläppsrätter gratis. På basis av kommissionens förslag är det emellertid uppenbart att förteckningen över dessa sektorer också för Finlands del kommer att vara mer restriktiv. Trots detta kan man utifrån kommissionens förslag utgå ifrån att samtliga energiintensiva sektorer också i fortsättningen kommer att finnas med i läckageförteckningen. Kostnadseffekterna av förändringen är svåra att bedöma i detta skede. De påverkas av utvecklingen i priset på utsläppsrätter samt av de olika sektorernas ställning på basis av gratistilldelningen under den innevarande perioden. Kostnadseffekterna påverkas också av den årliga storleken på den sektorsövergripande korrektionsfaktorn. Det är emellertid skäl att notera att de sektorer som omfattas av bestämmelserna om koldioxidläckage kommer att få sämre villkor också om man fortsätter att tillämpa de nuvarande bestämmelserna. Också då kommer man att behöva anpassa den sektorsvisa gratistilldelningen till den sammanlagda utsläppskvoten. I kommissionens konsekvensbedömning ingår ett antal riktgivande bedömningar av situationen för olika sektorer när det gäller gratis tilldelning av utsläppsrätter.

Inom ramen för konsekvensbedömningen har kommissionen också granskat en mer detaljerad modell som gäller koldioxidläckaget, där gratistilldelningen indelas i flera nivåer (100, 80, 60, och 30 procent) beroende på risken för koldioxidläckage. I denna modell behöver man enligt kommissionen inte nödvändigtvis tillämpa korrektionsfaktorn åtminstone i initialskedet. Samtidigt leder modellen till att ett allt färre antal sektorer kommer att nå upp till nivån för 100-procentig gratis tilldelning. Bristen med modellen är att den innefattar flera skarpa nivåövergångar som kan leda till att det blir svårt att tillämpa modellen i praktiken.

Eftersom antalet utsläppsrätter som är tillgängliga för gratis tilldelning inte står klart förrän kommissionen har räknat det sammanlagda antalet utsläppsrätter och den andel som ska auktioneras ut, kommer storleken på den korrektionsfaktor som eventuellt blir tillämplig att stå klar först när besluten om gratis tilldelning fattas. Det är därför svårt att utifrån direktivförslaget bedöma storleken på den korrektionsfaktor som minskar den sektorspecifika gratistilldelningen. Om korrektionsfaktorn är stor har den en avsevärd inverkan på gratistilldelningen. Under den innevarande handelsperioden växer korrektionsfaktorn mot slutet av perioden och minskar antalet utsläppsrätter som tilldelas gratis med 18 procent i slutet av perioden (2020). Uppdateringen av riktmärkena har ansetts leda till att antalet utsläppsrätter som tilldelas gratis inte behöver minskas fullt så mycket med korrektionsfaktorn. Om det sammanlagda antalet utsläppsrätter som tilldelas anläggningarna under något år inte når upp till det maximala antal som fastställts i förhållande till auktioneringsandelen, får utsläppsrätter i enlighet med kommissionens förslag lämnas ofördelade och användas under senare år, om man vill undvika att tillämpa korrektionsfaktorn.

Det stigande priset på utsläppsrätter återspeglas också på priset på el. VTT publicerade i juni 2015 tillsammans med Sulamaa Consulting Oy en utredning om de ekonomiska konsekvenserna av reserven för marknadsstabilitet. I utredningen undersöks också hur utvecklingen i priset på utsläppsrätter påverkar priset på el. Med utgångspunkt i utredningen kan man göra en grov bedömning av den kostnadseffekt det stigande priset på utsläppsrätter har på elpriset. Situationen varierar emellertid i de olika sektorerna beroende på elanskaffningssättet.

Den innovationsfond som avses i direktivförslaget stöder utvecklandet och kommersialiseringen av ny teknik. Innovationer kan skapa nya affärsmöjligheter och främja export. Förslaget att utvidga innovationsfonden till att även gälla koldioxidsnåla innovationsprojekt inom

industrin kan öppna nya finansieringsmöjligheter för industrin och förbättra dess konkurrenskraft på marknaden för koldioxidsnåla lösningar. Också Finlands industri kan dra nytta av de finansieringsmöjligheter innovationsfonden erbjuder.

Moderniseringsfonden och tilldelningen av gratis utsläppsrätter till energisektorn gäller endast medlemsstater med låga inkomster. Finland kan alltså inte få direkt finansiell nytta av dem. De finansieringsmöjligheter som öppnas inom ramen för moderniseringsfonden kan emellertid ha stor betydelse för de medlemsstater som omfattas av dem. De investeringar som finansieras via fonden kan indirekt erbjuda exportmöjligheter också för finländska aktörer på området för energiteknik.

5.3 Sociala konsekvenser

Enligt kommissionens konsekvensbedömning skulle de omstruktureringar som behövs för övergången till ett koldioxidsnålt samhälle ha relativt små effekter – positiva eller negativa – på det allmänna sysselsättningsläget.

De högre priset på utsläppsrätter återspeglas på marknadspriset på el och därmed också på konsumentpriset. Kommissionen bedömer att priset på el i genomsnitt kommer att stiga endast marginellt fram till 2030 jämfört med referensscenariot. Enligt VTT:s och Sulamaa Consulting Oy:s utredning från 2015 kommer marknadspriset på el som en följd av utsläppshandeln att stiga något över nivån 40 euro/MWh i Finland efter 2020.

5.4 Miljökonsekvenser

Miljökonsekvenserna av utsläppshandeln beror i avgörande grad på EU:s mål för utsläppsminskningarna och på det totala antal utsläppsrätter som står till förfogande. I direktivförslaget har man i enlighet med riktlinjerna från Europeiska rådet fastställt att utsläppstaket i fråga om växthusgaser skärps varje år med 2,2 procent under den nya åtagandeperioden. Koldioxidutsläppen inom sektorn minskar alltså med 43 procent till år 2030 jämfört med utsläppsnivån 2005. Att målen för utsläppshandelsdirektivet stramas åt ligger helt i linje med det yttersta målet för klimatåtgärderna, nämligen att begränsa klimatuppvärmningen till mindre än 2°C jämfört med förindustriella nivåer. Utsläppshandelssystemet främjar dessutom utvecklandet och införandet av koldioxidsnåla lösningar samt på en allmän nivå genomförandet av principen om att förorenaren ska betala.

Minskningen av växthusgasutsläppen leder också till en minskning av utsläpp som skadar hälsan. Övergången till koldioxidsnåla lösningar till följd av en starkare prissignal på koldioxid kan således förbättra luftkvaliteten och därmed ge positiva hälsoeffekter. Kostnaderna för att minska skadliga utsläpp är dessutom mindre än i referensscenariot. Enligt kommissionens konsekvensbedömning kan minskandet av skadliga utsläpp ge ekonomiskt betydelsefull nytta. Hur stor nyttan blir beror i hög grad på de energipolitiska mål som tillämpas. Nyttan fördelas också ojämnt på de olika regionerna.

6 Ålands behörighet

Ärendet hör med stöd av 18 § 10 och 22 punkten i självstyrelselagen för Åland (1144/1991) till landskapets lagstiftningsbehörighet.

7 Den nationella behandlingen av förslaget och behandlingen i Europeiska unionen

Kommissionens förslag lades fram för miljösektionen (EU23) (bred sammansättning) den 31 augusti 2015. Utkastet till U-skrivelse behandlades i miljösektionens skriftliga förfarande den 21—23 september 2015. Utkastet behandlades i EU-ministerutskottet den 25 september 2015.

Behandlingen inleddes i rådets miljöarbetsgrupp den 7 september 2015. Avsikten är att en principdiskussion ska föras i miljørådet den 26 oktober 2015. Det finns inte ännu några uppgifter om tidtabellen för behandlingen i Europaparlamentet. Rapportör i parlamentet är Ian Duncan från miljöutskottet.

8 Statsrådets preliminära ståndpunkt

Statsrådets förhåller sig positivt till att kommissionen har lämnat sitt förslag om en översyn av utsläppshandelsdirektivet redan i detta skede. Med tanke på förutsägbarheten i systemet och säkerheten om rättsläget är det viktigt att de verksamhetsutövare som omfattas av utsläppshandeln i god tid är medvetna om hur minskningsmålet för 2030 ska genomföras i fråga om utsläppshandeln.

Statsrådet ser det som en bra utgångspunkt att den översyn som nu genomförs inte ingriper i utsläppshandelns mest centrala element eller verksamhetsprinciper. Det rör sig därmed om en målinriktad översyn som syftar till att säkerställa att man med hjälp av utsläppshandeln på ett kostnadseffektivt sätt och med beaktande av tidigare erfarenheter kan genomföra de målsatta utsläppsminskningarna. Genom den föreslagna översynen kan man säkerställa att utsläppshandeln också i fortsättningen är den viktigaste åtgärden inom EU:s klimatpolitik. Man bör fortfarande sträva efter att minimera de administrativa kostnader som utsläppshandelssystemet medför såväl för verksamhetsutövarna som för myndigheterna. Det kan eventuellt finnas en ytterligare potential för kostnadsbesparingar t.ex. hos små anläggningar och utsläppskällor. Enligt statsrådets uppfattning bör man i den mån det är möjligt försöka att ytterligare minska de små anläggningarnas och utsläppskällornas administrativa börda, dock så att inte systemets miljöstyrande effekt minskar.

Statsrådet anser att det med tanke på tolkningen och verkställigheten av direktivet är motiverat att det i direktivet föreskrivs om andelen utsläppsrätter som ska auktioneras ut av de sammanlagda utsläppsrätterna. Statsrådet anser det vara bra att andelen utsläppsrätter som medlemsstaterna ska auktionera ut fastställs enligt samma kriterier som under den föregående perioden.

Enligt statsrådet är det viktigt att gratistilldelningen av utsläppsrätter till industrin också framöver baserar sig på tillämpningen av riktmärken. För att säkerställa kontinuiteten och förutsägbarheten bör riktmärkena basera sig på de gällande reglerna. Riktmärkena bör sporra industrin till innovativ teknik och belöna de mest effektiva anläggningarna. Samtidigt bör de emellertid vara realistiska och uppnåeliga inom hela EU. Riktmärkena bör belöna de mest effektiva anläggningarna. Om riktmärkena är orealistiska eller uppdateras alltför ofta finns det en risk för att systemet inte sporrar företagen till innovationer. Statsrådet anser det vara motiverat med uppdateringar med högst fem års mellanrum. Också produktionsdata bör uppdateras i samband med detta. Därför anser statsrådet att kommissionens förslag är ett steg i rätt riktning. Statsrådet vill emellertid utreda konsekvenserna av den föreslagna modellen för skärpning av riktmärkena för de olika sektorerna innan det lägger fram sin slutliga ståndpunkt i frågan.

Direktivförslaget innehåller inga närmare regler för hur de uppgifter som utgör underlag för riktmärkena ska beaktas i beräkningarna. Det är därför svårt att bedöma hur riktmärkena kommer att utvecklas och hur de kommer att påverka antalet utsläppsrätter. Kommissionen

kommer att anta en genomförandeakt med närmare föreskrifter om detta. Statsrådet vill också granska de övriga reglerna för gratis tilldelning innan det lägger fram sin slutliga ståndpunkt. Enligt kommissionens förslag ska reglerna om gratis tilldelning antas genom delegerade rättsakter. Alla omständigheter som inverkar på gratistilldelningen kan inte bedömas enbart utifrån direktivförslaget.

Översynen av bestämmelserna om koldioxidläckage inom utsläppshandeln är en central fråga med tanke på den finländska industrins konkurrenskraft. Bestämmelserna om koldioxidläckage bör i första hand trygga den energiintensiva exportindustrins konkurrenskraft. Därför är det viktigt att bedöma de koldioxidkostnader som uppkommer för EU:s viktigaste konkurrenter på den globala marknaden.

Översynen av riskbedömningen avseende koldioxidläckage innebär att den nuvarande läckageförteckningen blir mer restriktiv. Den slutliga förteckningen beror på de parametrar och det dataunderlag som används vid beräkningarna. De kommer att stå klara först vid den fortsatta beredningen av ärendet. Statsrådet utgår ifrån att den energiintensiva exportindustrin, som löper avsevärd risk för koldioxidläckage, också framöver ska ingå i läckageförteckningen. I detta skede är det för tidigt att bedöma huruvida den föreslagna beräkningsmodellen är tillräckligt mångsidig och heltäckande.

Statsrådet vill ännu bedöma konsekvenserna av kommissionens förslag på gratistilldelningen närmare, i synnerhet när det gäller den eventuella tillämpningen av den sektorsövergripande korrektionsfaktorn. Tillämpningen av korrektionsfaktorn skulle minska antalet gratis tilldelade utsläppsrätter likvärdigt inom alla sektorer, också inom dem som tagits in i läckageförteckningen.

I det fall att kommissionen ges behörighet att anta en delegerad rättsakt om läckageförteckningen anser statsrådet att kommissionens behörighet måste fastställas så tydligt och exakt i direktivet att medlemsstaterna kan få en tillförlitlig bild av hur risken för koldioxidläckage bedöms. En annan fråga som också är central med tanke på hanteringen av risken för koldioxidläckage är det nya, övergripande globala klimatavtalet, som man siktar på att kunna ingå före årsskiftet.

Statsrådet anser att det vore bättre att skapa system på EU-nivå för att ersätta de indirekta kostnader som utsläppshandeln medför. Samtidigt har statsrådet förståelse för svårigheterna med att skapa ett harmoniserat system. Därför noterar statsrådet med tillfredsställelse att kommissionen föreslår att medlemsstaterna inför ett kompensationssystem. Statsrådet anser det vara välkommet att kommissionen i sitt förslag har beaktat att intäkterna av auktioneringen av utsläppsrätter kan inriktas på att finansiera kompensationsarrangemangen. I det fallet förutsätts det att kommissionen har antagit riktlinjer för statligt stöd som är tillämpliga i frågan. Finland har förberett sig på att införa ett nationellt kompensationssystem under de närmaste åren, dvs. under den tredje handelsperioden.

Enligt statsrådets uppfattning kan den förnyade innovationsfond som ingår i kommissionens förslag också för Finlands del vara en betydelsefull finansieringskanal i fråga om investeringar som avser förnybar energi och i synnerhet avancerade biobränslen och bioekonomi. Statsrådet anser det vara viktigt att man i enlighet med kommissionens förslag tar in industriprojekt och småskaliga projekt i denna finansiering. Ett centralt syfte med innovationsfonden bör vara att minska riskerna i samband med kommersialisering av ny teknik.

Statsrådet kan i regel understödja kommissionens förslag om en ny moderniseringsfond. Det måste säkerställas att fonden förvaltas på ett effektivt och professionellt sätt. Därför anser man det vara viktigt att Europeiska investeringsbanken och kommissionen deltar i förvaltningen.

De projekt som finansieras via fonden bör stämma överens med målen för EU:s klimat- och energipaket. För att säkerställa transparens anser statsrådet det vara befogat att det varje år lämnas en rapport över fondens verksamhet. Finland och Finlands industri kan ha indirekt nytta av fondens verksamhet på grund av den ökade efterfrågan på koldioxidsnål teknik.

Statsrådet anser det vara bra att man med tydliga regler som baserar sig på direktivet begränsar möjligheterna för medlemsstater med lägre inkomster att fortsätta att tilldela gratis utsläppsrätter för elproduktion. Målet ska vara att gratistilldelningen verkligen stöder en modernisering av elsektorn i de berörda länderna. Statsrådet anser att förslaget om att de projekt som finansieras ska väljas ut i ett anbudsförfarande kan understödjas.

Statsrådet uppmärksammar att direktivförslaget innehåller många bestämmelser om delegering av befogenheter till kommissionen. Statsrådet vill granska de förslag som gäller detta mer ingående, i synnerhet när det gäller omfattningen av de delegerade befogenheter som föreslås för kommissionen. Som en allmän observation anser statsrådet att det är viktigt att de delegerade befogenheterna är tillräckligt exakt definierade och noggrant avgränsade i direktivet.

Statsrådet anser att den föreslagna rättsliga grunden är korrekt och instämmer i kommissionens bedömning att förslaget är förenligt med subsidiaritetsprincipen och proportionalitetsprincipen.