

Statsrådets skrivelse till riksdagen om kommissionens förslag till Europaparlamentets och rådets direktiv (ändring av utsläppshandelsdirektivet, beslutet om reserven för marknadsstabilitet och MRV-förordningen om koldioxidutsläpp från sjötransporter) samt om kommissionens förslag till Europaparlamentets och rådets beslut (ändring av beslutet om reserven för marknadsstabilitet)

I enlighet med 96 § 2 mom. i grundlagen översänds till riksdagen Europeiska kommissionens förslag av den 14 juli 2021 till Europaparlamentets och rådets direktiv om ändring av direktiv 2003/87/EG om ett system för handel med utsläppsrätter för växthusgaser inom unionen, och beslut 2015/1814 om upprättande och användning av en reserv för marknadsstabilitet för unionens utsläppshandelssystem, och förordning (EU) 2015/757 samt kommissionens förslag till Europaparlamentets och rådets beslut om ändring av beslut (EU) 2015/1814 vad gäller det antal utsläppsrätter som ska placeras i reserven för marknadsstabilitet inom unionens utsläppshandelssystem för växthusgaser fram till 2030 samt en promemoria om förslaget.

Helsingfors den 7 oktober 2021

Miljö- och klimatminister Krista Mikkonen

Konsultativ tjänsteman Laura Aho

MILJÖMINISTERIET

PROMEMORIA
30.9.2021

EU/2021/0806, EU/2021/0789

KOMMISSIONENS FÖRSLAG TILL EUROPAPARLAMENTETS OCH RÅDETS DIREKTIV OM ÄNDRING AV UTSLÄPPSHANDELSDIREKTIVET, BESLUTET OM RESERVEN FÖR MARKNADSSTABILITET OCH MRV-FÖRORDNINGEN OM KOLDIOXIDUTSLÄPP FRÅN SJÖTRANSPORTER SAMT KOMMISSIONENS FÖRSLAG TILL EUROPAPARLAMENTETS OCH RÅDETS BESLUT OM ÄNDRING AV BESLUTET OM RESERVEN FÖR MARKNADSSTABILITET

1 Bakgrund

Europeiska kommissionen presenterade den 14 juli 2021 det så kallade 55 %-paketet. Med hjälp av förslagen i paketet fullgörs de åtaganden som anges i EU:s klimatlag¹ att minska EU:s nettoutsläpp av växthusgaser med minst 55 procent från 1990 års nivå senast 2030 och att uppnå klimatneutralitet på EU-nivå senast 2050.

Som en del av 55 %-paketet lade kommissionen fram ett förslag till Europaparlamentets och rådets direktiv om ändring av direktiv 2003/87/EG om ett system för handel med utsläppsrätter för växthusgaser inom unionen, och beslut 2015/1814 om upprättande och användning av en reserv för marknadsstabilitet för unionens utsläppshandelssystem, och förordning (EU) 2015/757 (COM(2021) 551 final). Som en del av paketet lade kommissionen också fram ett förslag till Europaparlamentets och rådets beslut om ändring av beslut (EU) 2015/1814 vad gäller det antal utsläppsrätter som ska placeras i reserven för marknadsstabilitet inom unionens utsläppshandelssystem för växthusgaser fram till 2030 (COM(2021) 571 final). Kommissionens ovan nämnda förslag till direktiv och beslut har ett nära samband och kompletterar varandra, varför det är motiverat att behandla förslagen tillsammans i denna skrivelse. Det är dock möjligt att förhandlingarna slutförs vid olika tidpunkter.

EU:s utsläppshandelssystem, som infördes 2005, är en viktig politisk åtgärd på EU-nivå för att uppnå utsläppsminskningsmålen. För utsläppen från de sektorer som omfattas av systemet har det ansetts ett ekonomiskt värde som aktörerna beaktar när de strävar efter att minska sina utsläpp kostnadseffektivt. EU:s utsläppshandel omfattar för närvarande stora industri- och energiproduktionsanläggningar (s.k. fasta anläggningar) samt luftfarten² inom Europeiska ekonomiska samarbetsområdet, vilka tillsammans står för 41 procent av EU:s totala utsläpp. Systemet tillämpas inom hela unionen, och det har ställts upp gemensamt mål för utsläppsminskningen som inte har delats upp i medlemsstatsspecifika åtaganden. Sedan utsläppshandelssystemet infördes har det ändrats flera gånger i syfte att göra det mer välfungerande och effektivt.

År 2018 kom man överens om EU:s regler för utsläppshandeln 2021–2030 för att genomföra EU:s dåvarande övergripande mål att minska utsläppen med minst 40 procent från 1990 års nivå fram till 2030. För utsläppshandelssektorn innebar unionens övergripande mål ett utsläppsminskningsmål på 43 procent från 2005 års nivå fram till 2030. Kommissionen har nu bedömt

¹ Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2021/1119 av den 30 juni 2021 om inrättande av en ram för att uppnå klimatneutralitet och om ändring av förordningarna (EG) nr 401/2009 och (EU) 2018/1999 (nedan kallad EU:s klimatlag)

² Som en del av 55 %-paketet lade kommissionen fram ett separat förslag till direktiv om ändring av utsläppshandelsdirektivet (2003/87/EG) vad gäller luftfarten, COM (2021) 552 final

att man genom den reglering som fastställdes 2018 kan uppnå en utsläppsminskning på 51 procent inom utsläppshandelssektorn fram till 2030. Även om detta skulle innebära att målet för sektorn överskrids, är det dock enligt kommissionen otillräckligt i förhållande till EU:s mål att minska utsläppen med minst 55 procent. Kommissionen föreslår därför en skärpning av EU:s nuvarande utsläppshandel för stora industri- och energiproduktionsanläggningar.

Kommissionen anser dessutom att utsläppen inom vissa sektorer utanför utsläppshandeln inte kommer att minska alls eller i tillräcklig utsträckning utan ytterligare åtgärder i förhållande till vad som behövs för att uppnå målet på minst 55 procent.

Hittills har förhandlingar om minskning av utsläpp från sjötransporter förts inom Internationella sjöfartsorganisationen (International Maritime Organization, IMO). IMO antog 2018 en preliminär strategi för minskning av växthusgasutsläppen från sjötransporter. Enligt kommissionen avancerar förhandlingarna för att nå en överenskommelse om globala utsläppsminskning åtgärder långsamt inom IMO, och det tillämpas inga åtgärder inom sjöfarten som i tillräcklig grad stöder uppnåendet av EU:s höjda klimatmål. Kommissionen föreslår därför att EU:s nuvarande system för handel med utsläppsrätter utvidgas till att omfatta sjötransporter. Förslaget utgör en del av de samlade åtgärder som kommissionen föreslår i sitt 55 %-paket för att minska utsläppen från sjötransporter³. EU:s åtgärder för att minska utsläppen inriktas i 55 %-paketet för första gången på internationella sjötransporter, som också omfattar sjötransporter mellan medlemsstaterna.

Enligt kommissionen står byggnader för närvarande direkt och indirekt för 36 procent av de energirelaterade växthusgasutsläppen på EU-nivå. Över hälften av dessa utsläpp ingår redan i EU:s utsläppshandel, såsom utsläpp från elenergiproduktion för byggnader och utsläpp från i huvudsak fjärrvärme. I många byggnader används dock fortfarande föråldrade uppvärmningssystem som använder förorenande fossila bränslen såsom kol och olja. Vägtransporterna står för en femtedel av växthusgasutsläppen inom EU och utsläppen har ökat under de senaste åren. Enligt kommissionen har bägge sektorerna en stor kostnadseffektiv potential för utsläppsminskning. Med stöd av denna bedömning och för att uppnå EU:s klimatmål föreslår kommissionen att det inrättas och tas i bruk ett separat system för handel med utsläppsrätter för utsläpp från vägtransporter och för sådana utsläpp från uppvärmning av byggnader som tidigare inte har omfattats av utsläppshandeln.

Reserven för marknadsstabilitet har varit en del av EU:s utsläppshandelssystem sedan 2019. Enligt artikel 3 i beslutet om reserven för marknadsstabilitet ska kommissionen inom tre år från det att reserven börjat användas se över hur den fungerar som en del av utsläppshandelssystemet och vid behov föreslå ändringar. I samband med denna översyn har kommissionen också bedömt hur EU:s höjda klimatmål samt bl.a. covid-19-pandemin och nationella klimatåtgärder påverkat balansen i systemet. Utifrån översynen föreslår kommissionen ändringar i reserven för marknadsstabilitet både genom ett direktivförslag och ett separat förslag till Europaparlamentets och rådets beslut.

³ Andra åtgärder som rör sjötransporter är förslaget till förordning om ökning av efterfrågan på alternativa marina bränslen (COM (2021) 562 final), dvs. det s.k. FuelEU Maritime-förslaget, förslaget till förordning om utbyggnad av infrastruktur för alternativa bränslen (COM (2021) 559 final) samt förslaget till ändring av energiskattedirektivet (COM (2021) 563 final), som inbegriper ett avskaffande av skattefriheten för marina bränslen inom EU.

Som ett led i beredningen av förslagen i 55 %-paketet ordnade kommissionen ett samråd med intressentgrupper bl.a. om revideringen av utsläppshandelsdirektivet och ett separat samråd om inkluderingen av sjötransporter i utsläppshandelssystemet. Finland deltog i båda samråden.

2 Syftet med kommissionens förslag

Syftet med direktivförslaget är att

- stärka det nuvarande utsläppshandelssystemet så att det bidrar till att säkerställa att det mål för minskning av utsläppen med minst 55 procent som överenskommits för 2030 uppnås.
- säkerställa konkurrenskraften hos de industrisektorer som är utsatta för koldioxidläckage och uppmuntra anläggningar att ta i bruk utsläppssnål teknik.
- beakta de sociala och regionala konsekvenserna av den gröna omställningen genom att bedöma användningen av auktionsintäkter samt finansieringsmekanismernas storlek och funktion.
- säkerställa att sjötransporter, vägtransporter och byggnader, vilka nu ligger utanför tillämpningsområdet för utsläppshandeln, på ett kostnadseffektivt sätt bidrar till uppnåendet av EU:s klimatmål genom att integrera utsläppen från sjötransporter i den nuvarande utsläppshandeln och genom att inrätta ett separat system för handel med utsläppsrätter för vägtransporter och byggnader.
- ändra EU:s förordning (EU) 2015/757 om övervakning, rapportering och verifiering av koldioxidutsläpp från sjötransporter (nedan MRV-förordningen) på det sätt som införandet av handel med utsläpp från sjötransporter förutsätter.

Syftet med direktivförslaget och det separata förslaget om ändring av beslutet om reserven för marknadsstabilitet är att beakta erfarenheterna av hur reserven har fungerat samt det höjda klimatmålets inverkan på reserven.

3 Det huvudsakliga innehållet i kommissionens förslag

3.1 Ändringar i det gällande utsläppshandelssystemet

3.1.1 Utsläppsminskningsmålet, den linjära minskningsfaktorn och utsläppstaket

Kommissionen föreslår att utsläppsminskningsmålet för EU:s nuvarande utsläppshandelssystem, som utvidgas till att omfatta sjötransporter, fram till 2030 ska vara 61 procent jämfört med utsläppsnivån 2005.

För att uppnå detta mål på 61 procent föreslår kommissionen att den årliga nedskärningen i utsläppstaket (den s.k. linjära minskningsfaktorn) skärps från 2,2 till 4,2 procent. Ändringen föreslås träda i kraft året efter det att direktivförslaget trätt i kraft.

Dessutom föreslår kommissionen en engångsnedskärning av antalet utsläppsrätter i omlopp inom utsläppshandelssystemet året efter det att utsläppshandelssystemet trätt i kraft. Nedskärningens storlek fås genom att den s.k. linjära minskningsfaktorn på 4,2 procent beräknas börja retroaktivt från 2021 och genom att från utsläppstaket för det året subtrahera skillnaden mellan effekterna av faktorerna på 2,2 procent och 4,2 procent. Om utsläppshandelsdirektivet trädde i

kraft 2023 skulle det 2024 innebära en nedskärning av engångsnatur på 117 miljoner ton i utsläppsrätterna i systemet.

Dessutom ska sjötransporter under året efter ikraftträdandet inkluderas i EU:s nuvarande utsläppshandelssystem, vilket ska beaktas genom att 79 miljoner utsläppsrätter läggs till i det totala antalet utsläppsrätter. Enligt kommissionen baserar sig de 79 miljoner utsläppsrätterna på utsläpp från sjötransporter 2018–2019, men beaktar från och med 2021 effekten av den linjära minskningsfaktorn. För sjötransporter skapas inga separata utsläppsrätter inom utsläppshandelssystemet och på dem tillämpas i huvuddrag samma regler som för fasta anläggningar, vilka redan omfattas av utsläppshandeln.

3.1.2 Gratis tilldelning av utsläppsrätter samt koldioxidläckage

Kommissionen föreslår ändringar i hur man i framtiden ska minska risken för koldioxidläckage inom de industrisektorer som är verksamma på den globala marknaden. Med koldioxidläckage avses en situation där produktionen flyttas utanför EU till länder med lindrigare klimatlagstiftning och därmed lägre kostnadsnivå. Detta kan leda till en faktisk ökning av de globala växthusgasutsläppen. Koldioxidläckage kan bekämpas bl.a. genom gratis tilldelning av utsläppsrätter och nationella stöd för de indirekta kostnaderna för utsläppshandeln. Syftet med de harmoniserade reglerna om gratis tilldelning av utsläppsrätter är att säkerställa att antalet utsläppsrätter som tilldelas gratis motsvarar den nivå för koldioxidläckagerisk som gäller för en bransch samtidigt som incitamenten för anläggningarna att göra investeringar som stöder minskning av utsläppen bevaras. Som grund för gratis tilldelning används särskilt produktspecifika riktmärken för mängderna växthusgasutsläpp som olika produktionsprocesser ger upphov till. Utgångspunkten vid fastställandet av riktmärkena är de 10 procent av anläggningarna som har den bästa prestandan. Målet har varit att stödja de mest effektiva anläggningarna och innovationer som främjar låga koldioxidutsläpp. Kommissionen föreslår flera ändringar i artiklarna om gratis tilldelning av utsläppsrätter.

Kommissionen föreslår att de aktörer som omfattas av energibesiktningsskyldigheten enligt direktivet om energieffektivitet⁴ ska vara skyldiga att följa rekommendationerna i besiktningsrapporten i den mån återbetalningstiden för de investeringar som krävs är högst fem år och investeringskostnaderna är proportionerliga. I övrigt minskas antalet gratis utsläppsrätter som beviljas verksamhetsutövarna med 25 procent. Det görs inga ändringar i gratistilldelningen, om verksamhetsutövarna kan visa att de har vidtagit andra åtgärder som leder till utsläppsminskningar av samma storlek som de åtgärder som rekommenderas vid besiktningen. Enligt kommissionen är målet med förslaget en starkare styrning mot investeringar i koldioxidsnåla stationära anläggningar.

Dessutom föreslår kommissionen flera ändringar av kriterierna för gratis tilldelning som syftar till att säkerställa likabehandling av befintliga och nya produktionsformer inom olika sektorer och därigenom stödja införandet av ny koldioxidsnål teknik. I tillämpningsområdet för utsläppshandeln föreslås bl.a. en ändring som gör det möjligt för anläggningar som gjort betydande tekniska ändringar att bli kvar inom utsläppshandeln och gratistilldelningen fram till utgången av den aktuella perioden för gratis tilldelning, även om anläggningens sammanlagda installerade tillförda effekt minskar till under 20 megawatt. Definitionerna av de verksamheter som omfattas av utsläppshandeln ska göras teknikneutrala. Definitionerna av tillverkningsprocesserna för

⁴ Europaparlamentets och rådets direktiv 2012/27/EU av den 25 oktober 2012 om energieffektivitet, om ändring av direktiven 2009/125/EG och 2010/30/EU och om upphävande av direktiven 2004/8/EG och 2006/32/EG.

vissa referensprodukter ändras så att gratis tilldelning av utsläppsrätter kan beviljas för tillverkning av en produkt oberoende av produktionsprocessen. Genom de föreslagna ändringarna vill man också uppmuntra användningen av högeffektiv kraftvärme och säkerställa likabehandling inom olika sektorer av alla anläggningar som får gratis tilldelning för värmeproduktion.

Enligt kommissionens förslag ska de produktspecifika riktmärkena ses över före 2026, och från och med 2026 kan riktmärkena höjas med 2,5 procent på årsnivå i stället för med nuvarande 1,6 procent. Enligt kommissionen syftar förslaget till att garantera en rättvisare fördelning av gratistilldelningen och undvika att den s.k. sektorsövergripande korrigeringsfaktorn används. Med den sektorsövergripande korrigeringsfaktorn minskas vid behov gratistilldelningen jämnt inom alla sektorer, så att det totala antalet utsläppsrätter hålls inom ramen för det reserverade totala antalet. Korrigeringsfaktorn tillämpas inom alla sektorer som omfattas av gratistilldelningen och den har bedömts vara diskriminerande mot de effektivaste anläggningarna och koldioxidläckagesektorerna.

Som en del av 55 %-paketet lade kommissionen fram ett separat förslag till förordning om inrättande av en s.k. mekanism för koldioxidjustering (CBAM)⁵ som ett nytt sätt att förhindra koldioxidläckage. Genom förslaget införs till följd av genomförandet av EU:s utsläppsminskningssmål en avgift som är lika stor för vissa importerade produkter⁶ från länder utanför EU som för motsvarande produkter som tillverkas inom EU. I förslaget till utsläppshandelsdirektiv föreslår kommissionen att gratistilldelningen av utsläppsrätter för produktion av produkter som omfattas av mekanismen för koldioxidjustering gradvis ska slopas med 10 procent per år. Minskningen av gratistilldelningen ska beräknas årligen i enlighet med de kriterier som anges i direktivet. Utfasningen av gratistilldelningen under en övergångsperiod ska enligt förslaget börja vid ingången av 2026 och avslutas så att gratistilldelningen före 2035 ska ha upphört för produktion av produkter som omfattas av mekanismen för koldioxidjustering. Detta motsvarar den takt för införandet av den betalningsmekanism som anges i kommissionens förslag till CBAM-förordning. Med hjälp av övergångsperioden vill kommissionen främja aktörernas anpassning till det nya systemet.

3.1.3 Inkluderandet av sjötransporter i utsläppshandeln

Enligt kommissionens förslag ska sjöfarten gradvis integreras fullt ut i EU:s nuvarande utsläppshandelssystem, och på handeln med utsläppsrätter för sjötransporter tillämpas i huvudsak samma regler som på stationära anläggningar.

Enligt kommissionens förslag baserar sig tillämpningen av utsläppshandeln på sjötransporter på tillämpningsområdet för EU:s MRV-förordning om sjötransporter. Enligt den gällande MRV-förordningen ska fartyg med en bruttodräktighet över 5 000 omfattas av utsläppshandeln. Kommissionen motiverar att den nedre gränsen för fartygsstorleken sätts till en bruttodräktighet på 5 000 både med att utsläppstäckningen är tillräcklig ur effektivitetssynpunkt och att de administrativa kostnaderna begränsas. MRV-förordningen tillämpas på sjötransportfartyg när det är

⁵ (COM(2021) 564 final)

⁶ Enligt kommissionens förslag om CBAM gäller mekanismen fem sektorer: aluminium, gödselmedel, järn och stål, cement och el. De produkter som omfattas av mekanismen definieras närmare i bilaga I till CBAM-förslaget.

fråga om kommersiell transport av passagerare och gods. På basis av begränsningarna i tillämpningsområdet tillämpas förordningen inte t.ex. på fiskefartyg och isbrytare.

Kommissionen föreslår att utsläppshandeln för sjöfarten ska omfatta växthusgasutsläpp enligt MRV-förordningen. Enligt den gällande lagstiftningen innebär detta att utsläppshandeln ska tillämpas på koldioxidutsläpp från sjötransporter. Utsläppshandeln ska enligt kommissionens förslag tillämpas fullt ut på koldioxidutsläpp från fartyg som befinner sig i medlemsstaternas hamnar och på resor mellan medlemsstaternas hamnar, inklusive sjötransporter inom medlemsstaterna. Dessutom ska skyldigheterna till följd av utsläppshandeln gälla 50 procent av de koldioxidutsläpp som uppkommer vid resor mellan hamnar i medlemsstaterna och i tredjeländer.

Skyldigheten att överlämna ett antal utsläppsrätter som motsvarar utsläppen gäller i kommissionens förslag rederierna. Med rederi avses ett fartygs ägare eller någon annan organisation eller person som har tagit ansvar för fartygets drift och för att den internationella säkerhetsorganisationskoden⁷ följs i enlighet med bilagan till Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 336/2006⁷. I stället för ägaren kan således t.ex. den befraktare som hyrt fartyget vara ansvarig för överlämnandet av utsläppsrätter.

Enligt kommissionens förslag ska utsläppen från sjötransporter stegvis börja omfattas av de skyldigheter som utsläppshandeln medför. I fråga om utsläppen 2023 gäller skyldigheten att överlämna det antal utsläppsrätter som motsvarar utsläppen 20 procent av de verifierade utsläppen. År 2024 ska utsläppsrätter överlämnas motsvarande 45 procent, år 2025 motsvarande 70 procent och år 2026 motsvarande 100 procent av de verifierade utsläppen. Utsläppsrätterna tilldelas till fullo genom auktion.

Enligt förslaget ska på handeln med utsläpp från sjötransporter i huvudsak tillämpas MRV-förordningens regler om övervakning, rapportering, verifiering och ackreditering, som kommissionen föreslår att ska ändras delvis. Enligt den gällande MRV-förordningen samlas uppgifterna in fartygsspecifikt. Kommissionen föreslår ändringar i MRV-förordningen och utsläppshandelsdirektivet på basis av vilka de sammanräknade uppgifterna om utsläpp per fartyg samlas in, sammanställs och verifieras för utsläppshandeln även per rederi. Motsvarande ändringar föreslås i de uppgifter som åligger myndigheterna.

Definitionen av administrativ myndighet i MRV-förordningen ändras så att den hänvisar till den administrativa myndighet som definieras i utsläppshandelsdirektivet och som ansvarar för tillsynen över rederiet. Den administrativa myndighet som ansvarar för tillsynen över ett rederi bestäms utifrån i vilken medlemsstats register rederiet är upptaget. När det gäller rederier som är upptagna i tredjeländers register bestäms den administrativa myndigheten på basis av hamnanlöpen från de två föregående åren.

På rederier som inte uppfyller sina skyldigheter enligt direktivet tillämpas de allmänna strafförfarandena enligt utsläppshandelsdirektivet. Dessutom ska strafförfarandena i fråga om sjötransporter innehålla ett beslut om avvisning av fartyg som utfärdats av den behöriga myndigheten i de fall då rederiet inte har överlämnat utsläppsrätter under två eller flera rapporteringsperioder. I sådana fall bör de övriga medlemsstaterna vägra det berörda rederiets fartyg tillträde till sina hamnar till dess att rederiet överlämnar de utsläppsrätter som krävs. Om det är fråga om ett

⁷ Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 336/2006 av den 15 februari 2006 om genomförande av Internationella säkerhetsorganisationskoden i gemenskapen och upphävande av rådets förordning (EG) nr 3051/95

fartyg som finns i en medlemsstats eget fartygsregister, ska den medlemsstat som i detta fall är flaggstat stoppa fartyget.

Kommissionens förslag att utvidga utsläppshandeln till att omfatta sjötransporter beaktar inte medlemsstaternas särskilda omständigheter, såsom de isförstärkta fartyg som vintersjöfarten förutsätter.

Enligt förslaget bör kommissionen överväga ändringar i direktivet efter det att Internationella sjöfartsorganisationen IMO har antagit en global marknadsbaserad mekanism för att minska utsläppen från sjötransporter. Kommissionen ska rapportera om detta till rådet och parlamentet senast den 30 augusti 2028.

I utsläppshandelsdirektivet föreslås befogenheter för kommissionen att anta genomförandeakter som fastställer reglerna för de administrativa myndigheternas förvaltning av rederier. Det föreslås att kommissionen ska få befogenhet att anta delegerade akter och genomförandeakter om förfarandena och myndighetsprocesserna för övervakning, rapportering och verifiering av utsläpp och annan information.

3.1.4 Användning av auktionsintäkter, inkl. fonder

Ett av målen med kommissionens förslag är att beakta de regionala och sociala konsekvenserna av den gröna omställningen. Med tanke på detta mål har användningen av auktionsintäkter och finansieringsmekanismerna utvärderats på nytt och föreslås bli ändrade.

Enligt kommissionens förslag ska en del av auktionsintäkterna i fortsättningen styras till EU:s egna medel i unionens budget. Kommissionen föreslås få befogenhet att genom delegerade akter anta tekniska bestämmelser om hantering och överföring av auktionsintäkter till unionens budget. Förslaget om användning av auktionsintäkter har ett nära samband med det förslag om egna medel som kommissionen väntas lägga fram senare under hösten 2021.

Kommissionen föreslår att alla auktionsintäkter som medlemsstaterna har till sitt förfogande i sin helhet ska användas för de 11 klimatåtgärder som anges i direktivet. Enligt den gällande lagstiftningen beslutar medlemsstaterna om användningen av sina auktionsintäkter och bör använda minst 50 procent av auktionsintäkterna eller ett motsvarande belopp för vissa av de 11 klimatåtgärder som anges i direktivet. Med andra ord innebär det gällande direktivet inte någon absolut skyldighet för medlemsstaterna att använda auktionsintäkterna för klimatåtgärder, vilket kommissionen nu föreslår. När det gäller rapporteringen av auktionsintäkter är kommissionens förslag oklart. I enlighet med den gällande rättsakten ska auktionsintäkter dock också i fortsättningen förutom för de 11 klimatåtgärder som räknas upp i direktivet även kunna användas för att ersätta de indirekta kostnaderna för utsläppshandeln. Det föreslås att de 11 klimatåtgärder som räknas upp i direktivet kompletteras så att åtgärder som syftar till att förbättra energieffektivitet, fjärrvärmesystem och värmeisolering eller som erbjuder finansiellt stöd för att ta itu med de sociala aspekterna för låg- och medelinkomsthushåll också ska omfatta minskning av snedvridande skatter. Genom detta förslag vill kommissionen bemöta det ökande behovet av finansiering för åtgärder till stöd för den gröna omställningen.

Kommissionen föreslår också att ytterligare intäkter från auktioneringen av utsläppsrätter ska fördelas till moderniseringsfonden för att säkerställa en regional och social jämlikhet i fråga om den gröna omställningen. Enligt det gällande direktivet ska 2 procent av det totala antalet utsläppsrätter som auktioneras ut 2021–2030 tilldelas moderniseringsfonden, som finansierar förbättringar av energieffektiviteten och modernisering av energisystemen i medlemsstater vars

BNP per capita i marknadspriser låg under 60 procent av unionens genomsnitt 2013. Dessa tio medlemsstater och deras procentuella andelar av fonden anges i utsläppshandelsdirektivet.

Enligt det nya förslaget ska moderniseringsfondens storlek utökas så att ytterligare 2,5 procent av intäkterna från det totala antalet utsläppsrätter som auktioneras ut från och med direktivets ikraftträdande fram till 2030 ska anvisas till fonden. Den föreslagna nya finansieringsdelen riktar till de medlemsstater vars BNP per capita i marknadspriser åren 2016–2018 har legat under EU-genomsnittet med 65 procent. I kommissionens förslag gäller detta tio medlemsstater som redan tidigare har omfattats av fonden samt Grekland och Portugal. I bilagan till förslaget anges också procentandelarna för fördelningen av den nya finansieringsdelen mellan de stater som drar nytta av den.

I förslaget anpassas också moderniseringsfondens regler så att de överensstämmer med målen för den europeiska gröna given och EU:s klimatlag. Finansieringsbestämmelserna skärps så att fonden inte får stödja några investeringar i fossila bränslen och så att andelen finansiering från fonden höjs från 70 procent till 80 procent till en grön och rättvis omställning.

Syftet med innovationsfonden är att stödja nya innovationer med låga koldioxidutsläpp. Kommissionen föreslår att innovationsfondens storlek ökas avsevärt. Enligt gällande regler ska innovationsfonden före 2030 ha intäkter från auktioneringen av 450 miljoner utsläppsrätter samt intäkter från finansieringsmekanismen NER300 som föregick innovationsfonden. Enligt det nya förslaget ska fonden ökas ytterligare med inkomsterna från auktioneringen av 50 miljoner utsläppsrätter. Dessutom föreslås det att medel kanaliseras till fonden från flera nya källor, såsom intäkterna från utsläppsrätter som ska auktioneras ut inom de sektorer som omfattas av mekanismen för koldioxidjustering, intäkterna från utsläppsrätter för luftfart som blir över när aktörer upphör med sin verksamhet inom EU, bötesavgifterna i förslaget till förordning om alternativa marina bränslen (FuelEU Maritime) samt intäkterna från auktioneringen av 150 miljoner utsläppsrätter från den nya handeln med utsläppsrätter för vägtransporter och byggnader.

Det föreslås att innovationsfondens omfattning ändras så att den framöver också ska kunna finansiera konkurrensutsättningar som hänför sig till differenskontrakt⁸. Differenskontrakt kan bidra till att göra energiintensiva industrisektorer mer miljövänliga genom att bevilja företag bidrag för driftskostnader och investeringskostnader för användning av koldioxidsnål teknik, med beaktande av de extra kostnaderna för att undvika kol. Kommissionen föreslår att innovationsfondens omfattning utvidgas också så att den kan stödja projekt för koldioxidsnåla innovationer inom sjöfart, vägtransporter och byggsektorn samt främjandet av utsläppsminskningar. Kommissionen föreslås få befogenhet att genom en delegerad akt utfärda närmare detaljer om de sektorer som omfattas av innovationsfonden och om de tekniska kraven avseende stöd från fonden bl.a. för differenskontrakt.

3.1.5 Övriga förslag

Enligt kommissionens direktivförslag ska anläggningar som använder biomassa som uppfyller hållbarhetskriterierna på minst 95 procent bli utanför tillämpningsområdet för utsläppshandeln. Det gällande direktivets tillämpningsområde omfattar inte anläggningar som enbart använder biomassa. Kommissionen har motiverat ändringen med att beräkningen av det procentuella kravet förebygger situationer där verksamhetsutövaren på konstgjord väg lägger till en liten andel fossilt bränsle och därmed utan grund kan dra nytta av t.ex. gratistilldelningen inom utsläppshandeln. Enligt direktivförslaget förutsätts i fråga om biomassa att de föreskrivna kriterierna

⁸ Carbon contracts for difference, CCD.

uppfylls. Kommissionen har också getts möjlighet att anta närmare genomförandeförordningar om övervakning av utsläpp. I direktivförslaget preciseras kommissionens möjlighet att utfärda närmare bestämmelser om de hållbarhetskriterier som ska tillämpas vid beräkningen av utsläpp. Med stöd av det gällande direktivet har kommissionen antagit en genomförandeförordning om tillämpning av hållbarhetskriterierna i RED II-direktivet som ett villkor för nollutsläpp från biomassa. Hållbarhetskriterierna tillämpas för närvarande inte som ett villkor för att lämnas utanför utsläppshandeln, vilket är möjligt i och med de ändringar som föreslås av kommissionen.

Kommissionen föreslår också att verksamhetsutövarna inte ska behöva överlämna utsläppsrätter för de koldioxidutsläpp som har avskilts och lagrats permanent på kemisk väg i produkter eller transporteras för inlagring på geologiska lagringsplatser för koldioxid. Kommissionen bemyndigas att anta genomförandeakter för att precisera när växthusgasutsläppen kan anses ha blivit permanent inlagrade i en produkt. Kommissionen betonar att när klimatmålen skärps också ökar intresset för tekniska lösningar för avskiljning av koldioxid, och att kommissionen genom sina förslag strävar efter att stödja ibruktagandet av dessa lösningar.

3.2 Det nya systemet för handel med utsläppsrätter för vägtransporter och byggnader

Vid sidan av den nuvarande utsläppshandeln föreslår kommissionen ett nytt, separat system för handel med utsläppsrätter som gäller byggnader och vägtransporter. Den nya utsläppshandeln gäller distributörer av bränslen och koldioxidutsläpp från dessa bränslen. Målet med det nya utsläppshandelssystemet är att minska utsläppen av växthusgaser med 43 procent före 2030 jämfört med 2005 års nivå. För vägtransporternas del omfattar systemet inte bränslen som används för jordbruksmaskiner som används på belagd väg. När det gäller byggnader hänför sig den nya utsläppshandeln närmast till fossila bränslen som används för separat uppvärmning av byggnader, eftersom den befintliga utsläppshandeln redan omfattar största delen av utsläppen från fjärrvärme och från den el som används för uppvärmning av byggnader och i övrigt. I den nya utsläppshandeln ingår enligt kommissionens förslag också sådan centraliserad värmeproduktion för service- eller bostadsbyggnader som inte omfattas av den nuvarande utsläppshandeln. Utgångspunkten för att identifiera de reglerade aktörerna skulle enligt kommissionens förslag kunna vara att de omfattas av den nuvarande punktskatten.

Som en del av 55 %-paketet lade kommissionen också fram ett förslag till ändring av EU:s förordning om ansvarsfördelning (2018/842/EU).⁹ Enligt förslaget ska utsläpp från vägtransporter och från byggnadsuppvärmning, som står utanför den nuvarande utsläppshandeln, också i fortsättningen vara en del av ansvarsfördelningssektorn, åtminstone fram till 2030. I förslaget till ändring av förordningen om ansvarsfördelning föreslår kommissionen i fråga om de sektorer som inte omfattas av den gällande utsläppshandeln ett utsläppsminskningsåtagande på 50 procent för Finland före 2030 jämfört med 2005 års nivå.

Enligt kommissionens förslag till utsläppshandelsdirektiv ska de aktörer som omfattas av handeln med utsläppsrätter för vägtransporter och byggnader ha ett utsläppstillstånd från och med januari 2025. Vid ansökan om tillstånd ska aktören beskriva bl.a. de bränsletyper som aktören släpper ut för konsumtion inom byggnads- och vägtransportsektorerna, hur och för vilka slutliga användningsändamål bränslena släppts ut och vilka förfaranden aktören planerar för övervakning och rapportering av utsläpp.

⁹ COM(2021) 555 final

Den egentliga auktioneringen av utsläppsrätter inleds 2026. Taket för de totala utsläppen inom systemet bestäms utifrån medlemsstaternas utsläppsdata för 2024 enligt förordningen om ansvarsfördelning med beaktande av effekten av den linjära minskningsfaktorn. Utsläppstaket minskar årligen i enlighet med den s.k. linjära minskningsfaktorn (5,15 % år 2026–2027 och 5,43 % år 2028–2030). Minskningen börjar från utsläppsnivån 2024 och slutar 2030, då växthusgasutsläppen ska ha minskat med 43 procent jämfört med 2005 års nivå. Förslaget innehåller ingen gratis tilldelning av utsläppsrätter. Enligt förslaget ska dock en mängd som motsvarar 130 procent av utsläppsrätterna för 2026 utfärdas det första året. Enligt kommissionen syftar förslaget till att säkerställa att en smidig start för det nya utsläppshandelssystemet. De ytterligare mängder som auktionerats ut 2026 ska dras av från de utsläppsrätter som auktioneras ut 2028–2030. Detaljerna kring auktioneringen ska fastställas i kommissionens delegerade förordning, vilket motsvarar nuvarande praxis inom utsläppshandeln.

Enligt kommissionens förslag ska antalet utsläppsrätter som varje medlemsstat auktionerar ut motsvara medlemsstatens andel av utsläppen på EU-nivå enligt förordningen om ansvarsfördelning. När andelen bestäms ska utsläppen betraktas som ett medelvärde av de sammanlagda utsläppen från vägtransporter och byggnader 2016–2018.

I kommissionens förslag styrs auktionsintäkterna från den nya utsläppshandeln delvis till medlemsstaterna, delvis till EU:s nya egna medel och intäkterna från auktioneringen av 150 miljoner utsläppsrätter till innovationsfonden. Enligt ett separat förslag till förordning om en social klimatfond¹⁰ som lagts fram som en del av 55 %-paketet ska 25 procent av de förväntade intäkterna från handeln med utsläppsrätter för vägtransporter och uppvärmning av byggnader kanaliseras via EU-budgeten till den sociala klimatfonden. Kommissionens förslag om nya egna medel kommer att läggas fram senare i år.

Enligt kommissionens förslag om utsläppshandel ska den del av auktionsintäkterna från utsläppshandeln som styrs till medlemsstaterna användas till klimatåtgärder som nämns i direktivet, såsom åtgärder för att minska koldioxidutsläppen från uppvärmning och kylning av byggnader eller från transporter. Medlemsstaterna kan anses ha uppfyllt skyldigheten att använda auktionsintäkterna fullt ut också om de genomför skatte- eller stödpolitiska åtgärder som främjar klimatåtgärder och grön omställning i enlighet med direktivet och vilkas värde motsvarar auktionsintäkterna från den nya utsläppshandeln. En del av medlemsstaternas auktionsintäkter enligt det nya utsläppshandelssystemet ska inriktas på att minska de sociala konsekvenser som utsläppshandeln för vägtransporter och byggnader innebär i synnerhet för utsatta hushåll, mikroföretag och transportanvändare.

Systemet för övervakning, rapportering och verifiering av utsläpp (MRV) inom den nya utsläppshandeln följer i stor utsträckning det nuvarande utsläppshandelssystemet. År 2025 ska verksamhetsutövarna inleda övervakning och rapportering av utsläpp från kalenderåret 2024. Från och med 2027 ska verksamhetsutövarna överlämna det antal utsläppsrätter som motsvarar den bränslemängd som de släppt ut för förbrukning föregående år.

Enligt förslaget ska kommissionen rapportera till rådet och parlamentet om hur det nya utsläppshandelssystemet fungerar senast den 1 januari 2028 och kan i detta sammanhang föreslå ändringar i systemet. Senast den 31 oktober 2031 ska kommissionen bedöma om det nya utsläppshandelssystemet ska slås samman med utsläppshandelssystemet för stationära anläggningar samt för sjö- och luftfarten.

¹⁰ COM(2021) 568 final

3.3 Ändringar i reserven för marknadsstabilitet

Kommissionen föreslår genom förslagen till beslut och direktiv ändringar i reserven för marknadsstabilitet, som ingår i utsläppshandelssystemet. Reservan säkerställer att utsläppshandelssystemet fungerar stabilt så att när det totala antalet utsläppsrätter i omlopp ligger utanför ett visst fördefinierat område (400–833 miljoner utsläppsrätter) överförs utsläppsrätter avsedda för utauktionering från marknaden till reserven eller från reserven tillbaka till marknaden.

Kommissionen föreslår genom ett separat beslutsförslag att man också mellan 2023 och 2030 i enlighet med gällande bestämmelser årligen överför ett sådant antal utsläppsrätter avsedda för utauktionering till reserven för marknadsstabilitet som motsvarar 24 procent av det totala antalet utsläppsrätter i omlopp när det totala antalet överstiger ett på förhand fastställt gränsvärde. Om detta förslag inte antas före utgången av 2023, överförs från och med den 1 januari 2024 12 procent eller högst 100 miljoner utsläppsrätter till reserven vid en överskridning av gränsvärdet. Enligt kommissionen är ett intag på 12 procent inte tillräckligt för att förhindra en ökning av överskottet av utsläppsrätter inom EU, vilket kan orsaka störningar på marknaden och därför bör intaget ligga kvar på 24 procent även efter 2023.

Övriga förslag till ändring av reserven för marknadsstabilitet ingår i förslaget till utsläppshandelsdirektiv.

Kommissionen föreslår en ändring av den mekanism som inleder intaget i reserven så att en överskridning av det övre gränsvärdet för det totala antalet utsläppsrätter upp till 1 096 miljoner inte leder till att intagsmekanismen utlöses, utan att endast det antal utsläppsrätter som överstiger 833 miljoner dras tillbaka från marknaden.

Kommissionen föreslår dessutom att man vid beräkningen av det totala antalet utsläppsrätter i omlopp beaktar också de utsläppsrätter som har utfärdats på grund av utsläppshandeln för luftfart och sjöfart. Utsläppsrätterna för luftfart och sjöfart beaktas också vid beräkningen av de utsläppsrätter som är avsedda att auktioneras ut från reserven för marknadsstabilitet.

Kommissionen föreslår att beräkningen av det totala antalet utsläppsrätter i omlopp ändras så att endast utsläppsrätter som har utfärdats och inte överförts till reserven beaktas. Syftet med ändringen är att göra beräkningen av antalet utsläppsrätter i omlopp tydligare och den inverkar inte på tidigare beräkningar av det totala antalet utsläppsrätter i omlopp.

Kommissionen föreslår att antalet utsläppsrätter i reserven begränsas till 400 miljoner. Enligt de gällande bestämmelserna upphävs från och med 2023 de utsläppsrätter i reserven för marknadsstabilitet som överstiger det antal utsläppsrätter som auktioneras ut föregående år. Antalet utsläppsrätter som årligen auktioneras ut påverkas bl.a. av utsläppstaket och hur reserven för marknadsstabilitet fungerar. Syftet med kommissionens förslag är att skapa förutsägbarhet i fråga om antalet utsläppsrätter i reserven.

Kommissionen föreslår att det från och med 2027 ska finnas en särskild reserv i marknadsstabilitetsreserven för att stabilisera utsläppshandelssystemet för vägtransporter och separat uppvärmning av byggnader. Denna särskilda reserv ska fungera enligt samma principer som det befintliga systemet för stabilisering av handeln med utsläppsrätter för stationära anläggningar, men den ska ha egna tröskelvärden för intag och utfärdande (210 resp. 440 miljoner utsläppsrätter).

Kommissionen föreslår också en ny mekanism i reserven för marknadsstabilitet som syftar till att förhindra en oskäligen ökning av priset på utsläppsrätter i utsläppshandelssystemet för vägtransporter och byggnader. Ytterligare utsläppsrätter kommer att tilldelas från reserven i enlighet med kriterierna i direktivet, om priserna stiger för snabbt. Den särskilda reserven inom den nya utsläppshandeln ska innehålla 600 miljoner utsläppsrätter.

4 Förslagets rättsliga grund och förhållande till proportionalitets- och subsidiaritetsprincipen

4.1 Utsläppshandelsdirektivet

Enligt kommissionen är den rättsliga grunden för förslaget artikel 192.1 (miljö) i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt (EUF-fördraget). Förslaget behandlas enligt det ordinarie lagstiftningsförfarandet och rådet fattar beslut om antagandet med kvalificerad majoritet. Statsrådet anser att förslagets rättsliga grund är lämplig.

Subsidiaritetsprincipen enligt artikel 5.3 i EU-fördraget är tillämplig endast på området för delad befogenhet mellan unionen och medlemsstaterna. Förslaget gäller ett sådant område. Enligt kommissionen är förslaget förenligt med subsidiaritetsprincipen, eftersom klimatförändringen är ett gränsöverskridande problem som inte kan lösas enbart genom nationella eller lokala åtgärder. Europeiska unionens åtgärder effektiviserar klimatåtgärderna och kompletterar och stärker nationella och lokala åtgärder.

Med proportionalitetsprincipen, som fastställs i artikel 5.4 i EU-fördraget, avses att unionens åtgärder till innehåll och form inte ska gå utöver vad som är nödvändigt för att nå målen i Europeiska unionens fördrag. Enligt kommissionen syftar förslaget till att säkerställa EU:s mål att minska utsläppen med 55 procent fram till 2030 på ett kostnadseffektivt, enhetligt och samordnat sätt. Eftersom målet inte kan uppnås av medlemsstaterna ensamma är det nödvändigt att unionen vidtar åtgärder. Kommissionen konstaterar att förslaget inte går utöver vad som är behövligt för att uppnå det utsläppsminskningsmål som satts upp för 2030 och påpekar att många av de föreslagna ändringarna har ett betydande samband med den inre marknadens funktion.

Statsrådet anser att kommissionens förslag överensstämmer med subsidiaritets- och proportionalitetsprinciperna.

4.2 Beslutet om reserven för marknadsstabilitet

Kommissionen föreslår att artikel 192.1 (miljö) i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt (EUF-fördraget) ska utgöra den rättsliga grunden för ändringen av beslutet om reserven för marknadsstabilitet. Förslaget behandlas enligt det ordinarie lagstiftningsförfarandet och rådet fattar beslut om antagandet med kvalificerad majoritet. Statsrådet anser att förslagets rättsliga grund är lämplig.

Enligt kommissionen är förslaget förenligt med subsidiaritetsprincipen. Förslaget går inte utöver vad som är behövligt för att uppnå det utsläppsminskningsmål som satts upp för 2030 på ett kostnadseffektivt sätt och samtidigt säkerställa balans på unionsmarknaden.

Syftet med förslaget är att säkerställa att EU:s utsläppshandelssystem fungerar så att EU:s mål att minska utsläppen med 55 procent fram till 2030 uppnås på ett kostnadseffektivt sätt. Åtgärder på EU-nivå är nödvändiga för att uppnå ett enhetligt resultat. Kommissionen konstaterar att förslaget inte går utöver vad som är behövligt för att uppnå det utsläppsminskningsmål som satts upp för 2030.

Statsrådet anser att kommissionens förslag överensstämmer med subsidiaritets- och proportionalitetsprinciperna.

5 Förslagets konsekvenser för Finland

Som en del av 55 %-paketet presenterade kommissionen ett meddelande om genomförandet av EU:s klimatmål för 2030.¹¹ I meddelandet betonar kommissionen att genomförandet av klimatmålet på minst 55 procent fram till 2030 också förverkligar den nödvändiga strukturomvandlingen inom ekonomin, samhället och industrin, vilket skapar många möjligheter. I meddelandet betonas dessutom att utsläppen och den ekonomiska tillväxten tog olika riktning efter 1990 och att EU:s totala utsläpp har minskat med 24 procent, samtidigt som BNP har ökat med mer än 62 procent. Under samma tidsperiod har Finlands utsläpp minskat med 25,5 procent samtidigt som BNP har ökat med 63,4 procent.

5.1 Rättsliga och administrativa konsekvenser

Kommissionens förslag om skärpning av den gällande utsläppshandeln, inkludering av sjötransporter i det nuvarande utsläppshandelssystemet samt inrättande av ett särskilt system för handel med utsläppsätter för vägtransporter och byggnader innebär betydande ändringar. Förslaget innebär en avsevärd utvidgning av tillämpningen av utsläppshandeln. Enligt kommissionens bedömning kommer cirka 2/3 av EU:s totala utsläpp att ingå i utsläppshandelssystemen 2030, och en tredjedel i den nya utsläppshandeln för vägtransporter och byggnader.

Revideringen av utsläppshandelsdirektivet förutsätter nationella ändringar åtminstone i lagen om utsläppshandel (311/2011). Inkluderandet av sjötransporter i den nuvarande utsläppshandeln samt införandet av ett nytt system för utsläppshandel för vägtransporter och separat uppvärmning av byggnader förutsätter ny nationell lagstiftning.

Kommissionens förslag till ändring av beslutet om reserven för marknadsstabilitet förutsätter nationella ändringar i lagen om utsläppshandel.

5.1.1 Skärpning av den gällande utsläppshandeln, administrativa konsekvenser

När det gäller de sektorer som för närvarande omfattas av EU:s utsläppshandelssystem bedömer kommissionen att ändringarna har relativt små administrativa konsekvenser. Nationellt sett har ändringarna dock bedömts vara relativt arbetskrävande, eftersom vissa ändringsbehov måste bedömas också på anläggningsnivå. Upprätthållandet av utsläppshandelssystemet kräver också kontinuerlig utveckling och binder en betydande mängd myndighetsresurser.

5.1.2 Utsläppshandeln för sjötransporter, administrativa konsekvenser

Med den omfattning som kommissionen föreslår förväntas den administrativa bördan öka måttligt för både myndigheter och aktörer, eftersom största delen av den administration som utsläppshandeln kräver redan ingår i den gällande MRV-förordningen och i förfarandena för den nuvarande utsläppshandeln. Enligt kommissionen innebär tillämpningen av utsläppshandeln för sjötransporter på fartyg med en bruttodräktighet på över 5 000 att 95 procent av de små och

¹¹ Meddelande från kommissionen till Europaparlamentet, rådet, Europeiska ekonomiska och sociala kommittén samt regionkommittén. 55 %-paketet ("Fit for 55"): nå EU:s klimatmål 2030 för klimatneutralitet (COM(2021) 55 final)

medelstora företagen lämnas utanför utsläppshandeln, vilket minskar den administrativa bördan.

5.1.3 Den nya utsläppshandeln för vägtransporter och byggnader, administrativa konsekvenser

Den nya utsläppshandeln för vägtransporter och uppvärmning av byggnader förutsätter att ett helt nytt system inrättas vid sidan av den nuvarande utsläppshandeln, vilket också innebär nya administrativa kostnader. Detta medför engångs- och återkommande kostnader både för den offentliga sektorn och för de aktörer som omfattas av regleringen.

Preliminärt har det uppskattats att det i Finland finns cirka 20 företag som levererar flytande bränslen för förbrukning någon annanstans. Inom vägtransporter finns det fem sådana reglerade aktörer som avses i direktivförslaget. Inom uppvärmningssektorn finns tre stora aktörer, men ett flertal mellanhänder mellan de skattskyldiga och konsumenterna. När det gäller gasformiga och fasta bränslen är antalet punktskattskyldiga inte tillgängligt i detta skede. Nationellt tas punktskatt ut också på torv och tallolja.

På EU-nivå bedömer kommissionen att de administrativa tilläggskostnaderna för gas och olja är skäliga. För kol, som används för separat uppvärmning av byggnader endast i ett fåtal medlemsstater, blir de administrativa kostnaderna högre, eftersom kol ofta regleras i mindre utsträckning och det finns många små leverantörer i branschen. Enligt exempelkalkylen i konsekvensbedömningen av förslaget kan engångskostnaderna för en reglerad aktör som säljer kol vara cirka 6 000–8 600 euro och de årliga återkommande kostnaderna cirka 5 000–6 400 euro. För myndigheterna uppskattas engångskostnaden till sammanlagt 9,6 miljoner euro för alla medlemsstater och de årligen återkommande kostnaderna för varje medlemsstat till mellan 1 000 och 1 400 euro per reglerad aktör. Exempelvis för distributörer av olja och diesel finns det inte någon separat numerisk bedömning i kommissionens förslag. En arbetsgrupp för utredning av den nationella handeln med utsläppsrätter från vägtransporter har gjort preliminära uppskattningar av myndighetskostnaderna för ett sådant system, och dessa uppskattningar är flerfaldiga jämfört med de siffror som nämns ovan. I ett system som omfattar hela EU skulle de administrativa kostnaderna dock fördelas dels på hemlandet, dels på kommissionen.

I arrangemangen för den nya utsläppshandeln kan man dra nytta av lärdomar och synergifördelar från den nuvarande utsläppshandeln och genomförandet av den. Den nya utsläppshandeln förutsätter bl.a. att ett system för övervakning, rapportering och verifiering av utsläpp (MRV) tas i bruk. I systemet beräknas utsläppen med emissionsfaktorer utifrån försäljningsvolymen för bränslena. I auktionsförfarandena kan man inte fullt ut utnyttja de administrativa strukturerna i den nuvarande utsläppshandeln, utan de bör åtminstone förnyas och stärkas med beaktande av en eventuell senare sammanslagning av utsläppshandelssystemen. Utsläppshandelsmyndigheternas och de reglerade aktörernas utsläppshandelsverksamhet förutsätter IT-infrastruktur och personalresurser.

5.2 Ekonomiska konsekvenser

Att uppskatta auktionsintäkter på EU-nivå är förenat med stor osäkerhet, eftersom det inte är möjligt att beakta alla de detaljer i utsläppshandeln som påverkar inflödet av dem. Därför kan de slutliga auktionsintäkterna avvika avsevärt från den uppskattning som presenteras nedan. Auktionsintäkterna påverkas i hög grad bl.a. av antalet utsläppsrätter som auktioneras ut samt priset på utsläppsrätter, och prognostiseringen av dessa är förenad med betydande osäkerhetsfaktorer. I konsekvensbedömningarna i kommissionens förslag används genomsnittspriset 55

euro/tCO₂ för en utsläppsrätt, vilket också används i uppskattningarna nedan bl.a. för att möjliggöra jämförbarhet.

Utgående från gällande lagstiftning styrs intäkterna från auktioneringen av utsläppsrätter till EU:s medlemsstater, innovationsfonden, moderniseringsfonden och solidaritetsåtgärder. Åren 2018–2020 uppgick EU-medlemsstaternas sammanlagda auktionsintäkter från den nuvarande utsläppshandeln (stationära anläggningar och luftfart) på EU-nivå till sammanlagt cirka 14–15 miljarder euro per år, varav intäkterna från luftfarten utgjorde cirka 0,1 miljarder euro (genomsnittspriset på en utsläppsrätt ca 25 euro/t).

Om de ändringar som kommissionen föreslår inte genomförs och den nuvarande utsläppshandeln fortgår oförändrad, uppgår medlemsstaternas sammanlagda auktionsintäkter 2026–2030 på EU-nivå till uppskattningsvis cirka 26 miljarder euro per år, varav intäkterna från luftfarten beräknas uppgå till cirka 0,18 miljarder euro. I uppskattningen har man använt det genomsnittliga priset på 55 euro/tCO₂ per utsläppsrätt som kommissionen använt i direktivförslaget.

Utgående från kommissionens förslag ska en del av auktionsintäkterna från EU:s utsläppshandel styras till innovations- och moderniseringsfonderna såsom fastställts samt till solidaritetsåtgärder enligt gällande bestämmelser (se närmare beskrivning i det huvudsakliga innehållet i avsnitt 3.1.4, s. 8–9). Efter dessa överföringar ska den andel som fastställs senare hänföras till EU:s budget som ett nytt eget medel, och den resterande delen ska stå till medlemsstaternas förfogande för att utnyttjas fullt ut för de klimatåtgärder som anges i direktivet och till stöd för den gröna omställningen. Kommissionen kommer att lägga fram sitt förslag om egna medel senare under hösten 2021 för att närmare ange hur medlen ska hänföras till EU:s budget.

När man betraktar vilka konsekvenser kommissionens förslag har för auktionsintäkterna bör man skilja mellan de föreslagna ändringarna i det nuvarande utsläppshandelssystemet, inklusive inkludandet av sjötransporter i den nuvarande utsläppshandeln för stationära anläggningar och ändringarna i utsläppshandeln för luftfart, och inrättandet av ett helt nytt utsläppshandelssystem för vägtransporter och byggnader.

När man granskar det förstnämnda beloppet av auktionsintäkter från det nuvarande utsläppshandelssystemet i hela EU, kan man grovt uppskatta att utsläppshandeln 2026–2030 på EU-nivå kommer att generera årliga auktionsintäkter på uppskattningsvis cirka 20 miljarder euro. Av dessa beräknas intäkterna från auktionsintäkterna från luftfarten uppgå till cirka 0,9 miljarder euro på årsnivå. I dessa totala auktionsintäkter ingår inte de uppskattade andelar som överförs till innovations- och moderniseringsfonden.

Under samma period ger den nya handeln med utsläppsrätter för vägtransporter och byggnader, efter avdraget för den andel som avsätts för innovationsfonden, årliga auktionsintäkter på uppskattningsvis 45 miljarder euro på EU-nivå.

När man granskar den helhet som kommissionen föreslår, dvs. de totala EU-omfattande auktionsintäkter som de båda utsläppshandelssystemen genererar efter avdraget för den andel som avsätts för fonderna, uppgår det totala beloppet åren 2026–2030 till uppskattningsvis cirka 65 miljarder euro per år. En del av den totala årliga summan ska enligt kommissionens förslag överföras till EU-budgeten och resten ska stå till medlemsstaternas förfogande för klimatåtgärder och stöd för grön omställning. För närvarande är priset på en utsläppsrätt mer än 60 euro/tCO₂. Om antalet utsläppsrätter i enlighet med kommissionens förslag minskar mer än enligt de gällande reglerna under de kommande åren, kommer detta sannolikt att leda till en höjning av priset på utsläppsrätter.

Bedömningen av hur de ändringar som kommissionen föreslår påverkar Finlands auktionsintäkter försvåras av ovissheten om beloppet av de auktionsintäkter som intäktsförs i EU-budgeten, eftersom kommissionen ännu inte har lagt fram något förslag om detta.

Finlands auktionsintäkter (inkl. både stationära anläggningar och luftfart) var 2018–2020 cirka 0,23 miljarder euro på årsnivå (genomsnittspriset på en utsläppsrätt ca 25 €/t).

Det gällande direktivet uppmanar medlemsstaterna att använda 50 procent av auktionsintäkterna eller motsvarande belopp för klimatåtgärder. Medlemsstaterna ska rapportera om användningen av medlen till kommissionen. På nationell nivå har Finland visat kommissionen att vi har använt ett belopp som motsvarar auktionsintäkterna för klimatåtgärder. Redan i flera år har Finlands årliga budgetmedel för klimatåtgärder mångdubbelt överskridit Finlands årliga auktionsintäkter. Exempelvis 2019 använde Finland ensam 0,25 miljarder euro för produktionsstödet för förnybar energi, vilket överstiger de auktionsintäkter på 0,22 miljarder euro som redovisades till Finland 2019. På EU-nivå användes cirka 78 procent av medlemsstaternas auktionsintäkter 2013–2019 för klimatåtgärder. I kommissionens direktivförslag föreslås en skyldighet för medlemsstaterna att använda alla auktionsintäkter för de klimatåtgärder som nämns i direktivet.

5.2.1 Skärpning av den gällande utsläppshandeln

I konsekvensbedömningarna har man jämfört alternativen i fråga om bl.a. den linjära minskningsfaktorn, nedskärningen av utsläppstaket, detaljerna i reserven för marknadsstabilitet, revideringen av reglerna om gratis tilldelning av utsläppsrätter samt de ökade anslagen till innovations- och moderniseringsfonderna.

Kommissionen konstaterar i sin konsekvensbedömning att konsekvenserna av en skärpning av EU:s nuvarande utsläppshandel blir olika i olika EU-medlemsstater. På EU-nivå finns det cirka 9 500 stationära anläggningar som omfattas av systemet och i Finland omfattar utsläppshandeln cirka 530 anläggningar.

Bedömningen av de ekonomiska konsekvenserna är en utmaning, eftersom utsläppshandeln är ett system på EU-nivå och utsläppsminskningarna generellt genomförs där det är ekonomiskt mest fördelaktigt. Konsekvenserna är också olika för anläggningar inom olika branscher. De förslag som hänför sig till reglerna om gratis tilldelning av utsläppsrätter är mycket viktiga för den finländska industrin. Inom de sektorer som omfattas av mekanismen för koldioxidjustering uppstår en omedelbar kostnadseffekt av att utsläppsrätter köps in till marknadspris när gratis-tilldelningen upphör. Det är dock svårt att bedöma kostnadseffekterna av ändringarna i detta skede.

Ett centralt element vid bedömningen av de ekonomiska konsekvenserna är auktionsintäkterna, där det centrala är fördelningen av auktionsintäkterna mellan EU-medlemsstaterna, finansieringsinstrumenten och EU-budgeten, det antal utsläppsrätter som auktioneras ut samt utvecklingen av priset på utsläppsrätter.

Kommissionens förslag ökar antalet utsläppsrätter som auktioneras ut, vilket ger ökade auktionsintäkter åtminstone på EU-nivå. Också den stegvisa utfasningen av gratistilldelningen i fråga om produkter som omfattas av mekanismen för koldioxidjustering ökar auktionsintäkterna på EU-nivå. Enligt kommissionens uppskattning i förslaget om mekanismen för koldioxidjustering kommer en minskning av gratistilldelningen av utsläppsrätter för EU-produkter som motsvarar importerade produkter som omfattas av mekanismen för koldioxidjustering på EU-nivå att medföra extra auktionsintäkter på cirka 7 miljarder euro på 2030 års nivå, vilka enligt förslaget ska riktas till innovationsfonden.

En skärpning av utsläppstaket och stärkandet av reserven för marknadsstabilitet, inklusive bibehållandet av intaget på 24 procent efter 2023, minskar antalet utsläppsrätter som auktioneras ut, vilket påverkar intäkterna. Samtidigt innebär ett bibehållet intag på 24 procent att överskottet av utsläppsrätter minskar, vilket kan bedömas upprätthålla en viss prisnivå på utsläppsrätterna och öka intäkterna.

Kommissionen föreslår att en viss del av intäkterna från auktioneringen inom EU:s nuvarande utsläppshandel i fortsättningen ska styras till EU:s egna medel. Denna andel preciseras genom kommissionens förslag till reform av EU:s egna medel hösten 2021.

Med hjälp av stöd från innovationsfondens är det möjligt att skapa nya affärsmöjligheter och främja exporten. Förslaget att utvidga innovationsfonden kan öppna nya finansieringsmöjligheter för industrin och förbättra dess konkurrenskraft på marknaden för koldioxidsnåla lösningar. Även det finländska näringslivet kan dra nytta av de finansieringsmöjligheter innovationsfonden erbjuder.

Moderniseringsfonden gäller endast mindre välmående medlemsstater, och Finland kan därmed inte få direkt ekonomisk nytta av den. De finansieringsmöjligheter som öppnas inom ramen för moderniseringsfonden kan emellertid ha stor betydelse för de medlemsstater som omfattas av dem. En ökning av moderniseringsfondens storlek minskar auktionsintäkterna, som nu styrs till EU-medlemsstaterna.

De ändringar som kommissionen föreslår i fråga om avskiljning och lagring av koldioxid (Carbon Capture and Storage, CCS) skapar klarhet i regleringen, vilket bidrar till bättre villkor för nya affärsverksamheter.

5.2.2 Utsläppshandeln för sjötransporter

Inkluderandet av sjötransporter i utsläppshandeln ökar antalet utsläppsrätter som auktioneras ut, vilket också ökar auktionsintäkterna. Enligt kommissionens konsekvensbedömning skulle utsläppshandeln för sjötransporter medföra auktionsintäkter på 2,4 miljarder euro på EU-nivå 2030, med ett genomsnittspris på 45,5 euro/t CO₂ för en utsläppsrätt.

Enligt kommissionens konsekvensbedömning kommer kommissionens förslag om utsläppshandel för sjötransporter och FuelEU Maritime-förslaget att öka kostnaderna för dem som anlitar sjötransporter med 7 procent fram till 2030. Antagandet baserar sig på ett pris på 45,5 euro per utsläppsrätt. Kommissionen bedömer att inkluderandet av sjötransporter i utsläppshandeln kommer att öka varupriserna måttligt och minska efterfrågan i EU. Konsekvenserna för handelsflödet antas vara desto större ju större omfattning utsläppshandeln för sjötransporter har och ju mer priset på utsläppsrätterna ökar.

Enligt kommissionen skulle den geografiska täckningen, som även omfattar resor mellan hamnar i medlemsstaterna och i tredjeländer, medföra relativt sett fler oceangående fartyg som omfattas av utsläppshandeln än om den endast omfattade resor inom EU och därmed i första hand fartyg som används inom närsjöfarten.

Utvidgningen av utsläppshandeln till att omfatta rutter utanför EU är förknippad med en risk för negativa reaktioner från tredjeländer. Den operativa miljön inom sjöfarten är dock anorlunda än inom luftfarten, där denna risk realiserades när utsläppshandeln inleddes. Överenskomelser inom luftfarten ingås med tredjeländer genom separata avtal.

På grund av Finlands geografiska läge är sjötransporternas betydelse för landets utrikeshandel stor. Cirka 92 procent av Finlands varuexport och cirka 78 procent av varuimporten transporteras sjövägen under 2018–2019. Sjötransporter är centrala för Finland i handeln inom EU. Cirka 95 procent av varuhandeln med andra EU-länder utnyttjar sjötransporter.

Innan kommissionen lade fram sitt förslag utreddes det på uppdrag av kommunikationsministeriet vilka konsekvenser utsläppshandeln för sjötransporter har för Finlands logistiska kostnader, samhällsekonomi och konkurrenskraft. Konsekvenserna bedömdes med beaktande av de totala sjötransporterna inom Finlands utrikeshandel och som enligt kommissionens förslag kommer att omfattas av utsläppshandeln. Detta innebär koldioxidutsläpp från EU-interna transporter till och från Finland, direkta transporter mellan Finland och tredjeländer samt transporter mellan Finland och tredjeländer via hamnar i andra medlemsstater.

Omfattningen enligt kommissionens förslag skulle i fråga om sjötransporter för Finlands utrikeshandel medföra att cirka 4,7 miljoner ton koldioxid kommer att omfattas av utsläppshandeln på basis av utsläppsuppgifter från 2019. Om man beaktar uppskattningen av effekterna av IMO:s bestämmelser om koldioxidintensitet, kan man anta att dessa utsläpp kommer att minska till cirka 4,2 miljoner ton fram till 2030. Med priset 50 euro/t CO₂ för en utsläppsrätt innebär detta årliga tilläggskostnader på totalt 210 miljoner euro för Finlands utrikeshandel. Prisantagandet för en utsläppsrätt är förenat med betydande osäkerhet. I uppskattningarna har det antagits att transportarbetet förblir konstant. Utsläppshandelns eller FuelEU Maritime-förslagets inverkan på minskningen av utsläppen har inte beaktats i kostnadskalkylen. IMO håller också på att inleda förhandlingar om en utsläppsminskningssåtgärd på marknadsvillkor vars effekter inte har kunnat beaktas i bedömningen. Minskningen av utsläppen minskar kostnaderna för utsläppshandeln.

Ju större del av sjötransporterna som omfattas av utsläppshandeln, desto dyrare blir utsläppshandeln om man ser till logistikkostnaderna och samhällsekonomin. I den utredning som kommunikationsministeriet beställt modellerades de konsekvenser som EU:s interna utsläppshandel och å andra sidan den utsläppshandel som täcker de totala utsläppen från rutterna till tredjeländer skulle ha för Finlands samhällsekonomi. I de modellerade scenarier där gränsen för fartygsstorleken ligger i linje med kommissionens förslag och priset på en utsläppsrätt är 50 euro/t CO₂ är nationalprodukten 0,04-0,06 procent lägre år 2040 jämfört med basscenariot utan utsläppshandel för sjötransporter. Konsekvenserna av den geografiska täckning som kommissionen föreslår ligger inom detta intervall.

Konsekvenserna för nationalprodukten beror dels på att importen blir dyrare, dels på att exportens priskonkurrenskraft försämras och exporten minskar. Konsekvenserna för exporten är i de flesta sektorer desto större ju större utsläppshandeln är. Höjningen av importpriserna på konsumtionsvaror drabbar direkt hushållens konsumtion, där minskningen minskar nationalprodukten nästan lika mycket som minskningen av exporten. Utsläppshandelns ekonomiska konsekvenser uppskattas vara ungefär dubbelt så stora, om priset på en utsläppsrätt blir dubbelt så högt som de prisantaganden som nu använts.

Det är sannolikt att de slutliga konsekvenserna för nationalprodukten och den relativa konkurrenskraften i Finland beror på de tilläggskostnader för utsläppshandeln som drabbar konkurrentländerna, men de har kunnat bedömas endast kvalitativt. I de finländska branscher vars export starkt riktar sig till tredjeländer utanför Europa ökar utsläppshandelns omfattande geografiska täckning grovt taget kostnaderna mer än i de branscher i konkurrentländerna som vill komma in på samma marknad. Däremot förbättrar utsläppshandelns omfattande geografiska täckning delvis den relativa konkurrenskraften för de exportbranscher som huvudsakligen idkar handel med andra EU-länder.

Åtgärderna för att minska utsläppen från sjötransporter väntas skapa affärsmöjligheter för Finlands maritima kluster. Dessa positiva effekter har inte bedömts som en del av den nationella konsekvensbedömningen.

Vintersjöfartens särskilda förhållanden samt avståndet till andra EU-länder och oceanrutterna ökar sjötransportkostnaderna inom den finländska utrikeshandeln jämfört med andra länder. Vintersjöfarten gör fartygsinvesteringarna dyrare och ökar fartygens bränsleförbrukning året om. Om vintersjöfarten inte beaktas i utsläppshandeln, ökar kostnaderna för sjötransporter mer i Finland än i andra länder. Isförstärkta fartyg ger större utsläpp än andra fartyg vare sig de rör sig i öppet vatten eller i is. Kostnaderna för vintersjöfarten ingår i utredningen om de ekonomiska konsekvenserna och har beräknats utifrån bränsleförbruknings- och utsläppsuppgifter från 2019.

På grund av isförstärkta fartygs större bränsleförbrukning och utsläpp kan inkludandet av sjötransporter i utsläppshandeln sporra till att i allt högre grad skaffa fartyg som optimerats för isfria vatten. Det kan därför antas att förslaget skulle leda till att handelsfartygens isgångsförmåga försämrats. Detta skulle leda till ökad isbrytarassistans och ett behov av större isbrytarkapacitet än för närvarande för att trygga servicenivån i synnerhet under genomsnittliga och hårda vintrar.

De ökade driftskostnaderna för isförstärkta fartyg kan leda till ett kommersiellt tryck på att använda fartyg utan isklassificering eller med lägre isklasser som är olämpliga för körning i is och ett behov av att sänka isbegränsningarna särskilt i trafiken utanför EU på Östersjön. Detta kan inverka på sjösäkerheten inom vintersjöfarten i Östersjön.

I och med att kostnaderna för isförstärkta fartyg ökar kan deras möjligheter att få returlaster från Europa till Östersjön i vissa fall försämrats. Detta har en utsläppsökande effekt.

Även en del andra förslag i kommissionens 55 %-paket har konsekvenser som ökar kostnaderna för sjötransporter. Samtidigt bör det beaktas att styrningseffekten av de övriga utsläppsminskningsåtgärderna leder till att kostnaderna för utsläppshandeln minskar. FuelEU Maritime-initiativet förpliktar till en begränsning av växthusgasintensiteten för den energi som används ombord. I energiskattedirektivet föreslås att skattefriheten för marina bränslen slopas i trafiken inom EU.

Om ändringarna i energiskattedirektivet antas i enlighet med kommissionens förslag, ökar energiskattedirektivet de årliga kostnaderna för sjöfarten i Finland med cirka 40–50 miljoner euro. Uppskattningen baserar sig på minimiskattenivån i direktivförslaget, mängden bränsle som användes 2019 och beaktar konsekvenserna av FuelEU Maritime-förslaget.

År 2030 beräknas FuelEU Maritime-förordningen med den omfattning som kommissionen föreslår preliminärt höja bränslekostnaderna för sjötransporter för Finlands utrikeshandel med cirka 100–300 miljoner euro. När kraven skärps antas kostnaderna mångdubblas fram till 2040. Bedömningen antar att kraven uppfylls genom ökad användning av biodiesel. Prisutvecklingen på bränslen är förenad med betydande osäkerhet. Detta framhävs särskilt i fråga om alternativa bränslen. Kostnadskalkylen påverkas dessutom av de emissionsfaktorer för bränslen som ingår i förslaget och om vilka det behövs ytterligare information.

5.2.3 Den nya utsläppshandeln för vägtransporter och byggnader

I förslaget ingår en konsekvensbedömning där det presenteras tre olika alternativ som gäller utsläppen från vägtransporter och byggnader. Kommissionens förslag till direktiv följer till stor

del EXT1-alternativet, där det skapas en separat EU-omfattande s.k. upstream-utsläppshandel för distributörer av bränslen för vägtransporter och byggnader och där endast koldioxidutsläppen ingår. Handeln med utsläppsrätter för vägtransporter och byggnader bedöms vara ekonomiskt effektivt särskilt på grund av att risken för koldioxidläckage inom dessa sektorer enligt konsekvensbedömningen är mycket låg. I konsekvensbedömningen finns ingen heltäckande granskning av situationen i de länder som ligger vid de yttre gränserna.

I kommissionens analys är en separat utsläppshandel ändamålsenlig, eftersom den gäller en annan aktörsnivå (bränsledistributörer) än den nuvarande utsläppshandeln. Att inkludera nya sektorer i den befintliga utsläppshandeln kan också störa den nuvarande utsläppshandeln funktion. I konsekvensbedömningen granskas eventuella flexibilitetsmekanismer mellan den nya och den befintliga handeln med utsläppsrätter, men de presenteras inte i direktivförslaget.

Till de ekonomiska konsekvenserna av den nya utsläppshandeln hör bl.a. intäkterna från auktioneringen av utsläppsrätter, kostnaderna för myndigheterna och de reglerade aktörerna, kostnaderna för höjda bränslepriser för slutförbrukarna samt t.ex. inbesparingar i importen av fossila bränslen till EU, vilket också förbättrar energitryggheten.

Enligt kommissionens konsekvensbedömning utgör Finlands andel av det totala antalet utsläppsrätter som auktioneras ut i den nya utsläppshandeln cirka 1,1 procent, vilket motsvarar Finlands andel av de genomsnittliga totala utsläppen i enlighet med ansvarsfördelningsförordningen på EU-nivå från vägtransporter och byggnader 2016–2018.

Kommissionen bedömer att de genomsnittliga bränslepriserna för industrin, transporter och hushåll kommer att stiga till följd av utsläppshandeln och att den relativa ökningen kommer att vara större för byggnader än för transporter och industri. Utsläppshandeln prissignal skulle vara densamma för alla medlemsstater, men den relativa ökningen av bränslepriserna skulle enligt kommissionens bedömning vara störst i de medlemsstater där punktskatten för närvarande är lägst. Det bör dock noteras att prishöjningen i länder som Finland skulle läggas på de redan höga bränsleskatterna, om det inte görs några ändringar i beskattningen. Utvecklingen av priserna på utsläppsrätter, vilka till stor del eller helt inkluderas i pumppriserna, är förenad med betydande osäkerhetsfaktorer. I kommissionens konsekvensbedömning av förslaget används som exempel en utsläppsrättsprisinivå på 48 euro, varvid bensinpriset skulle stiga med 11 c/l och dieselpriiset med 13 c/l. Utvecklingen av priset på en utsläppsrätt kan inte på ett tillförlitligt sätt uppskattas utifrån nuvarande uppgifter och priset kan bli betydligt högre än i det ovannämnda exemplet.

I kommissionens konsekvensbedömning behandlas inte konsekvenserna av bränsleprishöjningen i form av ökade logistikkostnader för företagen och inte heller konsekvenserna för kollektivtrafiken eller dess användare.

5.3 Sociala konsekvenser

5.3.1 Skärpning av den gällande utsläppshandeln

Vad gäller skärpningen av den gällande utsläppshandeln konstaterar kommissionen i sin konsekvensbedömning att skärpningen endast har obetydliga direkta sysselsättningskonsekvenser på EU-nivå. Konsekvenserna varierar dock mellan medlemsstaterna och i de regioner där sysselsättningen har ett starkt samband med produktion av fossila bränslen innebär övergången till ett koldioxidsnålt samhälle större sysselsättningskonsekvenser.

5.3.2 Utsläppshandeln för sjötransporter

Kommissionen bedömer att utsläppshandeln för sjötransporter kommer att öka sysselsättningen inom de sektorer med koppling till sjöfarten som fokuserar på utsläppsminskande lösningar. Konsekvenserna för hamnarna som sysselsättare kan vara negativa till följd av eventuellt koldioxidläckage. När det gäller sysselsättningen inom sjöfartsberoende sektorer i allmänhet bedömer kommissionen att konsekvenserna är obefintliga eller obetydliga. Det finns en skillnad mellan sektorerna i detta avseende.

5.3.3 Den nya utsläppshandeln för vägtransporter och byggnader

I kommissionens förslag antas den nya utsläppshandelns totala inverkan på sysselsättningen vara liten, men förändringar och övergångar väntas ske i de sektoriella sysselsättningsstrukturerna. Förändringar i arbetstagarnas arbetsbeskrivningar kan medföra arbetskraftsutmaningar, inklusive eventuell obalans i utbud och efterfrågan på kompetens. Sysselsättningen inom olje- och gassektorn beräknas minska medan den ökar inom byggsektorn. Finland har dock på europeisk nivå gått snabbt framåt i den gröna omställningen, vilket innebär att förslagets konsekvenser för oss kan bli måttligare i europeisk jämförelse. När det gäller sysselsättningen inom landtransporter och tjänster bedömer kommissionen att det inte kommer att ske någon nämnvärd ökning eller minskning. Finland är ett transportintensivt land och ökade kostnader inom transportsektorn har en avsevärd betydelse för näringslivet, vilket kan återspeglas i konkurrenskraften och sysselsättningen. Ur hushållens synvinkel innebär den nya utsläppshandeln stigande energirelaterade priser och ökade kostnader.

Det är ett statistiskt faktum att hushåll eller inkomstgrupper med medel- eller lägre inkomst använder en större andel av sina inkomster för transporter än andra grupper. Enligt kommissionens konsekvensbedömning har utsläppshandelssystemet för byggnader en oproportionerlig inverkan på hushållen, eftersom hushåll med låga inkomster i allmänhet använder en större del av sina inkomster för uppvärmning. I Finland finns det relativt få hushåll som lider av energifattigdom. Effekten av prisstegringen är större för hushåll som använder kol för uppvärmning och ännu större i låginkomstmedlemsstater där det finns relativt billigt och lågbeskattat stenkolk att tillgå. Med samma prissättningsnivå för koldioxid är konsekvenserna för konsumentpriserna på naturgas och eldningsolja enligt kommissionen mycket lägre än för kol, eftersom priserna på gas och olja för slutförbrukarna i allmänhet är högre även i låginkomstmedlemsstater.

Det förutspås att det behövs omfördelningsmekanismer för att dämpa de sociala konsekvenserna och inkomstfördelningseffekterna. Med hjälp av mekanismerna bedöms det också vara möjligt att lösa de missförhållanden som beror på att utsläppshandeln är regressiv. Auktionsintäkter kan användas bl.a. för kompensation till reglerade aktörer eller till konsumenter och för investeringar i energieffektivitet eller förnybara energiformer och så vidare. Andra sociala konsekvenser som nämns är bl.a. att de negativa hälsoeffekterna av partikelutsläpp minskar till följd av utsläppshandeln.

5.4 Konsekvenser för miljön

Kommissionen bedömer att en skärpning och utvidgning av EU:s utsläppshandel behövs för att uppnå klimatmålen i både EU:s klimatlag och i Parisavtalet. Genom en effektiviserad minskning av växthusgasutsläppen kan man dämpa de skadliga effekterna av utsläppen samt riskerna för samhällena och naturen. Kommissionens förslag bidrar också till uppnåendet av det nationella målet om klimatneutralitet 2035.

Den första delen av den sjätte utvärderingsrapporten från den mellanstatliga panelen för klimatförändringar (IPCC) som publicerades den 9 augusti 2021 underströk hur brådskande åtgärderna för att minska utsläppen är och konstaterar att klimatförändringen enbart beror på mänsklig aktivitet. Mellan 2011 och 2020 har den globala medeltemperaturen stigit med cirka 1,1 °C jämfört med förindustriell tid, och nästan all denna uppvärmning har orsakats av mänsklig aktivitet. I den arktiska regionen värms klimatet upp snabbare än på planeten i genomsnitt – till och med mer än dubbelt så snabbt, vilket påverkar i synnerhet nordliga länder som Finland.

Minskningen av växthusgasutsläppen leder också till en minskning av utsläpp som skadar hälsan. Omställningen till koldioxidsnåla lösningar förbättrar luftkvaliteten och leder därmed till positiva hälsoeffekter. Enligt kommissionens konsekvensbedömning kan en minskning av utsläppen således indirekt också leda till att hälso- och sjukvårdskostnaderna minskar.

5.4.1 Skärpning av den gällande utsläppshandeln

År 2019 stod stationära anläggningar som omfattas av EU:s utsläppshandel för cirka 44 procent av Finlands totala utsläpp, 23,2 Mt CO₂. Efter 2010 har utsläppen inom EU:s nuvarande utsläppshandelssektor minskat med i genomsnitt cirka 7 procent per år i Finland och jämfört med 2005 har utsläppen inom utsläppshandelssektorn minskat med 45 procent fram till 2020.

Trots att EU:s utsläppshandel är en prisstyrningsmekanism på EU-nivå som inte kan regleras på nationell nivå, skulle en skärpning av utsläppshandeln påskynda utsläppsminskningarna också i Finland. Enligt kommissionens allmänna bedömning ökar dess förslag fram till 2030 utsläppsminskningarna från stora industri- och energiproducerande anläggningar med 20 procentenheter i Finland utöver de utsläppsminskningar på 29 procent som uppnås genom gällande reglering. Enligt kommissionens uppskattning innebär förslaget att utsläppen från stationära anläggningar i Finland minskar med 49 procent fram till 2030 jämfört med 2020 års nivå. Räknat i utsläppsmängder innebär detta ytterligare utsläppsminskningar på cirka 4 Mt.

På det nationella planet påverkas utsläppsutvecklingen inom utsläppshandelssektorn förutom av den minskande användningen av fossila energikällor också av bl.a. industrins efterfrågan på el, den väderberoende förbrukningen av uppvärmningsenergi samt den nordiska vattenkraftssituationen, som påverkar börspriset på el och därigenom elimporten och behovet av separat elproduktion. I fortsättningen är det också viktigt att industrin inför nya tekniska lösningar för att minska utsläppen.

5.4.2 Utsläppshandeln för sjöfarten

Kommissionens förslag om den geografiska omfattningen av utsläppshandeln för sjötransporter är en kompromiss mellan det snävaste och det mest omfattande alternativet. Kommissionen föreslår att utsläppen från resor inom EU, utsläppen från hamnar i medlemsstaterna och 50 procent av utsläppen från resor mellan hamnar i medlemsstaterna och hamnar i tredjeländer ska inkluderas i utsläppshandeln. I konsekvensbedömningen granskades också ett alternativ där utsläppshandeln inte alls omfattar utsläppen från resor till tredjeländer och ett alternativ där alla utsläpp från dessa resor omfattas.

Det alternativ som kommissionen föreslår medför att 92 miljoner ton CO₂-utsläpp enligt basscenariot i konsekvensbedömningen kommer att omfattas av utsläppshandeln 2030. På motsvarande sätt medför den snävaste geografiska täckningen att 46 miljoner ton CO₂-utsläpp och den mest omfattande täckningen att 138 miljoner ton CO₂-utsläpp omfattas av utsläppshandeln 2030.

Sjötransporter ska i enlighet med kommissionens förslag inkluderas fullt ut i EU:s utsläppshandelssystem. Enligt konsekvensbedömningen förverkligas i detta alternativ mindre än en tredjedel av de utsläppsminskningar inom sjöfarten som måste ske på grund av inkludandet av sjötransporter i utsläppshandeln. De återstående utsläppsminskningarna genomförs inom andra sektorer som omfattas av utsläppshandeln. Detta beror på de höga kostnaderna för utsläppsminskningar inom sjöfarten jämfört med andra sektorer. Kommissionen bedömer att utsläppen från sjötransporter 2030 kommer att vara 12 procent lägre jämfört med basscenariot för 2030. Priset på en utsläppsrätt har i denna uppskattning antagits vara 45,5 euro/t CO₂. Priset på en utsläppsrätt har i denna uppskattning antagits vara 45,5 euro/t CO₂. Priset på en utsläppsrätt är förenat med betydande osäkerhet. Enligt kommissionen minskar utsläppen från sjötransporter i första hand genom ökad användning av alternativa bränslen, vilket uppmuntras av den föreslagna FuelEU Maritime-förordningen. Utsläppshandeln stöder denna utveckling genom att främja ökad energieffektivitet och minska kostnadsskillnaden mellan fossila och alternativa bränslen. Efter 2030 förväntas EU:s utsläppshandelssystem ha en större inverkan på utsläppsminskningen inom sjötransporter.

Alternativt skulle en separat utsläppshandel för sjötransporter leda till att utsläppsminskningarna realiserar fullt ut inom sjöfarten. Som en följd av detta alternativ skulle priset på en utsläppsrätt dock stiga avsevärt, om man förväntar sig lika snabba utsläppsminskningar av den separata utsläppshandeln för sjötransporter som av EU:s utsläppshandelssystem. Kommissionens modell leder i en separat utsläppshandel till ett pris på 268 euro/t CO₂ per utsläppsrätt.

En större geografisk täckning än interna transporter och utsläpp från hamnar inom EU ökar utsläppshandelns effektivitet. Enligt konsekvensbedömningen försvagas denna effekt dock av företagens eventuella åtgärder för att undvika systemet. Kommissionen bedömer att risken för att systemet kringgås är störst i alternativet att fullt ut inkludera utsläpp från resor mellan hamnar i medlemsstaterna och hamnar i tredjeländer i utsläppshandeln.

I E-brev E 51/2021 rd konstaterades att den geografiska täckning som väljs för utsläppshandeln kan inverka på utgången av de förhandlingar om globala metoder för utsläppsminskning som förs inom Internationella sjöfartsorganisationen IMO. Den internationella sjöfarten regleras genom de åtgärder som fastställts och kommer att fastställas inom IMO. Den bredare omfattningen av utsläppshandeln, som omfattar rutter till tredjeländer, är förknippad med större överlappningar med IMO:s åtgärder än det alternativ där utsläppshandeln endast omfattar transporter inom EU.

Enligt konsekvensbedömningen är 98 procent av växthusgasutsläppen från sjötransporter för närvarande koldioxid. Enligt kommissionens uppskattning kommer de övriga gasernas andel i transporter inom EU att uppgå till högst 4 procent 2050. Kommissionen föreslår att utsläppshandeln även i fortsättningen ska gälla enbart koldioxidutsläpp såsom i MRV-förordningen.

Enligt konsekvensbedömningen var utsläppen från fartyg med en bruttodräktighet på 400–5000, dvs. under den nedre gräns för den fartygsstorlek som kommissionen nu föreslår, 17,5 Mt på resor inom EU år 2019.

5.4.3 Den nya utsläppshandeln för vägtransporter och byggnader

Den nya utsläppshandeln beräknas medföra en minskning av växthusgasutsläppen med -43 procent, vilket har fastställts som utsläppstak på EU-nivå fram till 2030 (jämfört med 2005), medan en motsvarande minskning av utsläppen inom sektorerna skulle vara -34 procent utan utsläppshandel. Kommissionen bedömer att den nya utsläppshandeln bidrar till att säkerställa att utsläppsminskningsmålen uppnås. Det betonas att den är ett komplement till andra styrmedel

inom båda sektorerna, såsom förordningen om CO₂-gränsvärden för fordon¹² inom vägtransporter, och att den hjälper medlemsstaterna att uppfylla de skärpta åtagandena inom ansvarsfördelningssektorn. Kommissionen har bedömt att den nya utsläppshandeln också har en positiv inverkan på luftkvaliteten genom att minska utsläppen av både hälsovådliga små partiklar från uppvärmning av byggnader och av kväveoxider i vägtrafiken.

Enligt konsekvensbedömningsdokumentet skulle utsläppshandeln 2025–2030 minska utsläppen på EU-nivå med 9 procentenheter mer än i en situation där systemet inte skulle införas, men de åtgärder som för närvarande ingår i EU:s och medlemsstaternas lagstiftning om klimat, energi och trafik skulle vara i kraft (vilket innebär att utsläppen från vägtransporter och byggnader skulle minska med sammanlagt 15 % på EU-nivå fram till 2030). I Finland är denna minskning 7 procentenheter enligt kommissionen (22 % med gällande åtgärder). Utifrån de presenterade siffrorna går det inte att på ett tillförlitligt sätt bedöma hur mycket en utsläppshandel på EU-nivå, som en del av de nationella och EU-omfattande åtgärderna och t.ex. den ökade elektrifieringen av trafiken och utfasningen av oljeeldning, skulle minska utsläppen från vägtransporter och byggnader i Finland.

Nationellt orsakade vägtransporter och uppvärmning av byggnader inom ansvarsfördelningssektorn 2019 utsläpp på cirka 13,5 Mt och deras andel av de totala utsläppen inom ansvarsfördelningssektorn (29,6 Mt 2019) är cirka 45 procent, varav vägtransporter står för cirka 36 procent (10,5 Mt) och uppvärmning av byggnader för cirka 10 procent (2,9 Mt).

Enligt kommissionen täcker den nuvarande utsläppshandeln på EU-nivå direkt eller indirekt cirka 30 procent av utsläppen från uppvärmning av byggnader, eftersom den redan nu täcker största delen av utsläppen från fjärrvärme samt från el som används för uppvärmning av byggnader och i byggnader i övrigt. En stor del av uppvärmningen av byggnaderna i Finland omfattas redan av utsläppshandeln. I Finland kommer den nya utsläppshandeln främst att omfatta byggnader med oljeuppvärmning, eftersom andra fossila bränslen som t.ex. gas eller torv används i liten utsträckning. Enligt uppskattning används oljeuppvärmning i Finland för närvarande i cirka 133 000 småhus, 5 000 kommunägda byggnader och sammanlagt några tiotusentals andra byggnader. Det uppskattas att det finns cirka 6 000 gasuppvärmda byggnader i Finland. Enligt kommissionens förslag ska i den nya utsläppshandeln dessutom ingå centraliserad värmeproduktion för service- eller bostadsbyggnader som inte omfattas av den nuvarande utsläppshandeln. I Finland har också mindre värmeanläggningar inkluderats i utsläppshandeln för stationära anläggningar genom det opt-in-arrangemang som utsläppshandelsdirektivet möjliggör, förutsatt att en anläggning med en nominell effekt på mer än 20 MW har anslutits till samma fjärrvärmenät. Till denna del överlappar de två utsläppshandelssystemen varandra när kostnaderna för utsläppshandeln överförs både på priset på det bränsle som värmeproducenterna använder och på den fjärrvärme de producerar. I Finland har för närvarande cirka 200 värmeanläggningar inkluderats i utsläppshandeln genom ett opt-in-arrangemang.

Utsläppen från individuell uppvärmning av byggnader har följt en minskande trend i Finland de senaste åren tack vare minskad oljeuppvärmning och bättre energieffektivitet. Denna utveckling främjas också av stöden för omställning från olja. Bedömningen av de nationella miljökonsekvenserna av den nya utsläppshandeln förutsätter ytterligare granskningar.

¹² Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2019/631 av den 17 april 2019 om fastställande av normer för koldioxidutsläpp för nya personbilar och för nya lätta nyttofordon och om upphävande av förordningarna (EG) nr 443/2009 och (EU) nr 510/2011

Den prissignal som styr mot utsläppsminskningar bedöms i kommissionens förslag via bränsle-distributörsnivån sträcka sig ända till slutförbrukarna, men konsekvenserna för bränsleefterfrågan kan inte tillförlitligt bedömas med hjälp av priselasticiteter som härletts ur historiska uppgifter. Efterfrågeeffekten bedöms vara betydligt större än effekten enligt priselasticiteten, eftersom en gynnsam utvecklingen på marknaden i nuläget tillsammans med de politiska åtgärderna som helhet starkt driver utvecklingen mot en omställning till el och fordon med nollutsläpp. Utsläppshandelns relativa priseffekt blir starkare i länder med lägre punktskatter än i Finland. Även styrningen mot utsläppsminskningar kan eventuellt vara starkare där den relativa prisökningen är störst.

6 Förslagets förhållande till grundlagen samt de grundläggande och mänskliga rättigheterna

Kommissionens förslag bidrar till tillgodoseendet av de grundläggande rättigheter i fråga om miljön som avses i 20 § i grundlagen (731/1999), enligt vilken var och en bär ansvar för miljön. Enligt 20 § 2 mom. i grundlagen ska det allmänna verka för att alla tillförsäkras en sund miljö. Bestämmelsen är avsedd att först och främst påverka lagstiftarens och andra normgivares verksamhet (RP 309/1993 rd, s. 70/II).

Kommissionens förslag till utsläppshandelsdirektiv innehåller i stället för den nuvarande uppmaningen en skyldighet för medlemsstaterna att använda auktionsintäkterna i sin helhet för klimatåtgärder. En sådan s.k. öronmärkning av inkomster begränsar riksdagens budgetmakt och är ett undantag från universalitetsprincipen för statsbudgeten, enligt vilken inkomster inte ska bindas till betalning av vissa utgifter. Det finns dock inga konstitutionella hinder för öronmärkning och det har gjorts vissa undantag från universalitetsprincipen i fråga om inkomster som har öronmärkts genom lag (t.ex. de nuvarande lagstadgade användningsändamålen för tippningsvinstmedel).

7 Ålands behörighet

I 18 och 27 § i självstyrelselagen för Åland (1144/1991) finns bestämmelser om fördelningen av behörigheten mellan riket och landskapet Åland. Enligt 18 § har landskapet lagstiftningsbehörighet i fråga om bl.a. natur- och miljövård (10 punkten), byggnadsväsendet (7 punkten), vägtrafik, båttrafik och farleder för den lokala sjötrafiken, (21 punkten) och näringsverksamhet (22 punkten). Enligt 27 § 13 punkten i lagen har riket lagstiftningsbehörighet i fråga om handelssjöfart samt farleder för handelssjöfarten.

Utvidgningen av utsläppshandeln till att omfatta sjöfarten anses höra till rikets lagstiftningsbehörighet. I övrigt anses förslagen höra till landskapets lagstiftningsbehörighet.

8 Den nationella behandlingen av förslagen och behandlingen i Europeiska unionen

Statsrådets skrivelse har beretts vid miljöministeriet i samarbete med kommunikationsministeriet, arbets- och näringsministeriet, finansministeriet och statsrådets kansli. Kommissionens förslag presenterades vid ett gemensamt sammanträde mellan miljösektionen (EU23), sektionen för jordbruk och livsmedel (EU18), skogssektionen (EU14), transportsektionen (EU22), energi- och Euratomsektionen (EU21), budgetsektionen (EU34) och sektionen för skatter (EU9) i utvidgade sammansättningar den 11 augusti 2021. Ett utkast till U-skrivelse behandlades i ett

skriftligt förfarande i miljösektionen (EU23) och transportsektionen (EU22) den 25–26 augusti 2021.

Förslagen behandlades i EU-ministerutskottet den 1 oktober 2021.

Förslagen behandlades i statsrådets finansutskott den 7 oktober 2021.

Miljöarbetsgruppen ansvarar för behandlingen av förslaget i rådet. Förslagen om utsläppshandel behandlades första gången i arbetsgruppen den 15 juli 2021, då kommissionen presenterade förslagen och medlemsstaterna hade möjlighet att framföra sina första anmärkningar. Behandlingen av förslagen fortsatte den 13 september 2021 med en presentation av konsekvensbedömningen. Avsikten är att miljørådet ska utbyta synpunkter om de förslag i kommissionens 55 %-paket som behandlas i miljørådet den 6 oktober 2021. I detta skede finns ingen information om när förslagen ska behandlas i Europaparlamentet eller om de övriga medlemsstaternas ståndpunkter.

9 Statsrådets ståndpunkt

I samband med behandlingen av en E-skrivelse om kommissionens meddelande om 55 %-paketet fastställde EU-ministerutskottet (3.9.2021) att Finland som en del av Europeiska unionen har förbundit sig till klimatavtalet från Paris. Målet förutsätter att långsiktiga klimatåtgärder sätts in så att EU uppnår klimatneutralitet på ett socialt, ekonomiskt och ekologiskt hållbart sätt före 2050. Som ett led i detta mål anser statsrådet att det är viktigt att man som ett resultat av förhandlingarna om 55 %-paketet helhetsmässigt sett uppnår det klimatmål på minst 55 procent som satts upp för 2030 och som också kan överskridas.

Förslagen i 55 %- paketet har många korseffekter och statsrådet betonar att paketets höga ambitionsnivå som helhet bör säkerställas.

Statsrådet anser det vara viktigt att förhandlingarna framskrider snabbt för att det ska finnas tillräckligt med tid för genomförandet. Samtidigt betonar statsrådet att 55 %-paketet också styr EU:s övergång mot en klimatneutral ekonomi. Omställningen ska genomföras på ett socialt, ekonomiskt och ekologiskt hållbart, verkningsfullt och kostnadseffektivt sätt med beaktande av aspekter som gäller digitalisering, rättvis omställning och förebyggande av förlorad biologisk mångfald.

Statsrådet bedömer förslagen med avseende på det nationella och europeiska helhetsintresset. Utöver klimatkonsekvenserna ska förslagen på ett mångsidigt sätt ta hänsyn till konsekvenserna för bl.a. konkurrenskraften, statens inkomster och Finlands avgifter till EU. Dessutom är det viktigt att systematiskt bedöma beslutens konsekvenser för medborgarnas välfärd.

Statsrådet anser att man under förhandlingsprocessen alltjämt bör ägna uppmärksamhet åt lagstiftningsförslagets samlade effekter och kompatibilitet. Finlands ståndpunkter kompletteras vid behov utifrån tilläggsuppgifter om förslaget och helhetseffekterna av 55 %-paketet.

Statsrådet förhåller sig huvudsakligen positivt till kommissionens förslag till ändring av utsläppshandelsdirektivet. Statsrådet betraktar utsläppshandeln som den huvudsakliga politiska åtgärden för att uppnå målet på minst 55 procent och betonar således att andelen utsläppsminskningar inom ramen för den nuvarande utsläppshandeln bör ökas ytterligare i förhållande till utsläppsminskningarna inom ansvarsfördelningssektorn.

Stärkande av den gällande utsläppshandeln och ändringar i reserven för marknadsstabilitet

Statsrådet anser att det för att stärka EU:s utsläppshandel och för att uppnå den av kommissionen föreslagna utsläppsminskingsnivån på -61 procent är ändamålsenligt att skärpa den linjära minskningsfaktorn, göra en engångsminskning av utsläppstaket och stärka reserven för marknadsstabilitet. Med tanke på systemets förutsägbarhet och säkerheten om rättsläget är det viktigt att de verksamhetsutövare som omfattas av utsläppshandeln så tidigt som möjligt är medvetna om hur målet ska genomföras. Statsrådet kan således också stödja det beslut om det procentuella intaget till reserven för marknadsstabilitet för perioden 2023–2030 som fattas separat från de övriga detaljerna kring utsläppshandeln. Statsrådet betonar vikten av att avsevärt minska överskottet av utsläppsrätter som är i omlopp för att uppnå kostnadseffektiva utsläppsminskningar. För att säkerställa att utsläppshandeln har en så stark styrande effekt som möjligt och med beaktande av ändringarnas eventuella konsekvenser för balansen i utsläppshandelssystemet, kommer statsrådet att göra en noggrannare bedömning av de sammanlagda effekterna och den rätta nivån för intaget till reserven för marknadsstabilitet och nedskärningen av engångsnatur i utsläppsrätterna utifrån de tilläggsuppgifter som fås vid förhandlingarna.

Statsrådet förhåller sig positivt till stärkandet och anpassningen av reserven för marknadsstabilitet så att den på ett effektivt sätt motsvarar också behoven inom den utvidgade handeln med utsläppsrätter.

Statsrådet anser det vara viktigt att priset på utsläppsrätter också efter revideringen av utsläppshandelsdirektivet förblir tillräckligt högt för att det effektivt och snabbt ska leda till en minskning av utsläppen. Samtidigt bör man sörja för den europeiska industrins konkurrenskraft, inklusive den finländska industrins, även med beaktande av risken för koldioxidläckage och identifieringen av vilka åtgärder som krävs till följd av dem. Om mekanismen för koldioxidjustering införs anser statsrådet att gratistilldelningen av utsläppsrätter för tillverkning av importerade produkter som omfattas av mekanismen bör slopas i samma takt som mekanismen införs. Statsrådet betonar dock att det övergångsarrangemang på tio år som kommissionen föreslår för 2026 till 2035 verkar vara långt. Statsrådets närmare ståndpunkt till mekanismen för koldioxidjustering har presenterats i en separat U-skrivelse.

Statsrådet förhåller sig positivt till främjandet av åtgärder för att minska utsläppen från stationära anläggningar som omfattas av gratistilldelningen och införandet av ny koldioxidsnål teknik. Statsrådet anser det vara viktigt att gratistilldelningen av utsläppsrätter för industrin även i fortsättningen i hög grad baserar sig på riktmärken som ska sporra till teknologiska innovationer och belöna de effektivaste anläggningarna. Statsrådet förhåller sig reserverat till förslaget att tillämpa rekommendationerna om energibesiktningar enligt direktivet om energiprestanda som ett villkor för bibehållandet av gratistilldelningen av utsläppsrätter per anläggning. Det finns fortfarande öppna frågor kring energibesiktningarnas jämlika kvalitet och ambitionsnivå, och därmed likabehandlingen av verksamhetsutövarna, som statsrådet vill sätta sig in i närmare. Statsrådet anser det vara viktigt att gratistilldelningen av utsläppsrätter motsvarar utsläppsutvecklingen inom de sektorer som omfattas av den.

Statsrådet stöder kommissionens förslag att börja använda de hållbarhetskriterier som anges i direktivet om förnybar energi som villkor för att utesluta anläggningar som använder biomassa ur tillämpningsområdet. Statsrådet förhåller sig reserverat till kommissionens förslag att sänka gränsen för anläggningar som använder biomassa för att omfattas av tillämpningsområdet till 95 procent i stället för nuvarande 100 procent. Statsrådet anser att förslaget att sänka gränsen till 95 procent kan öka incitamenten för användning av fossila bränslen eller biomassa som inte uppfyller hållbarhetskriterierna och minska incitamenten att investera i användningen av en så stor andel biomassa som uppfyller hållbarhetskriterierna som möjligt.

Utsläppshandeln för sjötransporter

Statsrådet anser att tillämpningen av utsläppshandeln på sjötransporter bör genomföras på ett sätt som är verkningsfullt och kostnadseffektivt med tanke på utsläppsminskningarna och som beaktar medlemsstaternas konkurrenskraft.

Statsrådet understöder inkluderingen av sjötransporter i EU:s utsläppshandel, men betonar att man vid förhandlingarna bör fästa särskild uppmärksamhet vid konsekvenserna för Finlands maritima kluster och den nationella konkurrenskraften. Förslag som ökar skyldigheterna och kostnaderna inom sjöfarten bör också granskas som en helhet för att undvika överlappande styrmedel och konflikter. Statsrådet understöder förslaget om att sjötransporterna stegvis ska börja omfattas av de skyldigheter som följer av utsläppshandeln.

Statsrådet stöder den geografiska omfattning för handel med utsläpp från sjötransporter som kommissionen föreslår. Statsrådet är berett att vid behov granska även andra alternativ till den geografiska omfattningen för handeln med utsläpp från sjötransporter.

På grund av Finlands geografiska läge är sjötransporternas betydelse för landets utrikeshandel särskilt stor. Vintersjöfartens särskilda förhållanden samt avståndet till andra EU-länder och oceanrutterna ökar sjötransportkostnaderna inom den finländska utrikeshandeln. Vid tillämpningen av utsläppshandeln på sjötransporter bör man beakta konsekvenserna för medlemsstaternas konkurrenskraft. I detta avseende är det viktigt att ta hänsyn till de särskilda förhållandena i Finland. Statsrådet anser det viktigt att vintersjöfartens särskilda förhållanden beaktas i utsläppshandeln. Statsrådet anser det vara värt att understöda att isbrytare på basis av begränsningarna i tillämpningsområdet inte omfattas av utsläppshandeln.

Statsrådet stöder kommissionens förslag att integrera sjötransporterna i EU:s nuvarande system för handel med utsläppsrätter. De risker för störningar som en anslutning av sjötransporter till EU:s utsläppshandelssystem kan medföra för utsläppshandelns funktion bör minimeras. För att minskningen av utsläppen ska vara kostnadseffektiv är anslutningen till den nuvarande utsläppshandeln motiverad i stället för att ha ett separat system för handel med utsläppsrätter för sjötransporter.

Statsrådet betonar att ändringar i direktivet bör göras om Internationella sjöfartsorganisationen IMO antar en global marknadsbaserad mekanism för att minska utsläppen från sjötransporter.

Statsrådet anser att det inte nödvändigtvis är ändamålsenligt att i enlighet med MRV-förordningen fastställa en tillämpningsgräns för fartyg med en bruttodräktighet över 5 000 och att man vid de fortsatta förhandlingarna bör granska möjligheten till en utvidgning av tillämpningsområdet till att också omfatta mindre fartyg för att minska risken för att gränsen i framtiden ska påverka storleken på de fartyg som används för transporter och risken för fragmentering av transportmarknaden.

Statsrådet anser att kommissionens förslag att inkludera koldioxidutsläppen i utsläppshandeln i enlighet med MRV-förordningens omfattning är motiverat. De övriga växthusgasernas andel har i konsekvensbedömningen bedömts vara liten. Statsrådet anser att det är möjligt att ta in andra växthusgasutsläpp såsom metan i utsläppshandelssystemet i synnerhet i ett senare skede eller i ljuset av eventuell ny information.

Statsrådet anser att när sjötransporter börjar ingå i utsläppshandeln är det viktigt att utnyttja auktionsintäkterna för att minska utsläppen från sjötransporter. Finlands maritima kluster är en

viktig utvecklare av miljöinnovationer. Utvecklingen av utsläppsnåla eller utsläppsfria lösningar i Finland skapar tillväxt och arbetstillfällen.

Den nya utsläppshandeln för vägtransporter och byggnader

Statsrådet anser att det behövs flera kompletterande åtgärder för att minska utsläppen från transporter och uppvärmning av byggnader, varav prisstyrning är en. Statsrådet förhåller sig i princip positivt till förslaget om en ny EU-omfattande utsläppshandel som täcker utsläppen från vägtransporter och uppvärmningen av byggnader. Enligt statsrådet är det viktigt att man får ytterligare information om och konsekvensbedömningar av förslaget. Statsrådets ståndpunkt till det relaterade förslaget om en socialfond för klimatåtgärder presenteras i en separat U-skrivelse. Utsläppshandel på EU-nivå skulle sannolikt göra genomförandet av utsläppsminskningarna inom vägtrafiken på EU-nivå jämnare. På längre sikt kan den göra det möjligt att övergå till utsläppshandel som huvudsakligt styrmedel i stället för ansvarsfördelning.

Statsrådet anser det vara bra att kommissionen föreslår handel med utsläppsrätter för vägtransporter och byggnader som ett system separat från den nuvarande utsläppshandeln, vilket gör det möjligt att undvika störningar i den nuvarande utsläppshandelns funktion. I separata utsläppshandelssystem kan priset på utsläppsrätter lättare bli styrande faktor för utsläppsminskningar.

Statsrådet fäster uppmärksamhet vid att kommissionens konsekvensbedömning inte ger en övergripande och exakt bild av den nya utsläppshandelns kostnads- och utsläppsminskningseffekter på medlemsstatsnivå. De totala konsekvenserna av de olika styrmedlen, inklusive inhemska åtgärder, för utsläppsminskningarna inom vägtransporter och uppvärmning av byggnader samt de kostnader som dessa medför för hushåll och företag kräver en närmare bedömning. Man bör också sträva efter att undvika onödiga överlappande styrmedel och sträva efter kostnadseffektivitet samt en noggrant avgränsad och tydlig reglering och styrning. Det framgår inte av kommissionens förslag om det nya utsläppshandelssystemet gäller avfallsförbränning. Statsrådet anser att regleringen och styrningen bör vara noggrant avgränsad och tydlig också i fråga om avfallsförbränning.

Statsrådet anser att det inte är ändamålsenligt att tillämpa utsläppshandelssystemet för vägtransporter på bränslen som distribueras huvudsakligen för militär materiel och militärfordon som används utanför vägtrafiken.

Statsrådet anser att det med tanke på systemets hanterbarhet är ändamålsenligt att den nya utsläppshandeln föreslås riktas till bränsledistributörer. Statsrådet kommer att göra en närmare bedömning av de administrativa konsekvenserna av utsläppshandelssystemet för vägtransporter och byggnader, i vilken också konsekvenserna för konkurrenskraften beaktas.

Auktionsintäkter

Statsrådet förhåller sig preliminärt positivt till förslaget att utvidga innovationsfondens storlek och omfattning så att den motsvarar det utvidgade utsläppshandelssystemet. Med hjälp av fonden kan man stödja den gröna omställningen och den kan också erbjuda en för Finland viktig finansieringskanal för att främja avancerad teknik.

Som en del av helhetslösningen kan statsrådet vid behov granska en utökning av storleken på moderniseringsfonden. Statsrådet anser att förslaget att investeringar som hänför sig till användning av fossila bränslen ska lämnas utanför de projekt som stöds ur fonden är förenligt med EU:s klimatneutralitetsmål 2050.

Statsrådet anser det vara ändamålsenligt att medlemsstaterna i större utsträckning än för närvarande ska utnyttja intäkterna från utsläppshandeln i sina klimatåtgärder och i den gröna omställningen samt i stödjandet av en rättvis omställning. Den mer bindande öronmärkning för klimatåtgärder som kommissionen föreslår strider dock mot universalitetsprincipen. Statsrådet betonar vikten av riksdagens budgetmakt och att det i alla situationer måste finnas vägande grunder för att avvika från den etablerade universalitetsprincipen.

Statsrådet betonar att en styrning av en större del av de nationella auktionsintäkterna till klimatåtgärder på längre sikt kan minska behovet av att via EU-budgeten stödja medlemsstaternas gröna omställning mot EU:s klimatneutralitetsmål för 2050.

Med hänvisning till kommissionens förslag betonar statsrådet dock att medlemsstaterna bör kunna välja om de ska inrikta alla sina auktionsintäkter för detta ändamål, inklusive stöd till nya sektorer och internationell klimatfinansiering, eller ett motsvarande belopp. Förslaget om öronmärkning av auktionsintäkter ökar finansieringen för klimatåtgärder som helhet inom EU eftersom det förpliktar de medlemsstater som för närvarande avsätter mindre medel än sina auktionsintäkter till klimatåtgärder att öka den nationella finansieringen för klimatåtgärder och grön omställning. Detta bidrar i sin tur till uppnåendet av EU:s klimatmål.

I princip anser statsrådet att det är ändamålsenligt att medlemsstaternas auktionsintäkter från den nya handeln med utsläppsrätter för vägtransporter och byggnader styrs till att kompensera de konsekvenser som höjningen av bränslepriset och uppvärmningskostnaderna för byggnader har för sårbara hushåll, mikroföretag och trafikanvändare.

Statsrådet förhåller sig öppet och konstruktivt till att utveckla systemet med EU:s egna medel, alltså inkomstsidan i budgetramen, också med beaktande av de aspekterna kring finansieringen av återhämtningsinstrumentet. Genom att utveckla EU:s egna medel kan man t.ex. minska medlemsstaternas bidrag till återbetalningen av återhämtningsinstrumentet.

I samband med reformen av EU:s finansiering anser statsrådet dessutom att det är viktigt att eventuella reformer anknyter till unionens centrala mål, såsom kampen mot klimatförändringen.

Utgångspunkten för den fortsatta utvecklingen av EU:s finansieringssystem, inklusive inkluderingen av nya egna medel, såsom intäkter från mekanismen för koldioxidjustering, ska vara att de ändringar som görs i systemet inte i oproportionerlig grad ökar Finlands betalningsbörda eller annars orsakar oskäligen extra kostnader för Finlands samhällsekonomi och de ekonomiska aktörerna. Beslut om EU:s finansieringskällor bör även i fortsättningen fattas av medlemsstaterna.

Statsrådet granskar de finansiella konsekvenserna av förslagen i 55 %-paketet som en helhet och preciserar sin ståndpunkt till dem i takt med att förhandlingarna framskrider. I slutändan bildas Finlands ståndpunkter till hela 55 %-paketet med beaktande av Finlands helhetsintresse.

Övrigt

Statsrådet fäster uppmärksamhet vid de överföringar av befogenheter som ingår i direktivförslaget och vill granska dessa förslag närmare. Som en allmän observation anser statsrådet att det är viktigt att de delegerade befogenheterna är tillräckligt exakt definierade och noggrant avgränsade i direktivet.