

Protokoll fört vid pleniföredragning

Infrastrukturavdelningen
Allmänna byrån, I1

Närvarande
KS, AH, MP, CG, IZ, AZ, JJ

Frånvarande

Justerat
Omedelbart

Ordförande
Lantråd
Katrin Sjögren

Föredragande
Minister
Jesper Josefsson

Protokollförare
Byråchef
Gustav Blomberg

Nr 7

Utlåtande över arbets- och näringsministeriets skrivelse till Ålandsdelegationen av 15.4.2024 om tolkning av lagstiftningsbehörigheten gällande fördelning av Finlands andel av intäkterna från handeln med utsläppsrätter
ÅLR 2024/4018
201 I1

Beslut

Ålands landskapsregering beslöt att lämna utlåtande över arbets- och näringsministeriets skrivelse till Ålandsdelegationen av 15.4.2024 om tolkning av lagstiftningsbehörigheten gällande fördelning av Finlands andel av intäkterna från handeln med utsläppsrätter enligt **bilaga 1, I124P07**.

Hänvisning
Ålandsdelegationens begära om utlåtande

Kontaktperson
Gustav Blomberg, byråchef

Ålandsdelegationen
Statens ämbetsverk på Åland
PB 58
22101 Mariehamn

Ärende

Utlåtande över arbets- och näringsministeriets skrivelse till Ålandsdelegationen av 15.4.2024 om tolkning av lagstiftningsbehörigheten gällande fördelning av Finlands andel av intäkterna från handeln med utsläppsrätter

Begäran om utlåtande

Ålands landskapsregering har 6.6.2024 (diarienummer D 10 24 05 6) från Ålandsdelegationen mottagit en begäran om utlåtande över arbets- och näringsministeriets skrivelse till Ålandsdelegationen av 15.4.2024 om tolkning av lagstiftningsbehörigheten gällande fördelning av Finlands andel av intäkterna från handeln med utsläppsrätter jämte Energimyndighetens utlåtande av 23.5.2024, justitieministeriets utlåtande av 30.5.2024 samt finansministeriets utlåtande av 29.5.2024 i ärendet. Landskapsregeringens utlåtande ska tillställas Ålandsdelegationen senast 26.8.2024.

Bakgrund

Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2023/959 om ändring av direktiv 2003/87/EG om ett system för handel med utsläppsrätter för växthusgaser inom unionen och beslut (EU) 2015/1814 om upprättande och användning av en reserv för marknadsstabilitet för unionens utsläppshandelssystem publicerades i EU:s officiella tidning 10.5.2023. Direktivet har genomförts i riket genom en ny lag om utsläppshandel (FFS 1270/2023) som trädde i kraft 1.1. 2024.

Landskapslagen (2009:31) om tillämpning i landskapet Åland av riks författningar om utsläppshandel är den blankettlagstiftning som för närvarande reglerar området. Genom landskapslagen har bland annat rikets lag om utsläppshandel (FFS 311/2011) gjorts tillämplig på Åland. Närmare bestämmelser mellan riket och landskapet gällande fördelningen av utsläppsrätter och annan förvaltning föreskrivs genom Republikens presidents förordning (2021:144) om skötseln i landskapet Åland av förvaltningsuppgifter som gäller handel med utsläppsrätter avseende växthusgaser (överenskommelseförordningen) (**Bilaga 1**). I överenskommelseförordningen anges att

Energimyndigheten i riket ansvarar för det nationella utsläppsregistret där även samtliga åländska aktörers utsläppskonton administreras.

Landskapsregeringen har mot denna bakgrund överlämnat ett lagförslag till Ålands lagting gällande ändringar i landskapslagen om tillämpning i landskapet Åland av riksförfattningar om utsläppshandel (lagförslag nr 12/2023-2024) (**Bilaga 2**). Genom den föreslagna ändringen inkluderas de åländska rederierna i utsläppshandelssystemet. Konsekvensen av att inte implementera EU-direktivet är att de åländska rederierna inte omfattas av utsläppsrättshandelssystemet. I och med att riket inte beaktade Republikens presidents förordning (2021:144) om skötseln i landskapet Åland av förvaltningsuppgifter som gäller handel med utsläppsrätter avseende växthusgaser kan även konstateras att överenskommelseförordningen är upphävd och att det för närvarande saknas en laglig grund för utsläppshandelssystemet vad gäller de åländska rederierna.

Lagstiftningsbehörigheten

Behörigheten mellan Åland och Finland gällande sjöfartens införlivande i EU:s utsläppshandelssystem

Ålands landskapsregering tillsatte 29.6.2022 en arbetsgrupp med uppdrag att se över behörigheten mellan Åland och Finland gällande sjöfartens införlivande i EU:s utsläppshandelssystem. Arbetsgruppen kom fram till att utsläppshandelssystemet tillblivelse har sin grund i att skydda miljön och att den handel som idkas med utsläppsrättigheterna är att betrakta som näringsverksamhet. Båda dessa rättsområden ligger inom Ålands lagstiftningsbehörighet enligt 18 § 10 och 22 punkten i självstyrelselagen. Varken Ålandsdelegationen (ÅD) eller Högsta domstolen (HD) har fäst vikt vid huruvida utsläppsrätterna hänför sig till fast industri eller flygtrafik.

Att lagstiftningen om utsläppshandel nu har utsträckts till att även omfatta sjöfarten innebär inte att behörighetsfördelningen ändras. Lagstiftningen har sin starkaste anknytning till ett ökat miljöskydd och dess anknytning till sjöfarten handlar endast om att få ned utsläppen inom sjöfarten, någon annan reglering av sjöfarten ingår inte i förslaget. Således är detta en fråga om miljövard och inte en fråga om handelssjöfart.

Vid genomförandet av de gällande åländska författningarna om utsläppshandel har ÅD och HD prövat behörigheten och konstaterat att utsläppshandeln främst berör natur- och miljövarlden och är således landskapsbehörighet. ÅD prövade även om utsläppshandel inom handelssjöfarten är rikets eller landskapets behörighet i sitt utlåtande daterat 15.2.2023. I yttrandet konstaterar ÅD att den planerade utvidgningen av utsläppshandeln främst berör natur- och miljövarlden samt således utgör landskapsbehörighet och att behörigheten omfattar rederier med hemort i landskapet. ÅD bekräftar därmed i sitt utlåtande att utsläppsrätter för handelssjöfart faller inom den åländska

lagstiftningsbehörigheten. Av 23 § självstyrelselagen framgår att förvaltningsbehörigheten följer lagstiftningsbehörigheten.

Landskapsregeringen konstaterar därför med anledning av ovanstående att fördelningsgrunderna för intäkterna av utsläppsrättigheterna ska utgå ifrån självstyrelselagens bestämmelser. Åland har lagstiftningsbehörighet såväl avseende miljövård som näringsverksamhet enligt 18 § 10 punkten och 18 § 22 punkten självstyrelselagen. HD har konstaterat att en uppdelning av Finlands totala utsläppsrätter mellan Åland och riket inte är förenlig med EG-direktivet 2003/87/EG, då det skulle medföra olika fördelningskriterier och därmed olika behandling av aktörer på Åland och i riket (HD dnr 2005/61). Enligt direktivet kan varje medlemsland endast ges en utsläppskvot. Det kan således endast finnas en gemensam utsläppskvot, medan förvaltningen av fördelningen av utsläppsrätter är delad mellan Åland och riket. I praktiken innebär detta att nationella fördelningsplaner ska beredas med beaktande av Ålands synpunkter och att 59 b § självstyrelselagen har tillämpats på hela utsläppshandelssystemet och intäktsfördelningen mellan Åland och riket ända sedan år 2005.

Som konstaterats ovan är frågor om förvaltning av fördelning av utsläppsrätter såsom miljövård åländsk behörighet. Förvaltningsfrågorna sköts dock i enlighet med 59 b § 2 mom. självstyrelselagen av Energimyndigheten i riket, som ska bereda nationella fördelningsplaner med beaktande av Ålands synpunkter. Genom den nu upphävda och inte ersatta överenskommelseförordningen 2021:144 har Energimyndigheten i riket getts befogenheter att sköta frågor som rör ett nationellt register för bokföring av utsläppsenheter enligt Kyotoprotokollet såsom registrering, överlämnande och annullering av utsläppsrätter samt deras giltighet samt frågor om övervakning, anmälan och kontroll av utsläpp.

Inom EU har man även utarbetat lagstiftning om rapportering av koldioxidutsläpp från sjötransporter. Inom EU tillämpas MRV-förordningen för sjötransporter (EU) 2015/757, ändrad genom förordning (EU) 2023/957. Förordningen ålägger bolagen att övervaka, rapportera och verifiera koldioxidutsläpp från fartyg som omfattas av förordningen. MRV-förordningen utgör underlaget för tillämpningen av utsläppshandeln på sjöfartssektorn. Förordningen har i samband med översynerna av utsläppshandelsdirektivet ändrats för att svara mot behoven inom den framtida utsläppshandeln.

Behörighetsfrågan avseende MRV-förordningen

MRV-förordningen innehåller detaljerade bestämmelser för hur rapporteringen och övervakningen av koldioxidutsläpp ska gå till inom sjöfarten. Syftet med MRV-förordningen är att skydda miljön genom att minska sjöfartens utsläpp av miljöskadliga ämnen. Natur- och miljövård faller inom Ålands lagstiftningsbehörighet enligt 18 § 10 punkten självstyrelselagen. I den reviderade MRV-förordningen hänvisas det till direktiv 2003/87/EG om ett system för handel med utsläppsrätter för växthusgaser inom unionen och om

ändring av rådets direktiv 96/61/EG (ETS-direktivet) på ett flertal ställen, exempelvis artikel 3 b, d, p och q punkterna, artikel 6.8 samt i bilaga ii.

Det finns således en tydlig koppling mellan den reviderade MRV-förordningen och ETS-direktivet. Med beaktande av det ovan anförda och särskilt Ålandsdelegationens tidigare bedömningar av behörigheten med liknande innehåll som MRV-förordningens bestämmelser är landskapsregeringens slutsats att MRV-förordningen som helhet faller in under landskapets lagstiftningsbehörighet.

Med ovanstående resonemang tydliggörs att rederierna rapporterar utsläpp av växthusgaser enligt nuvarande EU-bestämmelser, att lagstiftningsbehörigheten till denna del tillhör Åland och att det inte finns något legalt hinder att en intäktsfördelningsmekanism mellan riket och Åland som fördelar de nationella intäkterna från utsläppshandeln kan basera sig på förslagsvis på faktisk handel med utsläppsrätter och faktiska utsläpp (se ett vidare resonemang i **Bilaga 3** Ålands landskapsregerings begäran om rekommendation enligt 59 b § självstyrelselagen för Åland daterad 30.5.2024).

Landskapsregeringens bemötande med anledning av ministeriernas utlåtanden rörande tillämpningen av 59 b § självstyrelselagen

Arbets- och näringsministeriet anger att särskilda överföringar till Åland (utöver avräkningen) skulle vara avtalsbaserade. Landskapsregeringen konstaterar att särskilda överföringar och överenskommelser utöver avräkningen inte är avtalsbaserade i rättslig mening utan grundar sig på hanteringen av gemensamma åtgärder enligt 59 b § självstyrelselagen – i det här fallet grundar sig överenskommelsen om fördelningen av inkomster från utsläppshandelssystemet även på en överenskommelseförordning mellan riket och Åland som ingåtts utgående från regleringen i 32 § självstyrelselagen. Landskapsregeringen konstaterar att 59 b § självstyrelselagen används som rättslig grund för att reglera krav från EU om gemensamma åtgärder och även för att finansiera särskilda krav från EU och hantering av så kallade gemensamma resurser (exempelvis fördelning av medel från den europeiska faciliteten för återhämtning och resiliens, medel från EU:s regional- och socialfonder samt EU-medel rörande EU:s gemensamma jordbruks- och fiskeripolitik).

I förarbetena till den senaste ändringen av självstyrelselagen där ett nytt ekonomiskt system infördes i kap. 7 självstyrelselagen finns inget som fastslår eller ens tyder på att praxisen och tillämpningen av 59 b § rörande gemensamma åtgärder och gemensamma resurser från EU skulle ha ändrats (se RP 320/2018). Därmed ska den praxis och tillämpningen av 59 b § självstyrelselagen som hittills varit allmänrådande fortsättningsvis vara gällande.

Arbets- och näringsministeriet anser att Finlands andel intäkter från utsläppshandeln inte är beroende av genomförandet av utsläppshandeln och att det är oklart ifall intäkterna utgör en del av gemensam åtgärd så som anges enligt 59 b § självstyrelselagen.

Landskapsregeringen anser det vara entydigt att genomförandet av utsläppshandelssystemet till den del det gäller fördelning av utsläppshandelsintäkter ska omfattas av 59 b § självstyrelselagen.

I Högsta domstolens utlåtande givet 29.5.2005 till republikens president gällande antagande av landskapslag om tillämpning i landskapet Åland av riksförfattningar om utsläppshandel anges att även om utsläppshandelsdirektivet inte innehåller något krav på att beviljandet av utsläppsrätter inom en medlemsstat borde skötas av en enda central myndighet, står det klart att beviljandet av utsläppsrätter i vart fall måste organiseras på ett sätt som säkerställer att alla verksamhetsutövare behandlas på enhetliga grunder. Vidare beskrivs och förtydligas det i regeringsproposition RP 315/2010 rd samt RP 228/2018 rd vilka delar i utsläppshandelssystemet som anses vara en gemensam åtgärd enligt 59 b § självstyrelselagen. När det gäller valet av auktionsplattform och auktionsförrättare ska i fråga om behörighetsfördelningen mellan Åland och riket de bestämmelser som finns i 59 b § självstyrelselagen och som gäller genomförande av beslut som har fattats inom Europeiska unionen beaktas. Om det i medlemsstaten endast kan vidtas en åtgärd i ett förvaltningsärende där både landskapet och riket har behörighet enligt självstyrelselagen, fattas beslutet om åtgärden av riksmyndigheten. Beslutet ska fattas efter samråd med landskapsmyndigheten så att samförstånd eftersträvas och landskapsmyndighetens synpunkter så långt som möjligt blir beaktade. Valet av auktionsplattform är en sådan fråga som omfattas av delad behörighet och där Finland kan vidta endast en åtgärd. Finland som stat kan endast delta i auktioner som genomförs via en gemensam auktionsplattform eller alternativt ordna en egen auktion i form av en s.k. opt out-auktion. Det är inte möjligt att ordna saken inom en medlemsstat så att utsläppsrätterna fördelas mellan flera olika handelsplattformar, exempelvis mellan en ordnad genom rikets försorg och en ordnad av landskapsregeringen. Frågan bör således avgöras genom samråd och en eventuell överenskommelse mellan Åland och riket. Under exempelvis den tredje och fjärde handelsperioden deltog Finland i Europeiska kommissionens och medlemsstaternas centraliserade auktion efter att Ålands landskapsregering hörts i frågan. I 59 b § 3 mom. självstyrelselagen för Åland fastställs det att om medlemsstaterna enligt gemenskapsrätten i ett sådant fall där både landskapet Åland och riket har behörighet får utse endast en förvaltningsmyndighet, utser riket denna myndighet. Valet av auktionsförrättare är exempel på ett sådant fall där endast en förvaltningsmyndighet utses, eftersom medlemsstaten enligt kommissionens auktionsförordning får förordna endast en auktionsförrättare. Medlemsstaterna har också möjlighet att förordna en gemensam auktionsförrättare. Under den tredje handelsperioden och efterföljandehandelsperioder var Energimyndigheten Finlands auktionsförrättare.

Med utgångspunkt i ovanredogjorda behörighetsfördelning, där det är tydligt att verkställande av auktioneringen av utsläppsrätter endast kan utföras av en myndighet, har de senaste antagna överenskommelseförordningarna mellan riket Åland hanterat fördelning av de nationella utsläppshandelsintäkterna och därmed hanterat frågan som en

gemensam åtgärd och därmed gemensam resurs enligt 59 b § självstyrelselagen. Åland kan inte med anledning av självstyrelsens bestämmelser ordna en egen auktionsplattform och en egen auktionsförrättare.

Att hantering och fördelning av de nationella utsläppsintäkterna är en integrerad del verkställande av utsläppshandelsdirektivet framkommer tydligt av artikel 8 i ändringsdirektiv (EU) 2018/410. Efter ändringsdirektivet framkommer det nu i utsläppshandelsdirektivet att utsläppsrätter som ska auktioneras ut av medlemsstaterna ska fördelas i enlighet med artikel 10 punkt 2 (artikel 10.1). Medlemsstaterna ska besluta om hur intäkterna från den auktionering av utsläppsrätter som avses i punkt 2 ovan ska användas och medlemsstaterna ska använda dessa intäkter för flera av de syften som anges i punkterna a-i (artikel 10.3). Av de syften som nämns är bl.a: utveckla förnybar energi och elöverföringsnät, minska växthusgasutsläppen, underlätta anpassning till klimatförändringarnas verkningar och finansiera forskning och utveckling och demonstrationsprojekt för minskade utsläpp och anpassning till klimatförändringarna, vidta åtgärder för att förhindra avskogning, stödja skydd och återställande av torvmark, skogar och andra landbaserade ekosystem eller havsbaserade ekosystem, investera i och påskynda övergången till transportsätt som avsevärt bidrar till utfasningen av fossila bränslen i sektorn, åtgärder för att fasa ut fossila bränslen i sjöfartssektorn, åtgärder för hållbara alternativa bränslen och finansiera åtgärder för att stödja utfasningen av fossila bränslen på flygplatser. Medlemsstaterna ska informera kommissionen om hur intäkterna används och om de åtgärder som vidtagits enligt punkt 3 i artikel 10 i sina rapporter som lämnas in enligt artikel 19.2 i förordning (EU) 2018/1999, och i förekommande fall när så är lämpligt närmare ange vilka intäkter som använts och åtgärder som vidtagits för att genomföra medlemsstaternas integrerade nationella energi- och klimatplaner som lämnats in i enlighet med den förordningen. Landskapsregeringen konstaterar därför att rapportering hur de nationella utsläppshandelsintäkterna används ska tillställas kommissionen och därmed ska även Ålands hantering av intäkterna rapporteras till Europeiska kommissionen.

Nedan kan nämnas två fall där riket och Åland har överenskommit om fördelning av en s.k gemensam resurs baserat på en gemensam åtgärd enligt 59 b § självstyrelselagen; fördelning av användning av nationella medel från faciliteten för återhämtning och resiliens (RRF-medel) samt finansiering och fördelning av användning av nationella jordbruksmedel. Arbets- och näringsministeriet och finansministeriet anser att bägge fallen inte är jämförbara med hanteringen av de nationella utsläppshandelsintäkterna. Arbets- och näringsministeriet skriver att i fallen med RRF-finansiering och användning av jordbruksmedel är en förutsättning för finansiering en åtgärd som medlemsstaten har vidtagit, dvs. projekt vars plan och genomförande är beroende av myndighetens förvaltningsåtgärder. Vidare skriver ministeriet att intäkterna från utsläppshandeln inte är beroende av medlemslandets genomförande, vilket innebär att de enligt ministeriet inte direkt skulle kunna jämföras med ovan nämnda exempel. Landskapsregeringen anser att

denna bedömning är felaktig och vilseledande. För det första anges i direktivet förhållandevis detaljerat ordalag vad de nationella utsläppshandelsintäkterna ska användas till, för det andra finns det en tydlig rapporteringskyldighet till kommissionen hur dessa medel används för att kontrollera att medlemsstaterna uppfyller villkoren och bestämmelserna i artikel 10 och för det tredje anges det i 45 § lagen om utsläppshandel (FFS 1270/2023) att Finlands auktionsintäkter eller motsvarande belopp ska användas för de syften som nämns i bilaga IV till lagen och att användningen av intäkterna eller motsvarande belopp årligen ska rapporteras till kommissionen. Kopplingen till 59 b § självstyrelselagen om gemensam åtgärd är därmed att Finland och Åland ska använda utsläppshandelsintäkterna såsom villkorat i direktivet samt att en rapportering hur de nationella utsläppshandelsintäkterna används ska tillställas kommissionen.

I förhållande till utsläppshandelsintäkterna för riket och om 59 b § 2 mom. i självstyrelselagen är tillämpligt på dem, ställer sig justitieministeriet frågan huruvida sådana intäkter enligt utsläppshandelsdirektivet är tillgodohavanden uttryckligen för medlemsstaten och dessutom förutsätter genomförandeåtgärder nationellt. Vidare skriver ministeriet att om ett genomförande av direktivet inom landskapets lagstiftningsbehörighet uttryckligen innefattar åtgärder i anslutning till intäkterna, kunde detta förutsätta det samråd som föreskrivs i bestämmelsen för avskiljande av landskapets andel av dem. Landskapsregeringen anser att ordalydelsen i artikel 10.2 och 10.3 i utsläppshandelsdirektivet och i 45 § lag om utsläppshandel (samma bestämmelser i 45 § kommer att tillämpas på Åland när den nya blankettlagstiftningen är i kraft), kopplat till rikets skyldighet genom 59 b § 2 och 3 mom. självstyrelselagen att ordna auktionsplattform och utse auktionsförrättare, innebär att det finns tydliga skyldigheter inom både rikets och Ålands behörighet att genomföra ekonomiska och finansiella åtgärder av de nationella intäkterna från utsläppshandeln och att användningen av dessa ska rapporteras till kommissionen. Efter att sjöfarten införlivas i utsläppshandeln är Ålands andel av de utsläppshandelsintäkter som inflyter till riket i form av nationella utsläppshandelsintäkter markant större än tidigare då endast industrianläggningar ingick i utsläppshandelssystemet.

Landskapsregeringen konstaterar att 59 b § självstyrelselagen om hanteringen av en gemensam åtgärd är tänkt att utgöra rättslig grund för att finansiera särskilda krav från EU och hantera fördelningen av gemensamma resurser. Avräkningsystemet utgående från självstyrelselagen är enligt 45 § självstyrelselagen utformat för att täcka utgifterna för självstyrelsen och inte särskilda krav som tillkommer p.g.a. särskild EU-reglering och -finansiering. Åland har precis som riket omfattande krav på omställning av samhället mot att minska växthusgasutsläppen, men för Ålands del gäller detta särskilt växthusgasutsläpp från skärgårdstrafiken och sjöfarten samt att särskilda åtgärder och finansieringsbehov behövs för att anpassa dessa sektorer till nya EU-krav. Åland måste precis som riket därför få särskild finansiering för de krav som ställs i utsläppshandelsdirektivet och annan EU-lagstiftning. Arbets- och näringsministeriets och finansministeriets ståndpunkter om

hanteringen av en gemensam åtgärd enligt 59 b § självstyrelselagen och att tillämpningen av bestämmelserna i paragrafen ska kopplas till avräkningssystemet innebär en ändring och avvikelse från praxis samt hur självstyrelselagen och främst 59 b § självstyrelselagen alltid tillämpats. En sådan från riket ensidig ändring eller avvikelse från praxis och tillämpning av självstyrelselagen är inte möjlig utgående från 69 § självstyrelselagen. Att finansministeriet nu har denna hållning och dessutom i sitt utlåtande tillägger *"Finansministeriet framför vidare att vid fördelningen av gemensamma EU-resurser kan dubbla utbetalningar till landskapet via å ena sidan avräkningen enligt 47 § och å den andra sidan 59 b § i självstyrelselagen ur samma resurs inte godkännas. Trots tidigare praxis där små belopp eller bristfällig kunskap om utfallet av det ekonomiska systemet har tillåtit detta, kan det inte längre anses motiverat eller skäligt varken ur god förvaltnings- och jämställdhetssynvinkel eller särskilt ur budgetperspektiv och användningen av offentliga medel"* är ytterst märkligt då berörda tjänstemän och ministeriet som helhet nu senast själva varit med och fastställt en andel om 0,55 % för Åland vad gäller fördelning av användning av nationella medel från faciliteten för återhämtning och resiliens (RRF-medel) utan att sedan koppla detta till avräkningssystemet. Detta visar tydligt att även finansministeriet tillämpat 59 b § i självstyrelselagen och själva frikopplat tillämpningen av bestämmelsen och gemensamma resurser från EU kontra avräkningssystemet och finansieringen av självstyrelsen enligt 7 kap. självstyrelselagen. Det bör tilläggas att programperioden för berörda RRF-medel där Ålands andel totalt uppgår till cirka 10 miljoner euro fortsättningsvis pågår och att finansministeriet inte i det sammanhanget själva följt det man nu anser vara omotiverat eller oskäligt ur god förvaltnings- och jämställdhetssynvinkel.

Sammanfattningsvis kan konstateras att tillämpningen av 59 b § i självstyrelselagen och den praxis som uppstått sedan Ålands och Finlands inträde i den Europeiska unionen 1995 alltid har varit att en så kallad gemensam resurs fördelats mellan Finland och Åland enligt en överenskommelse. Det är enbart tillämpningen av denna bestämmelse och den praxis som utvecklats sedan 1995 som avgör hur de intäkter den finska staten får från utsläppshandeln ska fördelas mellan Finland och Åland. Att utsläppshandelssystemet är kopplad till en så kallad gemensam åtgärd och att utsläppshandelsintäkterna utgör en gemensam resurs framgår bland annat av att HD konstaterat att en uppdelning av Finlands totala utsläppsrätter mellan Åland och riket inte är förenlig med EG-direktivet 2003/87/EG, då det skulle medföra olika fördelningskriterier och därmed olika behandling av aktörer på Åland och i riket (HD dnr 2005/61). Enligt direktivet kan varje medlemsland endast ges en utsläppskvot. Det kan således endast finnas en gemensam utsläppskvot, medan förvaltningen av fördelningen av utsläppsrätter är delad mellan Åland och riket. I praktiken innebär detta att nationella fördelningsplaner ska beredas med beaktande av Ålands synpunkter och att 59 b § självstyrelselagen har tillämpats på hela utsläppshandelssystemet och intäktsfördelningen mellan Åland och riket ända sedan år 2005. Utgående från 69 § självstyrelselagen kan inte heller riket ensidigt ändra denna tillämpning eller göra avvikelser från självstyrelselagen bara för att beloppen är större samt att riket därför nu anser det omotiverat eller oskäligt. I förarbetena till den senaste ändringen av självstyrelselagen där

ett nytt ekonomiskt system infördes i kap. 7 självstyrelselagen finns inget som fastslår eller ens tyder på att praxisen och tillämpningen av 59 b § rörande gemensamma åtgärder och gemensamma resurser från EU skulle ha ändrats (se RP 320/2018). Landskapsregeringen konstaterar därför att det har utvecklats en övergripande tillämpning och praxis för hanteringen av en gemensam resurs kopplat till en gemensam åtgärd enligt 59 b § självstyrelselagen även om grunden för fördelningen av en gemensam resurs kan skilja från fall till fall beroende på exempelvis andelen befolkningens mängd (RRF-medel) eller storleken på jordbrukssektor (jordbruksmedel). Detta innebär att överenskommelser mellan riket och Åland gällande hantering av en gemensam resurs kan se olika ut samt att det enbart är självstyrelselagen och tillämpningen av 59 b § självstyrelselagen som avgör fördelningen av en gemensam resurs mellan riket och Åland. Ifall Åland inte separat får ta del av gemensamma resurser från EU finns inte förutsättningar för självstyrelsen att inom åländsk behörighet uppfylla de krav som kommer från EU-rätten och på sikt medför detta att Ålands förutsättningar att vara en del av den Europeiska unionen påverkas.

Universalprincipen

Finansministeriet hänvisar felaktigt i sitt utlåtande till universalprincipen och Finlands riksdags budgetmakt. I Finland finns två parlament i form av Ålands lagting och Finlands riksdag där bägge parlament har både exklusiv lagstiftningsbehörighet och budgetmakt. Finansministeriet framför även att enligt direktiv (EU) 2023/959 bör auktionsintäkter eller motsvarande ekonomiska värde av sådana auktionsintäkter användas för klimatrelaterade ändamål. Landskapsregeringen konstaterar dock att bestämmelserna gällande vad auktionsintäkterna ska användas till är ett tvingande krav enligt ordalydelsen i artikel 10.3 i direktivet och riket har även implementerat detta i 45 § lagen om utsläppshandel. Finansministeriet anser att universalitetsprincipen, enligt vilken inkomsterna samlas i statens gemensamma centralkassa ur vilken de används för de ändamål som Finlands riksdag beslutat om, innefattar även dessa inkomster och därmed kan användas till andra ändamål oavsett vad som anges i direktivet och 45 § i lagen om utsläppshandel. I sitt resonemang kring universalprincipen och Finlands riksdags budgetmakt beaktar inte finansministeriet ovannämnda lagkrav och inte heller att Ålands lagting och självstyrelsen enligt 44 § självstyrelselagen har en exklusiv budgetmakt samt att Ålands lagting har rätt att budgetera medel vad rör t.ex. miljövard (klimatrelaterade ändamål), elinfrastruktur och näringslivsstöd på Åland vilka är de rättsområden som främst är aktuella för de åtgärder som omfattas av artikel 10.3 i direktivet.

En ändring av tillämpningen och praxis kring gemensamma åtgärder och resurser från EU kräver en ändring av självstyrelselagen

Justitieministeriet beskriver i sitt utlåtande att frågan om man mot bakgrund av avräkningssystemets uppbyggnad bör eller inte bör frångå särskilda betalningsandelar till landskapet från EU-medel är principiellt mycket viktig. Detta vill även landskapsregeringen understryka. Ministeriet beskriver att praxis har utvecklats över tid så att under Finlands och Ålands EU-medlemskap, har för landskapet avskilts sådana särskilda betalningsandelar av

EU:s medel under respektive EU:s programperiod för de nationella stödprogram som kommissionen godkänt och som omfattat stödåtgärder på rättsområden också inom landskapets lagstiftningsbehörighet. Ålands landskapsregering och det behöriga ministeriet har då kommit överens om landskapets andelar av sådana EU-medel. Enligt arbets- och näringsministeriets skrivelse beaktas sådana intäkter som hör till tillämpningsområdet för 59 b § 2 mom. i självstyrelselagen också i avräkningen enligt 7 kap. i självstyrelselagen. Justitieministeriet anser med rätta att effekterna i sin helhet av en sådan ändring av praxis och ändring av tillämpningen av 59 b § i självstyrelselagen inte kan göras utgående från Ålandsdelegationens kommande utlåtande eller utan ändring av självstyrelselagen. Ministeriet förklarar att en sådan sak ska lösas på ett eller annat sätt med lagstiftningsåtgärder. Ministeriet konstaterar också att behovet av att precisera gällande reglering i 59 b § i självstyrelselagen har uppmärksamats i anslutning till beredningen av en ny självstyrelselag och att EU:s finansieringsandelar till Finland har, enligt hur situationen över tid uppfattas vid justitieministeriet, vid sidan av fiskerikvoterna tolkats att höra till tillämpningsområdet för 59 b § 1 och 2 mom. självstyrelselagen. Om tillämpning av nyss nämnda lagrum i framtiden enligt arbets- och näringsministeriet och finansministeriet ska kopplas till kap. 7 och avräkningssystemet ska detta genomföras genom ändring av självstyrelselagen.

Till denna del delar landskapsregeringen fullt ut justitieministeriets bedömning att en ensidig ändring från riket vad gäller tillämpningen eller en avvikelse från självstyrelselagen och i detta fall 59 b § i självstyrelselagen rörande hanteringen av gemensamma resurser och åtgärder från EU inte är möjlig och att detta utgående från 69 § i självstyrelselagen kräver en ändring av självstyrelselagen. Landskapsregeringen anser även att Ålandsdelegationens behandling av ärendet behöver utgå från en helhetssyn och även beakta kommande EU-krav och självstyrelsens möjlighet att även framöver likt nu finansiera åtgärder med anledning av dessa krav. Dessa krav från EU och finansieringen av åtgärder för att uppfylla kraven har alltid hanterats separat och utgående från regleringen 59 § b i självstyrelselagen. Ifall självstyrelsen inte erhåller separat finansiering för att uppfylla nya krav från EU som överhuvudtaget inte beaktats när det ekonomiska systemet för självstyrelsen i 7 kap. i självstyrelselagen togs fram eller hittills tillämpats så ändras Ålands förutsättningar att vara en del av Europeiska unionen. Bara vad gäller utsläppsrättshandeln så är nästa steg inom EU att skapa ett utsläppshandelssystem för distribution av fossila bränslen (det så kallade ETS 2) där det dessutom, förutom utsläppshandelsintäkter, kommer tilldelas EU-fondmedel till medlemsstaterna som sedan ska finansiera vissa bestämda klimatförbättrande åtgärder. Precis som rikets energimyndighet anger i sitt utlåtande kommer från och med 2027 (eller senast 2028) utsläppsrätter genom det nya utsläppshandelssystemet också att utfärdas genom auktionering. Användningen av de auktionsintäkter som så småningom kommer att tillfalla medlemsstaterna kommer att vara föremål för en liknande avgränsning som i fallet med den allmänna utsläppshandeln och avgörandet av detta ärende kommer att få stora konsekvenser för hur intäkterna från ETS2-auktionerna men även framtida gemensamma resurser från EU ska hanteras mellan Åland och Finland.

Landskapsregeringens ståndpunkt gällande intäktsfördelning från utsläppsauktioner

Enligt 4 § i överenskommelseförordningen ska landskapsregeringen och Energimyndigheten komma överens om hur Energimyndigheten ska ersättas för kostnaderna för skötseln av avsedda förvaltningsuppgifter som gäller registret i landskapet Åland. Enligt samma paragraf ska intäkterna från auktioneringen av utsläppsrätter som återförs till staten, och som härrör från försäljning av utauktionerade utsläppsrätter för landskapet, överförs från statens medel till landskapet på det sätt landskapsregeringen och Energimyndigheten kommer överens om. Landskapets andel av den totala kvantiteten utauktionerade utsläppsrätter bestäms enligt samma paragraf på samma sätt som Finlands andel av de utsläppsrätter som auktioneras ut av samtliga medlemsstater baserat på åländska industriella anläggningars andel av utsläpp i Finland. Fördelningsgrunden är således i enlighet med artikel 10.2 i Europaparlamentets och rådets direktiv 2003/87/EG sådan artikeln lyder senast ändrad genom Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2018/410 om ändring av direktiv 2003/87/EG för att främja kostnadseffektiva utsläppsminskningar och koldioxidsnåla investeringar och beslut (EU) 2015/1814.

Landskapsregeringen konstaterar att den överenskommelseförordning som ingicks år 2021 hänvisar till ändringsdirektivet (direktiv (EU) 2018/410), vilket föranleder att riket som part med utgångspunkt i det ändrade direktivet där sjöfarten inkluderas i utsläppshandeln de facto redan har accepterat utgångspunkten att Åland ska ha rätt till en viss andel av Finlands intäkter från utsläppshandeln utöver avräkningen enligt 46 § självstyrelselagen. Att arbets- och näringsministeriet nu anser att Åland endast ska kompenseras genom avräkningen går stick i stäv med rikets nuvarande åtaganden och praxis och tillämpning av 59 b § självstyrelselagen, nuvarande intäktsfördelning och överenskommelseförordningen. Denna tolkning och avvikelser från praxis i liknande ärenden strider som nämnts tidigare mot det faktum att ända sedan 2005 har intäkterna från utsläppsrättshandeln och hela utsläppshandelssystemet med kopplade åtgärder hanterats som en gemensam åtgärd och därmed en s.k. gemensam resurs där 59 b § självstyrelselagen tillämpats. Inget har ändrats i sak när sjöfarten införlivats i utsläppshandelssystemet. Det enda som ändrats, vilket inte har någon juridisk relevans enligt självstyrelsesystemet, är att summorna för intäkterna från utsläppsrättshandeln ökat och att sjöfarten inkluderats vilket har ändrat på den andel åländska aktörer kommer att handla med utsläppsrätter.

Enligt det ändrade utsläppshandelsdirektivet ska infogandet av sjötransporterna inte förändra fördelningsgrunden mellan medlemsländerna gällande intäkterna av auktioneringen av utsläppsrätter. Arbets- och näringsministeriet har bedömt att infogandet av sjöfarten ger en intäktsökning till systemet om cirka 10 procent. Den åländska handelsflottan utgör ca 40 procent av den totala finska sjöfarten.

Sett ur nationen Finlands perspektiv utgör sjöfarten en relativt begränsad del av de finska intäkterna, men då sjöfarten är en mycket stor del av den åländska näringen och även av

Finlands sjöfart som helhet anser landskapsregeringen att sjöfartens införlivande i utsläppshandelssystemet ska beaktas när intäktsfördelningen mellan riket och Åland bestäms, även om inte grunderna för fördelningen av auktionsintäkter ändras mellan medlemsländerna.

Landskapsregeringen framhäver att förslaget om att sjöfartens andel av utsläppshandeln ska beaktas i fördelningen av utsläppshandelsintäkter mellan riket och Åland inte går emot nuvarande princip hur fördelningen mellan riket och Åland beräknas samt att regleringen i 59 b § självstyrelselagen är tillämplig. Förslaget följer därför principerna för nuvarande fördelningsgrund som baseras på industriella anläggningars andel av utsläpp och en fortsatt tillämpning av 59 b § självstyrelselagen vad gäller intäkterna från utsläppsrättshandeln och hela utsläppshandelssystemet med kopplade åtgärder. Landskapsregeringen anser, med hänvisning till Ålands lagtings exklusiva budgetmakt inom åländsk behörighet, att fördelningen mellan riket och Åland ska göras före eventuella prioriteringar om användningsändamål för intäkterna i riket. Landskapsregeringen kommer att använda de auktionsintäkter som tillfaller Åland till de ändamål som nämns i artikel 10.3 i direktivet och i enlighet med 45 § lagen om utsläppshandel som genom lagförslag nr 12/2023-2024 avses göras tillämplig även på Åland.

Utgående från ovanstående är landskapsregeringens ståndpunkt att statens intäkter från utsläppsauktionerna som kopplas till fartyg som tillhör rederier med hemort i landskapet ska tillfalla Åland och att 59 b § självstyrelselagen likt tidigare är tillämplig vad gäller intäkterna från utsläppsrättshandeln och hela utsläppshandelssystemet med kopplade åtgärder.

	2024	2025	2026	2027	2028	2029	2030
Uppskattat pris på utsläppsrätter [euro per ton]	90	95	100	105	110	115	120
Uppskattade totala ETS-intäkter [miljoner euro]	528	666	629	720	642	554	456
Sjöfarten 10 % av totalen [miljoner euro]	52,8	66,6	62,9	72	64,2	55,4	45,6
Ålands andel, ca 40 % av den finska handelssjöfarten [miljoner euro]	20,6	26,0	24,5	28,1	25,0	21,6	17,8
Sänkt samfundsskatt enligt uppskattningen av ETS-intäkter (20 % av minskad vinst för de åländska rederierna) [miljoner euro]	4,12	5,2	4,9	5,62	5	4,32	3,56
Höjningen av avräkningsbeloppet pga. att sjöfarten inkluderas i utsläppshandeln [miljoner euro]	0,248	0,313	0,296	0,338	0,302	0,260	0,214

Tabellen visar en uppskattning av ETS-intäkter och jämförelser av olika fördelningar, dock utan beaktande av ö-undantaget för fartyg i trafik mellan Åland och riket och utan beaktande av avdraget för EU:s egna medel.

I utsläppshandelsdirektivet och i bilaga IV till lagen om utsläppshandel framgår vilka områden riket och Åland åläggs att använda de nationella intäkterna från utsläppshandeln till. Där framgår bland annat (som ett av alternativen) att medlen kan användas för att investera i och påskynda övergången till transportsätt som avsevärt bidrar till utfasningen av fossila bränslen i sektorn, inbegripet utveckling av klimatvänlig person- och godstransport på järnväg, busstjänster och bussteknik, åtgärder för att fasa ut fossila bränslen i sjöfartssektorn, inbegripet förbättrad energieffektivitet för fartyg, hamnar, innovativ teknik och infrastruktur samt hållbara alternativa bränslen, såsom vätgas och ammoniak som framställs med förnybar energi, och utsläppsfri framdrivningsteknik. Det är således även ändamålsenligt av dessa skäl att intäkter från utsläppsrätter hänförliga till fartyg som tillhör rederier med hemort i landskapet ska tillfalla Åland.

Klimatförbättrande åtgärder och infrastruktursatsningar som behöver göras för att leva upp till EU:s klimatomål

De utsläppshandelsintäkter som tilldelas Åland kommer att användas till ändamål som nämns i direktivet och i lagen om utsläppshandel; klimatförbättrande åtgärder och infrastruktursatsningar för förnybara drivmedel. Åland har stora utmaningar gällande infrastruktursatsningar för att tillmötesgå nya krav både gällande infrastruktur samt för

tonnage inom skärgårdstrafik och handelssjöfarten på Åland. Åland har tre internationella hamnar, ett eget stamelnät samt sju landskapsägda färjor och åtta linfärjor som samtliga är fossildrivna. De frigående färjorna inom skärgårdstrafiken förbrukar årligen ca 6.7 miljoner liter bränsle och står för 6 procent av Ålands utsläpp av koldioxid och sannolikt kommer även skärgårdstrafiken i framtiden fasa in i utsläppsrättshandelssystemet. För att nå Ålands mål om minskad klimatbelastning bedöms det nödvändigt att byta framdriften av färjorna från dagens fossila drivmedel. Förutom de landskapsägda färjorna finns det tre rutter som trafikeras av färjor som ägs av entreprenörerna och färjor inom handelssjöfarten. För att kunna gå över till eldrivna färjor som laddas i hamnarna krävs mycket stora investeringar i elnätet. Kostnaden för redan nu kända och planerade klimatförbättrande åtgärder uppgår på Åland till över 500 miljoner euro.

Sammanfattning

Landskapsregeringen konstaterar att landskapsregeringen och berörd riksmyndighet inte kunnat komma överens om fördelningen av de intäkter som utsläppsrätterna inbringar till Finland. Med anledning av det ovanstående har Ålands landskapsregering bitt Ålandsdelegationen att avge en rekommendation enligt 59 b § självstyrelselagen för Åland (FFS 1144/1991) avseende fördelningen av de intäkter som utsläppsrätterna inbringar.

Tillämpningen av 59 b § i självstyrelselagen och den praxis som uppstått sedan Ålands och Finlands inträde i den Europeiska unionen 1995 har alltid varit att en så kallad gemensam resurs fördelats mellan Finland och Åland enligt en överenskommelse. Det är enbart tillämpningen av denna bestämmelse och den praxis som utvecklats sedan 1995 som avgör hur de intäkter den finska staten får från utsläppshandeln ska fördelas mellan Finland och Åland. Att utsläppshandelssystemet är kopplad till en så kallad gemensam åtgärd och att utsläppshandelsintäkterna utgör en gemensam resurs framgår bland annat av att HD konstaterat att en uppdelning av Finlands totala utsläppsrätter mellan Åland och riket inte är förenlig med EG-direktivet 2003/87/EG, då det skulle medföra olika fördelningskriterier och därmed olika behandling av aktörer på Åland och i riket (HD dnr 2005/61). Enligt direktivet kan varje medlemsland endast ges en utsläppskvot. Det kan således endast finnas en gemensam utsläppskvot, medan förvaltningen av fördelningen av utsläppsrätter är delad mellan Åland och riket.

En ensidig ändring från riket vad gäller tillämpningen eller en avvikelse från självstyrelselagen och i detta fall 59 b § självstyrelselagen rörande hanteringen av gemensamma åtgärder och resurser från EU är inte möjlig utgående från 69 § självstyrelselagen och kräver, likt justitieministeriet konstaterar i sitt utlåtande, en ändring av självstyrelselagen.

Avslutningsvis vill landskapsregeringen framföra att detta ärende och hur gemensamma åtgärder och resurser från EU ska fördelas mellan Finland och Åland är en mycket viktig principiell fråga både vad gäller själva självstyrelsesystemet samt Ålands förutsättningar att

vara en del av den Europeiska unionen. Åland har sedan EU-inträdet 1995 krävt en representation i unionens beslutande organ utan att dessa krav tillmötesgått av Finland. Ifall Åland och självstyrelsen nu även ska förvägras separat finansiering för de krav som följer av EU-rätten uppstår utöver ett demokratiskt underskott även ett finansiellt underskott för självstyrelsen att forma och utföra de åtgärder som krävs inom lagtingets lagstiftningsbehörighet för att uppfylla krav från EU. Detta tydliggörs tydligt vad gäller frågan om intäkter från utsläppsrättshandeln där bara kostnaden för redan nu kända och planerade klimatförbättrande åtgärder för att uppfylla EU:s krav beräknas uppgå till över 500 miljoner euro på Åland.

Lantråd

Katrin Sjögren

Minister

Jesper Josefsson

BILAGOR

- Republikens presidents förordning (2021:144) om skötseln i landskapet Åland av förvaltningsuppgifter som gäller handel med utsläppsrätter avseende växthusgaser (överenskommelseförordning)
- Lagförslag till Ålands lagting gällande ändringar i landskapslagen om tillämpning i landskapet Åland av riksförfattningar om utsläppshandel (lagförslag nr 12/2023-2024)
- Ålands landskapsregerings begäran om rekommendation enligt 59 b § självstyrelselagen för Åland daterad 30.5.2024 (ÅLR 2024/3700)

FÖR KÄNNEDOM

Ålands lagting, Självstyrelsepolitiska nämnden

SÄNDLISTA

Ålandsdelegationen
Arbets- och näringsministeriet

REPUBLIKENS PRESIDENTS FÖRORDNING

om skötseln i landskapet Åland av förvaltningsuppgifter som gäller handel med utsläppsrätter avseende växthusgaser

Utgiven i Helsingfors den 31 augusti 2021*

I enlighet med republikens presidents beslut föreskrivs med stöd av 32 § i självstyrelselagen för Åland (1144/1991), sådan paragrafen lyder delvis ändrad i lag 1556/1994 och 68/2004, samt med samtycke av Ålands landskapsregering:

1 §

Tillämpningsområde

Denna förordning innehåller bestämmelser om skötseln i landskapet Åland av sådana förvaltningsuppgifter gällande handel med utsläppsrätter som det föreskrivs om i lagen om utsläppshandel (311/2011) och som avses i landskapslagen om tillämpning i landskapet Åland av riks författningar om utsläppshandel (Ålands författningssamling 2009:31, ändrad ÅFS 2010:88, ÅFS 2012:66 samt ÅFS 2015:105).

2 §

Ålands landskapsregerings uppgifter

Ålands landskapsregering ska fatta beslut om en förteckning över anläggningar i landskapet och de utsläppsrätter som avses bli beviljade för var och en av dem jämte motiveringar för detta. Ålands landskapsregering beslutar dessutom om fördelning och beviljande av utsläppsrätter till verksamhetsutövare samt om ändring av utsläppsrätter.

3 §

Energimyndighetens uppgifter

De förvaltningsuppgifter som gäller det register som avses i 8 kap. i lagen om utsläpps-

handel och registerförvaltningen enligt 9 kap. i den lagen samt de förvaltningsuppgifter som gäller kontrollörer enligt 61–64 § i den lagen sköts i landskapet Åland av Energimyndigheten.

4 §

Ersättningar

Energimyndigheten ersätts för kostnaderna för skötseln av i 3 § avsedda förvaltningsuppgifter som gäller registret i landskapet Åland på det sätt som landskapsregeringen och Energimyndigheten kommer överens.

Intäkterna från auktioneringen av utsläppsrätter som återförs till staten, och som härrör från försäljning av utauktionerade utsläppsrätter för landskapet, överförs från statens medel till landskapet på det sätt landskapsregeringen och Energimyndigheten kommer överens. Landskapets andel av den totala kvantiteten utauktionerade utsläppsrätter bestäms, på samma sätt som Finlands andel av de utsläppsrätter som utauktionerats av samtliga medlemsstater, i enlighet med artikel 10.2 i Europaparlamentets och rådets direktiv 2003/87/EG om ett system för handel med utsläppsrätter för växthusgaser inom gemenskapen och om ändring av rådets direktiv 96/61/EG, sådan artikeln lyder senast ändrad genom Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2018/410 om ändring av direktiv 2003/87/EG för att främja kostnadseffektiva utsläppsminskningar och koldioxidsnåla investeringar, och beslut (EU) 2015/1814.

* Finlands författningssamling nr 801/2021

5 §
Ikraftträdande

Denna förordning träder i kraft den 1 september 2021.

Genom denna förordning upphävs republikens presidents förordning om skötseln i land-

skapet Åland av förvaltningsuppgifter som gäller handel med utsläppsrätter avseende växthusgaser (199/2013).

Helsingfors den 27 augusti 2021

Republikens President
Sauli Niinistö

Justitieminister Anna-Maja Henriksson

Till Ålands lagting

Reviderad lag om utsläppshandel

Huvudsakligt innehåll

Landskapsregeringen lämnar förslag till ändringar i landskapslagen om tillämpning i landskapet Åland av riksförfattningar om utsläppshandel. Ändringarna föreslås med anledning av den senaste revideringen av utsläppshandelsdirektivet och EU:s förordning om övervakning, rapportering och verifiering av koldioxidutsläpp från sjötransporter. Lagförslaget bör behandlas så snabbt som möjligt då direktivets genomförandetid gick ut den 1 januari 2024. Genom denna lagstiftning inkluderas de åländska rederierna i utsläppshandelssystemet och konsekvensen av att inte implementera EU-direktivet är således att de åländska rederierna inte omfattas av utsläppsrättshandelssystemet.

INNEHÅLL	
Huvudsakligt innehåll	1
Allmän motivering	3
1. Bakgrund	3
1.1 Det centrala innehållet i direktivet.....	3
1.2 Övriga ändringar i direktivet	4
1.3 Gällande regelverk på Åland	4
2. Lagstiftningsbehörighet.....	4
2.1 Behörigheten mellan Åland och Finland gällande sjöfartens införlivande i EU:s utsläppshandelssystem	4
2.2 Behörighetsfrågan avseende MRV-förordningen	6
2.3 Landskapsregeringens ståndpunkt gällande intäktsfördelning från utsläppsauktioner	7
3. Landskapsregeringens förslag	8
4. Förslaget konsekvenser	9
4.1 Ekonomiska konsekvenser	10
4.2 Andra ekonomiska konsekvenser för den åländska samhällsekonomin	12
4.3 Konsekvenserna för den åländska samhällsekonomin om fördelningsgrunden gällande intäkterna av auktioneringen av utsläppsrätter inte justeras mellan Åland och riket.....	13
4.4 Klimatförbättrande åtgärder och infrastruktursatsningar som behöver göras för att leva upp till EU:s klimatmål	14
4.5 Andra konsekvenser för miljön.....	14
4.6 Konsekvenser för Ålands energimyndighet	14
4.7 Övriga konsekvenser	15
Detaljmotivering	15
Ändring av landskapslagen om tillämpning i landskapet Åland av riksförfattningar om utsläppshandel	15
Lagtext	16
L A N D S K A P S L A G om ändring av landskapslagen om tillämpning i landskapet Åland av riks­författningar om utsläppshandel	16
Parallelltexter	17

Allmän motivering

1. Bakgrund

Europeiska unionens (EU) utsläppshandelssystem är den viktigaste unionsomfattande politiska åtgärden för att nå utsläppsminskningarna. Till tillämpningsområdet för EU:s utsläppshandel hör för närvarande stora industri- och energiproduktionsanläggningar samt luftfarten inom Europeiska ekonomiska samarbetsområdet (EES-området). Målet med utsläppshandeln är att styra samhällena till att minska sina utsläpp på ett kostnadseffektivt sätt. Utsläppshandeln har på EU-nivå i hög grad bidragit till att minska utsläppen.

Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2023/959 om ändring av direktiv 2003/87/EG om ett system för handel med utsläppsrätter för växthusgaser inom unionen och beslut (EU) 2015/1814 om upprättande och användning av en reserv för marknadsstabilitet för unionens utsläppshandelssystem (nedan omarbetningen av utsläppshandelsdirektivet) publicerades i EU:s officiella tidning den 10 maj 2023. Direktivet har genomförts i riket genom en ny lag om utsläppshandel (FFS 1270/2023) som trädde i kraft den 1 januari 2024.

1.1 Det centrala innehållet i direktivet

Den mest betydande ändringen i tillämpningsområdet är att sjötransporterna integreras stegvis från och med den 1 januari 2024 så att de i slutändan fullt ut omfattas av systemet. På sjötransporter tillämpas i många avseende samma regler som på stationära anläggningar. Utsläppshandeln omfattar resor med fartyg med en bruttodräktighet av minst 5 000 som transporterar frakt eller passagerare i kommersiellt syfte samt utsläppen från dessa fartyg i hamnar inom unionen. Off shore-fartyg med en bruttodräktighet av minst 5 000 kommer att omfattas av utsläppshandeln från och med den 1 januari 2027. (Artikel 3a, bilaga 1, artikel 3ga).

Skyldigheten att lämna in ett antal utsläppsrätter som motsvarar utsläppen gäller rederierna (artikel 12.3). Med rederi avses fartygets ägare eller en annan organisation eller person som enligt bilagan till Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 336/2006 (artikel 3v) har övertagit ansvaret för fartygets drift och för att Internationella sjöfartsorganisationens (*International Maritime Organization*, IMO:s) internationella organisationsregler följs.

Enligt direktivet ska rederierna för 2024 lämna in utsläppsrätter motsvarande 40 procent av de rapporterade utsläppen och för 2025 utsläppsrätter motsvarande 70 procent av de rapporterade utsläppen. I fråga om utsläppen för 2026 och framöver ska 100 procent av utsläppsrätterna överlämnas. (Artikel 3ga)

Utsläppsrätterna auktioneras ut inom hela EU. För sjötransporterna har det inte skapats några egna separata utsläppsrätter. På sjötransporter tillämpas inte heller förfarandet för gratis tilldelning av utsläppsrätter.

Utsläppshandeln tillämpas fullt ut på sådana utsläpp från fartyg som uppkommer när fartygen ligger i hamn i en medlemsstat, och på resor mellan hamnar som hör till medlemsstaterna. Dessutom gäller skyldigheterna inom utsläppshandeln 50 procent av de utsläpp som uppkommer vid resor mellan hamnar i medlemsstaterna och tredjeländer. Utsläppshandeln gäller från och med den 1 januari 2024 koldioxidutsläpp och från och med 2026 dessutom metan- och dikväveoxidutsläpp. (Artikel 3ga.1, artikel 3a, bilaga 1)

Direktivet innehåller undantag och lättnader för tillämpningen av utsläppshandeln fram till utgången av 2030. Undantagen gäller EU:s perifera områden, sådana resor mellan två medlemsländer som anskaffats genom offentliga tjänstekontrakt eller som genomförs med passagerarfartyg som fullgör allmän trafikplikt samt resor med andra passagerarfartyg än

kryssningsfartyg och med passagerarfärjor till öar med färre än 200 000 invånare inom en och samma medlemsstat. Det undantag som gäller allmän trafikplikt har ett mycket specifikt tillämpningsområde och är därför av ringa omfattning jämfört med de övriga undantagen. Medlemsstaterna får välja om de vill utnyttja undantagen i fråga om öar och allmän trafikplikt. I fråga om undantaget för perifera områden ges medlemsstaterna ingen prövningsrätt. För de resor som omfattas av dessa undantag behöver rederierna inte överlämna några utsläppsrätter.

1.2 Övriga ändringar i direktivet

De viktigaste ändringarna i direktivet för anläggningarnas del är att villkoren för begränsning av tillämpningsområdet för anläggningar vilka nästan uteslutande använder biomassa som bränsle ändras. Anläggningar där mer än 95 procent av utsläppen uppkommer vid förbränning föreslås vara undantagna från utsläppshandelssystemet. Anläggningar som har utsläppsfri verksamhet som omfattas av tillämpningsområdet tas in i utsläppshandeln och avfallsförbränning inkluderas i tillämpningsområdet till den del som gäller övervakning och rapportering av utsläpp.

1.3 Gällande regelverk på Åland

Landskapslagen (2009:31) om tillämpning i landskapet Åland av riksförfattningar om utsläppshandel är den blankettlagstiftning som för närvarande reglerar området. Genom landskapslagen 2009:31 har bland annat rikets lag om utsläppshandel (FFS 311/2011) gjorts tillämplig på Åland. Närmare bestämmelser mellan riket och landskapet gällande fördelningen av utsläppsrätter och annan förvaltning föreskrivs genom Republikens presidents förordning (2021:144) om skötseln i landskapet Åland av förvaltningsuppgifter som gäller handel med utsläppsrätter avseende växthusgaser. I överenskommelseförordningen anges att Energimyndigheten i riket ansvarar för det nationella utsläppsregistret där även samtliga åländska aktörers utsläppskonton administreras. Den 1 januari 2024 ersattes rikslagen om utsläppshandel från 2011 av en ny lag om utsläppshandel (FFS 1270/2023). I och med det blev överenskommelseförordningen obsolet eftersom den hänvisar till den upphävda rikslagen.

2. Lagstiftningsbehörighet

2.1 Behörigheten mellan Åland och Finland gällande sjöfartens införlivande i EU:s utsläppshandelssystem

Ålands landskapsregering tillsatte den 29 juni 2022 en arbetsgrupp med uppdrag att se över behörigheten mellan Åland och Finland gällande sjöfartens införlivande i EU:s utsläppshandelssystem. Även den gruppen kom fram till att utsläppsrättigheternas tillblivelse har sin grund i att skydda miljön och att den handel som idkas med utsläppsrättigheterna är att betrakta som näringsverksamhet. Båda dessa rättsområden ligger inom Ålands lagstiftningsbehörighet enligt självstyrelselagen. Varken Ålandsdelegationen (ÅD) eller Högsta domstolen (HD) har fäst vikt vid huruvida utsläppsrätterna hänför sig till fast industri eller flygtrafik.

Att lagstiftningen om utsläppsrättigheter nu har utsträckts till att även omfatta sjöfarten innebär inte att behörighetsfördelningen ändras. Lagstiftningen har sin starkaste anknytning till ett ökat miljöskydd och dess anknytning till sjöfarten handlar endast om att få ned utsläppen inom sjöfarten, någon annan reglering av sjöfarten ingår inte i förslaget. Således är detta en fråga om miljövärd och inte en fråga om handelssjöfart.

Vid genomförandet av de gällande åländska författningarna om utsläppshandel har ÅD och HD prövat behörigheten och konstaterat att utsläppshandeln främst berör natur- och miljövården, och är således landskapsbehörighet. ÅD prövade även om utsläppshandel inom handelssjöfarten är rikets eller landskapets behörighet i sitt utlåtande daterat 15 februari 2023. I yttrandet konstaterar ÅD att den planerade utvidgningen av utsläppshandeln främst berör natur- och miljövården, och således utgör landskapsbehörighet och att behörigheten omfattar rederier med hemort i landskapet. ÅD bekräftar därmed i sitt utlåtande att utsläppsrätter för handelssjöfart faller inom den åländska lagstiftningsbehörigheten. I självstyrelselagens 23 § framgår att förvaltningsbehörigheten följer lagstiftningsbehörigheten. Landskapsregeringen konstaterar därför att fördelningsgrunderna för intäkterna av utsläppsrättigheterna ska utgå ifrån självstyrelselagens bestämmelser.

I EU:s Fit for 55-paket framgår att medlemsstaterna åläggs att verka för att minska utsläppen av växthusgaser. En källa till finansiering för dessa åtgärder är intäkterna från de utsläppsrättigheter som auktioneras ut. Det är således även ändamålsenligt av dessa skäl att intäkter från utsläppsrätter hänförliga till fartyg som tillhör rederier med hemort i landskapet ska tillfalla Åland.

Åland har lagstiftningsbehörighet såväl avseende miljövård som näringsverksamhet enligt 18 § 10 punkten och 18 § 22 punkten självstyrelselagen. HD har konstaterat (HD dnr 2005/61) att en uppdelning av Finlands totala utsläppsrätter mellan Åland och riket inte är förenlig med EG-direktivet 2003/87/EG, då det skulle medföra olika fördelningskriterier och därmed olika behandling av aktörer på Åland och i riket. Enligt direktivet kan varje medlemsland endast ges en utsläppskvot. Det kan således endast finnas en gemensam utsläppskvot, medan förvaltningen av fördelningen av utsläppsrätter är delad mellan Åland och riket. I praktiken innebär detta att nationella fördelningsplaner ska beredas med beaktande av Ålands synpunkter.

Som konstaterats ovan är frågor om förvaltning av fördelning av utsläppsrätter såsom miljövård åländsk behörighet. Förvaltningsfrågorna sköts dock i enlighet med 59b § 2 mom. självstyrelselagen av Energimyndigheten i riket, som ska bereda nationella fördelningsplaner med beaktande av Ålands synpunkter. Genom överenskommelseförordningen 2021:144 har Energimyndigheten i riket getts befogenheter att sköta frågor som rör ett nationellt register för bokföring av utsläppsenheter enligt Kyotoprotokollet såsom registrering, överlämnande och annullering av utsläppsrätter samt deras giltighet, samt frågor om övervakning, anmälan och kontroll av utsläpp.

På grund av sjötransporternas internationella karaktär fattades, innan kommissionen lade fram Fit for 55-paketet, beslutet om åtgärder för att minska utsläppen av växthusgaser från sjötransporterna i huvudsak av IMO.

Enligt IMO:s initiala växthusgasstrategi som antogs 2018 bör koldioxidintensiteten i de internationella sjötransporterna, dvs. koldioxidutsläppen per transportarbete, minska med i genomsnitt minst 40 procent fram till 2030 jämfört med 2008 års nivå. Därefter är målet en minskning på 70 procent fram till 2050. Dessutom bör utsläppen av växthusgaser från de internationella sjötransporterna nå sin toppnivå så snart som möjligt och de totala årliga utsläppen senast 2050 minska med minst 50 procent jämfört med 2008 års nivå. Ambitionen är att gradvis eliminera växthusgasutsläppen med beaktande av temperaturmålen i klimatavtalet från Paris.

Enligt IMO:s bestämmelser måste nästan alla nya frakt- och passagerarfartyg uppfylla kraven i anknytning till energieffektivitetsindexet för nya fartyg EEDI (*Energy Efficiency Design Index*). Kraven enligt bestämmelserna om koldioxidintensitet trädde i kraft vid ingången av november 2022 och energieffektivitetsindexet för befintliga fartyg EEXI (*Energy Efficiency Existing Ship Index*) trädde i kraft vid ingången av 2023. Detta paket av metoder för minskning av utsläppen på kort sikt från IMO är dock enligt EU

otillräckligt för att minska de absoluta utsläppen från sjötransporterna i enlighet med IMO:s nuvarande mål.

IMO:s förhandlingar om globala metoder för utsläppsminskning på medellång och lång sikt pågår fortfarande. Avsikten är att metoderna på medellång sikt ska bestå av en teknisk och en ekonomisk utsläppsminskningmetod. Som teknisk minskningsmetod har EU-länderna föreslagit en bränslestandard, med vars hjälp man effektivt kan minska utsläppen av växthusgaser från de internationella sjötransporterna. När det gäller det ekonomiska styrmedlet har man framför allt diskuterat införandet av en utsläppsavgift, och det förefaller inte sannolikt att utsläppshandeln väljs som styrmedel.

Även inom EU har man utarbetat lagstiftning om rapportering av koldioxidutsläpp från sjötransporter. Inom EU tillämpas MRV-förordningen för sjötransporter (EU) 2015/757, ändrad genom förordning (EU) 2023/957. Förordningen ålägger bolagen att övervaka, rapportera och verifiera koldioxidutsläpp från fartyg som omfattas av förordningen. MRV-förordningen utgör underlaget för tillämpningen av utsläppshandeln på sjöfartssektorn. Förordningen har i samband med översynerna av utsläppshandelsdirektivet ändrats för att svara mot behoven inom den framtida utsläppshandeln.

2.2 Behörighetsfrågan avseende MRV-förordningen

MRV-förordningen innehåller detaljerade bestämmelser för hur rapporteringen och övervakningen av koldioxidutsläpp ska gå till inom sjöfarten. I skäl 12 i ursprungsförordningen sägs:

”Resultaten av samråden med berörda parter och diskussionerna med internationella samarbetspartner visar att en stegvis strategi för att inkludera utsläpp från sjötransporter i unionens åtagande om att minska växthusgasutsläpp bör tillämpas genom införandet av ett stabilt system för övervakning, rapportering och verifiering av koldioxidutsläpp från sjötransporter som ett första steg och prissättningen av dessa utsläpp i ett senare skede.”

Syftet med MRV-förordningen är alltså att skydda miljön genom att minska sjöfartens utsläpp av miljöskadliga ämnen. Natur- och miljövard faller inom Ålands lagstiftningsbehörighet enligt 18 § 10 punkten i självstyrelselagen. Detta utesluter inte att det kan finnas enskilda bestämmelser som är så pass specifika och särpräglade till sitt innehåll att de ska anses falla inom rikets lagstiftningsbehörighet.

I MRV-förordningen hänvisas det till direktiv 2003/87/EG om ett system för handel med utsläppsrätter för växthusgaser inom unionen och om ändring av rådets direktiv 96/61/EG (ETS-direktivet) på ett flertal ställen i förordningen, exempelvis artikel 3 b, d, p och q punkterna, artikel 6.8 samt i bilaga ii.

Det finns således en tydlig koppling mellan MRV-förordningen och ETS-direktivet.

Bestämmelser som eventuellt omfattas av rikets lagstiftningsbehörighet:

Artikel 16

I artikel 16 i MRV-förordningen regleras frågan om ackreditering av kontrollörer:

1. Kontrollörer som bedömer övervakningsplaner, utsläppsrapporter, de rapporter som avses i artikel 11.2 i denna förordning och aggregerade utsläppsuppgifter på företagsnivå samt utfärda de verifieringsrapporter som avses i artikel 13.3 och 13.5 i denna förordning och dokument om överensstämmelse som avses i artikel 17.1 i denna förordning ska vara ackrediterade av ett nationellt ackrediteringsorgan i enlighet med förordning (EG) nr

765/2008 för den verksamhet som omfattas av tillämpningsområdet för den här förordningen.

2. Om inga särskilda bestämmelser om ackrediteringen av kontrollörer föreskrivs i den här förordningen, ska de relevanta bestämmelserna i förordning (EG) nr 765/2008 gälla.

3. Kommissionen ska ges befogenhet att anta delegerade akter i enlighet med artikel 23 med avseende på att närmare fastställa metoderna för ackreditering av kontrollörer. När kommissionen antar dessa akter, ska den ta hänsyn till de faktorer som anges i del B i bilaga III. De metoder som fastställs i dessa delegerade akter ska baseras på de principer för verifiering som anges i artikel 14 och relevanta internationellt vedertagna normer.

I förordning (EG) nr 765/2008 (som nämns i 1 punkten ovan) framgår i artikel 2.11 att det endast får finnas ett nationellt ackrediteringsorgan per medlemsstat.

Bilaga I Metoder för övervakning av växthusgasutsläpp

I bilaga I återfinns formler för beräkning av växthusgasutsläpp, standard-emissionsfaktorer, metoder för fastställande av växthusgasutsläpp, samt datahantering och datastyrning.

Enligt 27 § 19 punkten i självstyrelselagen så har riket behörighet gällande ”måttenheter, mätredskap och mätmetoder, standardisering,”. Med stöd av den bestämmelsen skulle man kunna argumentera för att ackreditering av kontrollörer samt metoder för övervakning av växthusgasutsläpp faller in under rikets behörighet.

Det som talar emot en sådan tolkning är att det finns en liknande bestämmelse om kontrollörer och ackreditering i ETS-direktivet i artikel 15. ÅD bedömde som bekant att ETS-direktivet i sin helhet är åländsk behörighet (Nr 4/05, dnr D 10 05 01 4) och samma bedömning bör därför gälla i detta fall.

Dessa bestämmelser om just ackreditering av kontrollörer fanns inte med i direktivets ursprungliga lydelse, utan infördes genom Europaparlamentets och rådets direktiv 2009/29/EG av den 23 april 2009 om ändring av direktiv 2003/87/EG i avsikt att förbättra och utvidga gemenskapssystemet för handel med utsläppsrätter för växthusgaser. Implementeringen av detta direktiv behandlades i ÅD:s utlåtande Nr 20/12, dnr D 10 12 01 31. I det utlåtandet nämns inget om att ackreditering av kontrollörer eller mätmetoder skulle anses falla under rikets behörighet.

I ursprungsdirektivet nämns beräknings- och mätningsmetoder i bilaga iv och kontrollörens arbetssätt i bilaga v. Detta föranledde ingen skild bedömning från ÅD:s sida.

Slutsats

Med beaktande av det ovan anförda och särskilt ÅD:s tidigare bedömningar av bestämmelser med liknande innehåll som MRV-förordningens bestämmelser är slutsatsen att MRV-förordningen som helhet faller in under landskapets lagstiftningsbehörighet.

2.3 Landskapsregeringens ståndpunkt gällande intäktsfördelning från utsläppsauktioner

Enligt 4 § i överenskommelseförordning 2021:144 ska landskapsregeringen och Energimyndigheten komma överens om hur Energimyndigheten ska ersättas för kostnaderna för skötseln av avsedda förvaltningsuppgifter som gäller registret i landskapet Åland.

Intäkterna från auktioneringen av utsläppsrätter som återförs till staten, och som härrör från försäljning av utauktionerade utsläppsrätter för

landskapet, överförs från statens medel till landskapet på det sätt landskapsregeringen och Energimyndigheten kommer överens om.

Landskapets andel av den totala kvantiteten utauktionerade utsläppsrätter bestäms, på samma sätt som Finlands andel av de utsläppsrätter som auktioneras ut av samtliga medlemsstater, i enlighet med artikel 10.2 i Europaparlamentets och rådets direktiv 2003/87/EG sådan artikeln lyder senast ändrad genom Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2018/410.

Enligt det ändrade utsläppshandelsdirektivet ska infogandet av sjötransporterna inte förändra fördelningsgrunden gällande intäkterna av auktioneringen av utsläppsrätter. Arbets- och näringsministeriet har bedömt att infogandet av sjöfarten ger en intäktsökning till systemet på cirka 10 procent. Den åländska handelsflottan utgör ca 40 procent av den totala finska sjöfarten.

Sett ur nationen Finlands perspektiv utgör sjöfarten en relativt begränsad del av de finska intäkterna, men då sjöfarten är en mycket stor del av den åländska näringen och även av Finlands sjöfart som helhet anser landskapsregeringen att sjöfartens införlivande i utsläppshandelssystemet ska beaktas i intäktsfördelningen mellan riket och Åland, även om inte grunderna för fördelningen av auktionsintäkter ändras mellan medlemsländerna.

Landskapsregeringen framhäver att förslaget om att sjöfartens andel av utsläppshandeln ska beaktas i fördelningen av utsläppshandelsintäkter mellan riket och Åland inte går emot nuvarande princip hur fördelningen mellan riket och Åland beräknas. Förslaget följer därför principerna för nuvarande fördelningsgrund som baseras på industriella anläggningars andel. Landskapsregeringen anser att fördelningen mellan riket och Åland ska göras före eventuella prioriteringar om användningsändamål för intäkterna i riket. Landskapsregeringen kommer att använda de auktionsintäkter som tillfaller Åland till de ändamål som nämns i direktivet.

Utgående från ovanstående är landskapsregeringens ståndpunkt att statens intäkter från utsläppsauktionerna som kopplas till fartyg som tillhör rederier med hemort i landskapet ska tillfalla Åland.

Tabell 1.

	2024	2025	2026	2027	2028	2029	2030
Pris utsläppsrätter [e/ton]	90	95	100	105	110	115	120
Uppskattade tot. ETS intäkter [Meuro]	528	666	629	720	642	554	456
Sjöfarten 10 % av tot [Meuro]	52,8	66,6	62,9	72	64,2	55,4	45,6
Ål andel, ca 40 % av finska handelssjöfarten [Meuro]	20,6	26,0	24,5	28,1	25,0	21,6	17,8

Tabellen visar en uppskattning av ETS-intäkter och jämförelser av olika fördelningar, dock utan beaktande av ö-undantaget för fartyg i trafik mellan Åland och riket och utan beaktande av avdraget för EU:s egna medel.

3. Landskapsregeringens förslag

Landskapsregeringen föreslår att landskapslagen om tillämpning i landskapet Åland av riksförfattningar om utsläppshandel ändras så att rikets lag om utsläppshandel (FFS 1270/2023) görs tillämplig på Åland. Dessutom läggs en bestämmelse till som ger Ålands energimyndighet rätt att samla in uppgifter om de kostnader rederier med hemvist på Åland har haft för de utsläppsrätter som de överlämnat till unionsregistret och som motsvarar de utsläpp av växthusgaser som rederierna gett upphov till under det föregående

kalenderåret. Genom att få tillgång till den uppgiften går det att beräkna hur stor del av Finlands totala kostnader för utsläppsrätter som den åländska rederinärningen står för och hur stor del av ETS-intäkterna som ska tillfalla Åland.

4. Förslagets konsekvenser

Ålands ekonomi och dess invånare är särskilt beroende av sjötransporter. Utsläppshandelsdirektivet innefattar en möjlighet att fram till utgången av 2030 lämna passagerar- och passagerarfärjetrafiken mellan det finländska fastlandet och Åland utanför utsläppshandeln. Efter 2030 kommer också denna trafik att omfattas av utsläppshandeln. Finland har genom den nya utsläppshandelslagen beslutat att aktivera det så kallade ö-undantaget för Åland.

Landskapsregeringen anser att EU:s utsläppshandelssystem är en viktig unionsomfattande politisk åtgärd för att nå EU:s och de nationella utsläppsminskningmålen. Landskapsregeringen ställer sig positiv till det ö-undantag som regleras i 75 § i rikslagen. Ö-undantaget är ytterst viktigt för att hålla nere kostnadstrycket för person- och godstransporterna till och från Åland. Det är viktigt att de rederier med passagerartransporter inom handelssjöfarten som opererar på Åland får tid att anpassa sin verksamhet och sitt tonnage till införandet av sjöfarten i utsläppshandeln och de strängare kraven på handelssjöfartens drivmedel.

Eftersom både utvecklingen av priset på utsläppsrätter och medlemsländernas andel av antalet utsläppsrätter som auktioneras ut är förenade med betydande osäkerhetsfaktorer, är också uppskattningen av auktionsintäkternas belopp osäkert. Det kan konstateras att auktionsintäkternas belopp bedöms minska i slutet av utsläppshandelsperioden trots att priset på utsläppsrätter har stigit. Om intäkterna från auktioneringen av utsläppsrätter styrs till EU:s egna medel, minskar det nationella inflödet avsevärt.

Sett ur nationen Finlands perspektiv utgör sjöfarten cirka 10 procent av de nationella intäkterna men då sjöfarten är en mycket stor del av den åländska näringen anser landskapsregeringen att sjöfartens införlivande i utsläppshandelssystemet ska beaktas i intäktsfördelningen mellan riket och Åland samt att en ny överenskommelseförordning på området behöver utformas.

Enligt 59b § 1 mom. självstyrelselagen är när åtgärder vidtas i Finland med anledning av beslut som har fattats inom Europeiska unionen lagstiftningsbehörigheten och behörigheten i förvaltningsärenden fördelad mellan Åland och riket på det sätt som följer av självstyrelselagen. Landskapsregeringen anser med stöd av detta att fördelningen av statens intäkter från handeln med utsläppsrätter ska fördelas så att behörighetsfördelningen enligt självstyrelselagen beaktas och därmed ska fördelningen av intäkterna baseras på behörighetsförhållandena mellan Åland och riket.

Sedan 1995 har huvudprincipen varit att en gemensam resurs eller nationell andel fördelas mellan Åland och Finland utgående från samma fördelningsnyckel som mellan medlemsstater i EU. Ifall detta inte är möjligt eller ifall till exempel näringen som omfattas av rättsområdet är större på Åland jämfört med i Finland har en annan proportionerlig fördelningsnyckel använts. Då Ålandsdelegationen i sitt utlåtande från 15 februari 2023 redan konstaterat att den åländska lagstiftningsbehörigheten omfattar rederier med hemort i landskapet så ska detta beaktas vid fördelningen av statens intäkter från utsläppsrättshandeln.

Fördelningsnyckel

Landskapsregeringen föreslår två olika alternativ till fördelningsgrund av de intäkter staten får in med anledning av auktioneringen av utsläppsrätter:

1) Ålands landskapsregering föreslår 4 procent som fördelningsgrund mellan Åland och riket då detta med den åländska rederiverksamheten/fartygen bedöms bli Ålands totala beräknade andel av utsläppshandelssystemet i Finland. Ålands landskapsregering konstaterar att detta förslag motsvarar nuvarande fördelningsgrund som baseras på fördelningen avseende industriella anläggningars andel/utsläpp. Fördelningsgrunden på 4 procent tar dock inte i beaktande varken ö-undantaget eller den ökande andel som förväntas flyta in till EU. Därför måste denna fördelningsgrund även inkludera beräknade avdrag för inverkningarna av ö-undantaget samt även avdrag för de auktionsintäkter som fördelas till EU.

2) För att beakta den åländska sjöfartens andel av statens intäkter från utsläppshandelsauktionerna i fördelningen av auktionsintäkter mellan riket och Åland föreslår landskapsregeringen att fördelningen baseras på de åländska rederiernas och de åländska anläggningarnas faktiska bokslutskostnader för handel med utsläppsrätter per bokföringsår, dock avräknat med en beräknad andel av de auktionsintäkter som tillfaller EU. Avräkningen kan basera sig på faktiska verifierade uppgifter om hur stor andel av auktionsintäkterna som tillfaller EU uträknade på ett medeltal på exempelvis tre år bakåt i tiden.

4.1 Ekonomiska konsekvenser

De ekonomiska konsekvenserna är som nämnts ovan beroende på hur fördelningen av intäkterna från utsläppshandeln fördelas mellan Åland och riket. Både tillämpningen av utsläppshandeln och avvikelser från tillämpningen genom undantaget för öar kan påverka tillgängligheten till landskapet Åland, rederiernas ekonomi och verksamhetsmiljö, Ålands samhällsekonomi samt konkurrensläget på vissa sjötransportvägar i Finland som servar landsvägstransporterna och passagerartrafiken. Kommunikationsministeriet lät göra en utredning¹ om bedömningen av konsekvenserna av undantaget för öar. I utredningen bedömdes konsekvenserna av undantaget för rederierna i fråga om kostnaderna för att köpa utsläppsrätter samt konsekvenserna för prissättningen av person- och frakttjänster, tillgängligheten till Åland, rederiernas ekonomi, den åländska samhällsökonomin samt konkurrensläget på transportruterna mellan Finland och Sverige. För att få en uppfattning om konsekvenserna för Åland granskades kostnaderna för att köpa de utsläppsrätter som rederierna behöver samt hur detta påverkar prissättningen av person- och frakttjänsterna. Konsekvenserna bedömdes med avseende på 2026, som är det första år då rederierna ska överlämna utsläppsrätter som täcker 100 procent av de utsläpp de producerar. Det antagna priset på en utsläppsrätt var 100 euro per ton koldioxid.

I den totala passagerarfärjetrafik mellan Finland och Sverige via Åland som var föremål för granskning i utredningen skulle de årliga kostnaderna för att köpa utsläppsrätter uppgå till sammanlagt 34,5 miljoner euro i fråga om utsläppen för 2026. Åren 2024 och 2025 är inte kostnaderna lika höga för förvärvet på grund av den stegvisa infasningen av utsläppshandeln (under 2024 ska utsläppsrätter motsvarande 40 procent och under 2025 utsläppsrätter motsvarande 70 procent av utsläppen överlämnas). Genom att utnyttja undantaget för öar borde man år 2026, med ett prisantagande på 100 euro per ton koldioxid för en utsläppsrätt, kunna undvika kostnader på 18,1 miljoner euro (utsläppsrätterna på linjen det finländska fastlandet – Åland i trafiken mellan Finland och Sverige). Utnyttjandet av undantaget för öar påverkar inte kostnaderna av utsläppsrätter på rutterna mellan Åland och Sverige, eftersom undantaget gäller transporter inom det berörda medlemslandet.

¹ Saariopikkeuksen arviointi Ahvenanmaan ja Merenkurkun liikenteen kannalta

Undantaget för öar gäller inte heller fraktfartyg med en bruttodräktighet av mer än 5 000 som går i trafik mellan det finländska fastlandet och Åland.

Tabell 2. Uppskattning av kostnaderna för köp av utsläppsrätter till fullt pris med priset 100 euro/ton koldioxid enligt rutt utan tillämpning av undantaget för öar (miljoner euro år 2026).

	Det finländska fastlandet–Åland	Åland–Sverige	Hela ruten sammanlagt
Det finländska fastlandet (Helsingfors/Åbo)–Åland–Sverige	18,1	16,4	34,5
Åland–Sverige		5,7	5,7
Långnäs–Nådendal (ro-ro)	0,5		0,5

I utredningen bedömdes hur merkostnaderna av utsläppshandeln påverkar priset på resor mellan Finland och under antagandet att merkostnaden i sin helhet överförs på personresenärerna. Merkostnaderna fördelas i fråga om kostnaderna för de utsläppsrätter som behövs på olika rutter på olika passagerarantal och utgör en kalkylmässig påslagsfaktor. Påslaget varierar beroende på ruten mellan 2,90 och 8,00 euro per passagerare beräknat enligt situationen 2026. På de rutter som omfattas av undantaget för öar skulle påslaget vara ungefär hälften mindre under den tid som undantaget gäller. I praktiken kan merkostnaderna av utsläppshandeln fördelas inte bara på färdbiljetterna utan också på försäljningen av produkter och tjänster ombord på fartygen och på transportavgifterna för fordon. Med beaktande av rederiernas affärsresultat under den senaste tiden kan merkostnaderna av förvärvet av utsläppsrätter sannolikt inte i någon större utsträckning täckas med rederiernas täckningsbidrag. Rederierna har under de senaste åren tagit ut bränsletillägg på biljettpriserna på grund av det höga bunkerpriset.

Tabell 3. Bedömning av konsekvenserna av utsläppshandeln om merkostnaderna i sin helhet överförs på personresenärerna som ett påslag på färdbiljetten (enligt den antagna situationen för 2026).

	Priset på utsläppsrätter per resa utan tillämpning av undantaget för öar	Priset på utsläppsrätter per resa om undantaget för öar tillämpas
Helsingfors–Mariehamn–Stockholm (1,44 miljoner resor/år)	5,90 €	2,4 €
Åbo–Mariehamn–Stockholm (2,06 miljoner resor/år)	8,0 €	4,00 €
Nådendal–Långnäs–Kappelskäer (0,19 miljoner resor/år)	51,60 €	25,80 €
Åland–Sverige (1,97 milj. resor/år)	2,90 €	

På grund av utsläppshandeln kommer biljettpriserna att stiga från och med 2024 och sannolikt på samtliga förbindelsesträckor. Undantaget för öar dämpar i princip prishöjningen, men det kan också leda till en differentiering av

priserna och serviceutbudet inom trafikförbindelserna till och från Åland på de östliga respektive västliga rutterna. Rederier som bedriver trafik i båda riktningarna samtidigt jämnar eventuellt ut kostnadseffekten i sin prissättning.

De merkostnader som utsläppshandeln orsakar de rederier som trafikerar rutterna till och från Åland – och på motsvarande sätt den lättnad som en eventuell tillämpning av undantaget för öar medför – fördelas i kostnadsstrukturen för landskapet Ålands ekonomi i första hand på passagerar- och godstransporterna. Merkostnaderna överförs i landskapets produktionskedjor och handel till landskapets interna transporttjänster, hotell- och restaurangtjänster och butikstjänster. Undantaget för öar skulle temporärt lindra dessa effekter.

Bedömningen av de ekonomiska konsekvenserna av kostnaderna av utsläppshandeln och av de lättnader som kan fås i dessa kostnader på de rutter som är relevanta med tanke på undantaget för öar försvåras av att man närmare behöver kunna fastställa vilken andel av de uppskattade nya kostnaderna för fartygstrafiken som kommer att överföras (eller tack vare lättnaden inte kommer att överföras) till landskapets ekonomi. På ett allmännare plan fördelar sig de merkostnader som följer av utsläppshandeln till stor del på sådana resor och transporter mellan Finland och Sverige som inte direkt anknyter till Åland. På samma sätt skulle också den lättnad som undantaget ger fördelas. Enligt kommunikationsministeriets utredning reste år 2022 på linjen det finländska fastlandet–Sverige 2022 cirka 4,9 miljoner passagerare som inte steg i land på Åland. På linjen det finländska fastlandet–Åland reste 0,7 miljoner resenärer och på linjen Sverige–Åland 2,0 miljoner resenärer.

Ändringar sker även för anläggningar som använder biomassa och som ingår i utsläppsrättsystemet sedan tidigare. Det innebär att anläggningar vars utsläpp utgörande över 95 procent från förbränning av biomassa inte längre omfattas av tillämpningsområdet för tilldelning av gratisrätter. Motiveringen anses vara att det förekommit situationer där antalet gratis utsläppsrätter som tilldelats anläggningarna överstiger deras utsläpp. På Åland finns inom energiproduktionen, liksom i övriga delar av riket, anläggningar som till största delen använder enbart biomassa. De utesluts framöver ur systemet vilket innebär visst intäktsbortfall då tilldelningen av gratisrätter upphör.

Förändringar i direktivet påverkar även andra aktörer som tidigare tilldelats gratisrätter. Enligt direktivet ska det skapas ytterligare incitament särskilt för stora energikonsumenter att vidta kostnadseffektiva åtgärder för att minska utsläppen. För att få full gratis tilldelning av utsläppsrätter framöver är ett villkor att rekommendationerna om energibesiktningar eller certifierade energiledningssystem följs till den del det är fråga om investeringar med en återbetalningstid på högst tre år. De åländska aktörerna är relativt små och det är oklart hur verksamhetsutövarna bedöms anpassa sin egen verksamhet när den nya gränsen är i kraft. För verksamhetsutövarna blir det en avvägning mellan att köpa det antal rätter som krävs för verksamheten eller införa nya system för eventuell tilldelning av gratisrätter.

4.2 Andra ekonomiska konsekvenser för den åländska samhällsekonomin

Utsläppshandeln kan ha ett antal centrala konsekvenser för den åländska samhällsekonomin, som undantaget för öar temporärt kan lindra.

Fartygsresorna från Åland till Finland och Sverige blir dyrare, vilket ökar levnadskostnaderna för landskapets invånare. Merkostnaderna och eventuella förändringar i efterfrågan på resor kan möjligen leda till att rederiernas beslutar att ändra sitt utbud av förbindelser, vilket kan försämra tillgängligheten till landskapet och landskapets konkurrenskraft och i förlängningen även försämra läget inom Ålands försörjningsberedskap. Lastbils- och

trailertransporterna till Finland och Sverige blir dyrare, vilket ökar produktionskostnaderna för de företag som är verksamma på Åland och försämrar deras konkurrenskraft, utöver att tillgängligheten eventuellt försämras. De åländska rederiernas villkor förändras och via rederinäringen kan landskapets nationalprodukt och sysselsättning komma att förändras. Undantaget för öar skulle under sin giltighetstid tillfälligt kunna underlätta situationen, men därefter skulle landskapet möta förändringarna i de ekonomiska ramvillkoren fullt ut.

Den lättnad som fås genom tillämpningen av undantaget för öar och som beräknas uppgå till 18,1 miljoner euro år 2026 skulle delvis fördelas på och gynna resor och transporter mellan Finland och Sverige och endast delvis gynna Åland. De årliga kostnaderna av utsläppshandeln i fråga om de samlade sjötransporter som betjänar Finlands utrikeshandel och passagerartrafik uppskattas uppgå till 400–500 miljoner euro år 2026.

4.3 Konsekvenserna för den åländska samhälls ekonomin om fördelningsgrunden gällande intäkterna av auktioneringen av utsläppsrätter inte justeras mellan Åland och riket

Landskapet har ekonomisk självstyrelse på det sätt som anges i självstyrelselagen. För att täcka utgifterna för självstyrelsen återförs årligen av statsmedel ett belopp till Åland som fastställs vid en särskild avräkning enligt 46 § (*avräkningsbeloppet*) samt en skatteavräkning enligt 49 §. Avräkningsbeloppet beräknas så att de i statsbokslutet för respektive år redovisade inkomsterna, med undantag för skatt på förvärvs- och kapitalinkomster, rundradioskatt, källskatt som betalas av begränsat skattskyldiga, samfundsskatt, tonnageskatt, lotteriskatt samt nya statslån (*avräkningsbasen*) multipliceras med ett visst relationstal (*avräkningsgrunden*). I skatteavräkningen enligt 49 § återförs till Åland årligen beloppen för de på Åland för respektive skatteår debiterade statliga förvärvs- och kapitalinkomstskatterna, källskatten som betalas av begränsat skattskyldiga, samfundsskatten och tonnageskatten.

När sjöfarten och rederier med hemort på Åland inkluderats i utsläppsrättshandeln minskar samfundsskatterna från dessa bolag i motsvarande mån. Rederierna belastas med ökade kostnader eftersom de är ålagda att köpa utsläppsrätter för sina resor (ö-undantaget medger dock minskad kostnad för resor mellan Åland och riket fram till 2030). Detta leder till att lönsamheten sjunker vilket påverkar samfundsskatter, kapitalinkomster med mera negativt. Det i sin tur leder till att det belopp som återförs som skatteavräkning till Åland minskar. Minskningen av samfundsskatten påverkar även de åländska kommunernas ekonomi negativt. Sammantaget motiverar det här en ökning av den andel som bör tilldelas Åland av intäkterna från ETS-auktionerna. Åland har också en skyldighet att genomföra och finansiera den gröna omställningen som åläggs medlemsnationerna i flera EU-direktiv.

Hade inte staten uppburit utsläppsavgifter från de åländska rederierna hade dessa pengar i stället genererat samfundsskatt och avkastning. Man kan med fog hävda att pengarna genom den nu gällande fördelningen överförs från den åländska ekonomin till rikets ekonomi. Avgifterna för utsläppsrätter som rederierna är tvungna att erlägga är jämförbara med samfundsskatt, vilken i sin helhet återförs till Åland.

Tabell över uppskattade effekter av att sjöfarten inkluderas i utsläppshandeln.

	2024	2025	2026	2027	2028	2029	2030
Uppskattat pris på utsläppsrätter [euro per ton]	90	95	100	105	110	115	120
Uppskattade totala ETS-intäkter [miljoner euro]	528	666	629	720	642	554	456
Sjöfarten 10 % av totalen [miljoner euro]	52,8	66,6	62,9	72	64,2	55,4	45,6
Ålands andel, ca 40 % av den finska handelssjöfarten [miljoner euro]	20,6	26,0	24,5	28,1	25,0	21,6	17,8
Sänkt samfundsskatt enligt uppskattningen av ETS-intäkter (20 % av minskad vinst för de åländska rederierna) [miljoner euro]	4,12	5,2	4,9	5,62	5	4,32	3,56
Höjningen av avräkningsbeloppet pga. att sjöfarten inkluderas i utsläppshandeln [miljoner euro]	0,248	0,313	0,296	0,338	0,302	0,260	0,214

4.4 Klimatförbättrande åtgärder och infrastruktursatsningar som behöver göras för att leva upp till EU:s klimatmål

De utsläppshandelsintäkter som tilldelas Åland kommer att användas till ändamål som nämns i direktivet; klimatförbättrande åtgärder och infrastruktursatsningar för förnybara drivmedel. Åland har stora utmaningar gällande infrastruktursatsningar för att tillmötesgå nya krav både gällande infrastruktur och för tonnage inom skärgårdstrafik och handelssjöfarten på Åland. Åland har tre internationella hamnar, ett eget stamelnät samt sju landskapsägda färjor och åtta linfärjor, samtliga fossildrivna. De frigående färjorna inom skärgårdstrafiken förbrukar årligen ca 6.7 miljoner liter bränsle och står för 6 procent av Ålands utsläpp av koldioxid. För att nå landskapets mål om minskad klimatbelastning bedöms det nödvändigt att byta framdriften av färjorna från dagens fossila drivmedel. Förutom de landskapsägda färjorna finns det tre rutter som trafikeras av färjor som ägs av entreprenörerna och färjor inom handelssjöfarten. För att kunna gå över till eldrivna färjor som laddas i hamnarna krävs mycket stora investeringar i elnätet. Kostnaden för redan nu kända och planerade klimatförbättrande åtgärder uppgår på Åland till över 500 miljoner euro.

4.5 Andra konsekvenser för miljön

Utsläppshandeln påverkar utsläppen från sjötransporterna som en del av den åtgärdshelhet som syftar till utsläppsminskningar. Tillämpningen av undantaget för åren 2024–2030 kan försämra denna effekt på grund av att det då tillfälligt saknas ett incitament för minskningar.

4.6 Konsekvenser för Ålands energimyndighet

För närvarande sköter Ålands energimyndighet (ÅEM) och Energimyndigheten i riket olika delar av administrationen gällande utsläppsrätterna. ÅEM

godkänner de årliga utsläppsrapporterna, bereder ändringar samt utfärdar utsläppstillstånd för de åländska aktörerna. Beroende på hur Åland och riket kommer överens gällande administrationen av utsläppsrätterna för sjöfarten kan det innebära förändring i fördelningen mellan myndigheterna. Traficom ska sköta administrationen av de finska utsläppsrätterna för sjöfarten och ett alternativ är att även den åländska sjöfarten ingår i samma hantering. Andra alternativet är att ÅEM hanterar den åländska sjöfarten. Det skulle leda till en avsevärt ökning av administrationsuppgifterna för ÅEM. Dels tillkommer ett stort antal aktörer som representerar sjöfarten, dessutom kan ett större behov gällande ändring och utfärdande av nya utsläppstillstånd förväntas. I så fall måste troligen ÅEM förstärka personalresurserna.

Genom överenskommelseförordningen 2021:144 gavs Energimyndigheten i riket befogenheter att sköta frågor som rör det nationella registret för bokföring av utsläppsenheter. Den fördelningen önskar landskapsregeringen ska förbli då en ny överenskommelseförordning tas fram.

4.7 Övriga konsekvenser

Förslaget har inga kända konsekvenser vare sig för jämställdheten eller för barnen.

Detaljmotivering

Ändring av landskapslagen om tillämpning i landskapet Åland av riksförfattningar om utsläppshandel

1 § *Tillämpning av rikslag*. Enligt paragrafen ska lagen om användning av Kyoto-mekanismerna (FFS 109/2007) och lagen om utsläppshandel (FFS 1270/2023) tillämpas på Åland med de undantag som anges i denna lag. De framtida ändringar som görs av lagarna blir genast gällande lag på Åland så länge de rör de delar av lagen som gäller här.

5 § *Avvikelser från bestämmelserna i rikslagstiftningen*. I paragrafens 1 mom. anges att om en verksamhetsutövare åläggs att betala avgift för överskriden utsläppsrätt ska åläggandet avse betalning till Åland i stället för till riket.

Enligt 2 mom. ska Ålands energimyndighet kunna begära in uppgifter över vilka kostnader rederier med hemvist på Åland har haft för de utsläppsrätter som rederiet överlämnat till unionsregistret, motsvarande de utsläpp av växthusgaser som rederiets fartyg enligt den i lagen fastställda utsläppsrporten gett upphov till under det föregående kalenderåret. Genom att få tillgång till den uppgiften går det att beräkna hur stor del av Finlands totala kostnader för utsläppsrätter som den åländska rederinäringen står för. Övervägandena finns i avsnitt 2.3.

Lagtext

Landskapsregeringen föreslår att följande lag antas.

L A N D S K A P S L A G **om ändring av landskapslagen om tillämpning i landskapet** **Åland av riksförfattningar om utsläppshandel**

I enlighet med lagtingets beslut **ändras** 1 och 5 §§ i landskapslagen (2009:31) om tillämpning i landskapet Åland av riksförfattningar om utsläppshandel sådana de lyder i landskapslag 2012/66 som följer:

1 §

Tillämpning av rikslag

Med de undantag som anges i denna lag ska följande riksförfattningar tillämpas på Åland:

- 1) Lag om användning av Kyotomekanismerna (FFS 109/2007).
- 2) Lag om utsläppshandel (FFS 1270/2023).

Ändringar i ovannämnda riksförfattningar ska tillämpas på Åland från den dag de träder i kraft i riket.

5 §

Avvikelser från bestämmelserna i rikslagstiftningen

Om en verksamhetsutövare åläggs att betala avgift för överskriden utsläppsrätt ska åläggandet avse betalning till landskapet.

Ålands energimyndighet har trots sekretessbestämmelserna rätt att av rederier med hemvist på Åland få uppgifter om de kostnader rederiet har haft för de utsläppsrätter som det överlämnat till unionsregistret och som motsvarar de utsläpp av växthusgaser som rederiets fartyg enligt den i lagen fastställda utsläppsrapporten gett upphov till under det föregående kalenderåret.

Bestämmelser om avgifter för landskapsregeringens prestationer finns i landskapslagen (1993:27) om grunderna för avgifter till landskapet.

Denna lag träder i kraft den

Mariehamn den 6 maj 2024

L a n t r å d

Katrin Sjögren

Föredragande minister

Jesper Josefsson

Parallelltexter

- Parallelltexter till landskapsregeringens lagförslag nr 12/2023-2024

Hänvisning
Begäran om rekommendation enligt 59 b §
självstyrelselagen för Åland

Kontaktperson
Gustav Blomberg, byråchef

Ålandsdelegationen
Statens ämbetsverk på Åland
PB 58
22101 Mariehamn

Ärende

Begäran om rekommendation enligt 59 b § självstyrelselagen för Åland avseende fördelning av intäkter från utsläppshandeln

Bakgrund

Europeiska unionens (EU) utsläppshandelssystem är den viktigaste unionsomfattande politiska åtgärden för att nå utsläppsminskningarna. Till tillämpningsområdet för EU:s utsläppshandel hör för närvarande stora industri- och energiproduktionsanläggningar samt luftfarten inom Europeiska ekonomiska samarbetsområdet (EES-området). Målet med utsläppshandeln är att styra samhällena till att minska sina utsläpp på ett kostnadseffektivt sätt. Utsläppshandeln har på EU-nivå i hög grad bidragit till att minska utsläppen.

Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2023/959 om ändring av direktiv 2003/87/EG om ett system för handel med utsläppsrätter för växthusgaser inom unionen och beslut (EU) 2015/1814 om upprättande och användning av en reserv för marknadsstabilitet för unionens utsläppshandelssystem publicerades i EU:s officiella tidning den 10 maj 2023. Direktivet har genomförts i riket genom en ny lag om utsläppshandel (FFS 1270/2023) som trädde i kraft den 1 januari 2024.

Landskapslagen (2009:31) om tillämpning i landskapet Åland av riks författningar om utsläppshandel är den blankettlagstiftning som för närvarande reglerar området. Genom landskapslagen har bland annat rikets lag om utsläppshandel (FFS 311/2011) gjorts tillämplig på Åland. Närmare bestämmelser mellan riket och landskapet gällande fördelningen av utsläppsrätter och annan förvaltning föreskrivs genom Republikens presidents förordning (2021:144) om skötseln i landskapet Åland av förvaltningsuppgifter som gäller handel med utsläppsrätter avseende växthusgaser (överenskommelseförordningen) (**Bilaga 1**). I överenskommelseförordningen anges att Energimyndigheten i riket ansvarar för det nationella utsläppsregistret där även samtliga åländska aktörers utsläppskonton administreras.

Landskapsregeringen har mot denna bakgrund överlämnat ett lagförslag till Ålands lagting gällande ändringar i landskapslagen om tillämpning i landskapet Åland av riksförfattningar om utsläppshandel (lagförslag nr 12/2023-2024) (**Bilaga 2**). Genom den föreslagna ändringen inkluderas de åländska rederierna i utsläppshandelssystemet. Konsekvensen av att inte implementera EU-direktivet är att de åländska rederierna inte omfattas av utsläppsrättshandelssystemet. I och med att riket inte beaktade Republikens presidents förordning (2021:144) om skötseln i landskapet Åland av förvaltningsuppgifter som gäller handel med utsläppsrätter avseende växthusgaser kan även konstateras att överenskommelseförordningen är upphävd och att det för närvarande saknas en laglig grund för utsläppshandelssystemet vad gäller de åländska rederierna.

Lagstiftningsbehörigheten

Behörigheten mellan Åland och Finland gällande sjöfartens införlivande i EU:s utsläppshandelssystem

Ålands landskapsregering tillsatte den 29 juni 2022 en arbetsgrupp med uppdrag att se över behörigheten mellan Åland och Finland gällande sjöfartens införlivande i EU:s utsläppshandelssystem. Arbetsgruppen kom fram till att utsläppshandelssystemet tillblivelse har sin grund i att skydda miljön och att den handel som idkas med utsläppsrättigheterna är att betrakta som näringsverksamhet. Båda dessa rättsområden ligger inom Ålands lagstiftningsbehörighet enligt 18 § 10 och 22 punkten i självstyrelselagen. Varken Ålandsdelegationen (ÅD) eller Högsta domstolen (HD) har fäst vikt vid huruvida utsläppsrätterna hänför sig till fast industri eller flygtrafik.

Att lagstiftningen om utsläppshandel nu har utsträckts till att även omfatta sjöfarten innebär inte att behörighetsfördelningen ändras. Lagstiftningen har sin starkaste anknytning till ett ökat miljöskydd och dess anknytning till sjöfarten handlar endast om att få ned utsläppen inom sjöfarten, någon annan reglering av sjöfarten ingår inte i förslaget. Således är detta en fråga om miljövard och inte en fråga om handelssjöfart.

Vid genomförandet av de gällande åländska författningarna om utsläppshandel har ÅD och HD prövat behörigheten och konstaterat att utsläppshandeln främst berör natur- och miljövarderna och är således landskapsbehörighet. ÅD prövade även om utsläppshandel inom handelssjöfarten är rikets eller landskapets behörighet i sitt utlåtande daterat den 15 februari 2023. I yttrandet konstaterar ÅD att den planerade utvidgningen av utsläppshandeln främst berör natur- och miljövarderna samt således utgör landskapsbehörighet och att behörigheten omfattar rederier med hemort i landskapet. ÅD bekräftar därmed i sitt utlåtande att utsläppsrätter för handelssjöfart faller inom den åländska lagstiftningsbehörigheten. Av 23 § självstyrelselagen framgår att förvaltningsbehörigheten följer lagstiftningsbehörigheten.

Landskapsregeringen konstaterar därför med anledning av ovanstående att fördelningsgrunderna för intäkterna av utsläppsrättigheterna ska utgå ifrån självstyrelselagens bestämmelser.

Åland har lagstiftningsbehörighet såväl avseende miljövård som näringsverksamhet enligt 18 § 10 punkten och 18 § 22 punkten självstyrelselagen. HD har konstaterat att en uppdelning av Finlands totala utsläppsrätter mellan Åland och riket inte är förenlig med EG-direktivet 2003/87/EG, då det skulle medföra olika fördelningskriterier och därmed olika behandling av aktörer på Åland och i riket (HD dnr 2005/61). Enligt direktivet kan varje medlemsland endast ges en utsläppskvot. Det kan således endast finnas en gemensam utsläppskvot, medan förvaltningen av fördelningen av utsläppsrätter är delad mellan Åland och riket. I praktiken innebär detta att nationella fördelningsplaner ska beredas med beaktande av Ålands synpunkter och att 59b § självstyrelselagen har tillämpats på hela utsläppshandelssystemet och intäktsfördelningen mellan Åland och riket ända sedan år 2005.

Som konstaterats ovan är frågor om förvaltning av fördelning av utsläppsrätter såsom miljövård åländsk behörighet. Förvaltningsfrågornas sköts dock i enlighet med 59b § 2 mom. självstyrelselagen av Energimyndigheten i riket, som ska bereda nationella fördelningsplaner med beaktande av Ålands synpunkter. Genom överenskommelseförordningen 2021:144 har Energimyndigheten i riket getts befogenheter att sköta frågor som rör ett nationellt register för bokföring av utsläppsenheter enligt Kyotoprotokollet såsom registrering, överlämnande och annullering av utsläppsrätter samt deras giltighet samt frågor om övervakning, anmälan och kontroll av utsläpp.

Inom EU har man även utarbetat lagstiftning om rapportering av koldioxidutsläpp från sjötransporter. Inom EU tillämpas MRV-förordningen för sjötransporter (EU) 2015/757, ändrad genom förordning (EU) 2023/957. Förordningen ålägger bolagen att övervaka, rapportera och verifiera koldioxidutsläpp från fartyg som omfattas av förordningen. MRV-förordningen utgör underlaget för tillämpningen av utsläppshandeln på sjöfartssektorn. Förordningen har i samband med översynerna av utsläppshandelsdirektivet ändrats för att svara mot behoven inom den framtida utsläppshandeln.

Behörighetsfrågan avseende MRV-förordningen

MRV-förordningen innehåller detaljerade bestämmelser för hur rapporteringen och övervakningen av koldioxidutsläpp ska gå till inom sjöfarten.

Syftet med MRV-förordningen är att skydda miljön genom att minska sjöfartens utsläpp av miljöskadliga ämnen. Natur- och miljövård faller inom Ålands lagstiftningsbehörighet enligt 18 § 10 punkten i självstyrelselagen.

I den reviderade MRV-förordningen hänvisas det till direktiv 2003/87/EG om ett system för handel med utsläppsrätter för växthusgaser inom unionen och om ändring av rådets

direktiv 96/61/EG (ETS-direktivet) på ett flertal ställen, exempelvis artikel 3 b, d, p och q punkterna, artikel 6.8 samt i bilaga ii.

Det finns således en tydlig koppling mellan den reviderade MRV-förordningen och ETS-direktivet. Med beaktande av det ovan anförda och särskilt Ålandsdelegationens tidigare bedömningar av behörigheten med liknande innehåll som MRV-förordningens bestämmelser är landskapsregeringens slutsats att MRV-förordningen som helhet faller in under landskapets lagstiftningsbehörighet.

Med ovanstående resonemang tydliggörs att rederierna rapporterar utsläpp av växthusgaser enligt nuvarande EU-bestämmelser, att lagstiftningsbehörigheten till denna del tillhör Åland, och att det inte finns något legalt hinder att en intäktsfördelningsmekanism mellan riket och Åland som fördelar de nationella intäkterna från utsläppshandeln kan basera sig på förslagsvis på faktisk handel med utsläppsrätter och faktiska utsläpp (se nedan förslag på fördelningsnyckel).

Landskapsregeringens ståndpunkt gällande intäktsfördelning från utsläppsauktioner

Enligt 4 § i överenskommelseförordningen ska landskapsregeringen och Energimyndigheten komma överens om hur Energimyndigheten ska ersättas för kostnaderna för skötseln av avsedda förvaltningsuppgifter som gäller registret i landskapet Åland. Enligt samma paragraf ska intäkterna från auktioneringen av utsläppsrätter som återförs till staten, och som härrör från försäljning av utauktionerade utsläppsrätter för landskapet, överföras från statens medel till landskapet på det sätt landskapsregeringen och Energimyndigheten kommer överens om. Landskapets andel av den totala kvantiteten utauktionerade utsläppsrätter bestäms enligt samma paragraf på samma sätt som Finlands andel av de utsläppsrätter som auktionerats ut av samtliga medlemsstater baserat på åländska industriella anläggningars andel av utsläpp i Finland. Fördelningsgrunden är således i enlighet med artikel 10.2 i Europaparlamentets och rådets direktiv 2003/87/EG sådan artikeln lyder senast ändrad genom Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2018/410 om ändring av direktiv 2003/87/EG för att främja kostnadseffektiva utsläppsminskningar och koldioxidsnåla investeringar och beslut (EU) 2015/1814.

Landskapsregeringen konstaterar att aktuell överenskommelseförordning ingicks år 2021 hänvisar till ändringsdirektivet (direktiv (EU) 2018/410), vilket föranleder att riket som part med utgångspunkt i det ändrade direktivet där sjöfarten inkluderas i utsläppshandeln de facto redan har accepterat utgångspunkten att Åland ska ha rätt till en viss andel av Finlands intäkter från utsläppshandeln utöver avräkningen enligt 47 § självstyrelselagen. Att arbets- och näringsministeriet nu anser att Åland endast ska kompenseras genom avräkningen går stick i stäv med rikets nuvarande åtaganden, nuvarande intäktsfördelning och nuvarande överenskommelseförordning. Denna tolkning och avvikelse från praxis i liknande ärenden strider även mot det faktum att ända sedan år 2005 har intäkterna från utsläppsrättshandeln

och hela utsläppshandelssystemet med kopplade åtgärder hanterats som en s.k. gemensam resurs där 59b § självstyrelselagen tillämpats. Inget har ändrats i sak när sjöfarten införlivats i utsläppshandelssystemet. Det enda som ändrat, vilket inte har någon juridisk relevans enligt självstyrelsesystemet, är att summorna för intäkterna från utsläppsrättshandeln ökat.

Enligt det ändrade utsläppshandelsdirektivet ska infogandet av sjötransporterna inte förändra fördelningsgrunden mellan medlemsländerna gällande intäkterna av auktioneringen av utsläppsrätter. Arbets- och näringsministeriet har bedömt att infogandet av sjöfarten ger en intäktsökning till systemet om cirka 10 procent. Den åländska handelsflottan utgör ca 40 procent av den totala finska sjöfarten.

Sett ur nationen Finlands perspektiv utgör sjöfarten en relativt begränsad del av de finska intäkterna, men då sjöfarten är en mycket stor del av den åländska näringen och även av Finlands sjöfart som helhet anser landskapsregeringen att sjöfartens införlivande i utsläppshandelssystemet ska beaktas i intäktsfördelningen mellan riket och Åland, även om inte grunderna för fördelningen av auktionsintäkter ändras mellan medlemsländerna.

Landskapsregeringen framhäver att förslaget om att sjöfartens andel av utsläppshandeln ska beaktas i fördelningen av utsläppshandelsintäkter mellan riket och Åland inte går emot nuvarande princip hur fördelningen mellan riket och Åland beräknas samt att regleringen i 59b § självstyrelselagen är tillämplig. Förslaget följer därför principerna för nuvarande fördelningsgrund som baseras på industriella anläggningars andel av utsläpp och en fortsatt tillämpning av 59b § självstyrelselagen vad gäller intäkterna från utsläppsrättshandeln och hela utsläppshandelssystemet med kopplade åtgärder. Landskapsregeringen anser att fördelningen mellan riket och Åland ska göras före eventuella prioriteringar om användningsändamål för intäkterna i riket. Landskapsregeringen kommer att använda de auktionsintäkter som tillfaller Åland till de ändamål som nämns i direktivet.

Utgående från ovanstående är landskapsregeringens ståndpunkt att statens intäkter från utsläppsauktionerna som kopplas till fartyg som tillhör rederier med hemort i landskapet ska tillfalla Åland och att 59b § självstyrelselagen likt tidigare är tillämplig vad gäller intäkterna från utsläppsrättshandeln och hela utsläppshandelssystemet med kopplade åtgärder.

	2024	2025	2026	2027	2028	2029	2030
Uppskattat pris på utsläppsrätter [euro per ton]	90	95	100	105	110	115	120
Uppskattade totala ETS-intäkter [miljoner euro]	528	666	629	720	642	554	456
Sjöfarten 10 % av totalen [miljoner euro]	52,8	66,6	62,9	72	64,2	55,4	45,6
Ålands andel, ca 40 % av den finska handelsjöfarten [miljoner euro]	20,6	26,0	24,5	28,1	25,0	21,6	17,8
Sänkt samfundsskatt enligt uppskattningen av ETS-intäkter (20 % av minskad vinst för de åländska rederierna) [miljoner euro]	4,12	5,2	4,9	5,62	5	4,32	3,56
Höjningen av avräkningsbeloppet pga. att sjöfarten inkluderas i utsläppshandeln [miljoner euro]	0,248	0,313	0,296	0,338	0,302	0,260	0,214

Tabellen visar en uppskattning av ETS-intäkter och jämförelser av olika fördelningar, dock utan beaktande av ö-undantaget för fartyg i trafik mellan Åland och riket och utan beaktande av avdraget för EU:s egna medel.

I de rättsakter som ingår i EU:s Fit for 55-paket framgår att medlemsstaterna åläggs att verka för att minska utsläppen av växthusgaser. En källa till finansiering för dessa åtgärder är intäkterna från de utsläppsrätter som auktioneras ut. Det är således även ändamålsenligt av dessa skäl att intäkter från utsläppsrätter hänförliga till fartyg som tillhör rederier med hemort i landskapet ska tillfalla Åland.

Fördelningsnyckel

Inledningsvis konstaterar landskapsregeringen att under de trettio år som Finland varit medlem i EU har gemensamma resurser som Finland tilldelas från EU alltid fördelats genom en särskild fördelningsgrund mellan landskapet och riket. Landskapet har således erhållit EU-medel utöver det som tillfaller landskapet via det ordinarie ekonomiska systemet enligt självstyrelselagen. Landskapsregeringen föreslår två olika alternativ till fördelningsgrund av de intäkter staten får in med anledning av auktionering av utsläppsrätter:

1) Ålands landskapsregering föreslår 4 procent som fördelningsgrund mellan Åland och riket då detta med den åländska rederiverksamheten/fartygen bedöms bli Ålands totala beräknade andel av utsläppshandelssystemet i Finland. Ålands landskapsregering konstaterar att detta förslag motsvarar nuvarande fördelningsgrund som baseras på fördelningen avseende industriella anläggningars andel/utsläpp. Fördelningsgrunden på 4

procent tar dock inte i beaktande varken ö-undantaget eller den ökande andel som förväntas flyta in till EU. Därför måste denna fördelningsgrund även inkludera beräknade avdrag för inverkningarna av ö-undantaget samt även avdrag för de auktionsintäkter som fördelas till EU.

2) För att beakta den åländska sjöfartens andel av statens intäkter från utsläppshandelsauktionerna i fördelningen av auktionsintäkter mellan riket och Åland föreslår landskapsregeringen att fördelningen baseras på de åländska rederiernas och de åländska anläggningarnas faktiska bokslutskostnader för handel med utsläppsrätter per bokföringsår, dock avräknat med en beräknad andel av de auktionsintäkter som tillfaller EU. Avräkningen kan basera sig på faktiska verifierade uppgifter om hur stor andel av auktionsintäkterna som tillfaller EU uträknade på ett medeltal på exempelvis tre år bakåt i tiden.

Enligt 59b § 1 mom. självstyrelselagen är när åtgärder vidtas i Finland med anledning av beslut som har fattats inom Europeiska unionen lagstiftningsbehörigheten och behörigheten i förvaltningsärenden fördelad mellan Åland och riket på det sätt som följer av självstyrelselagen. Landskapsregeringen konstaterar att även fördelningen av statens intäkter från handeln med utsläppsrätter måste ske så att behörighetsfördelningen enligt självstyrelselagen beaktas eftersom landskapet i annat fall inte får någon finansiering för den del av förvaltningen som ska utföras av självstyrelsemyndigheter. Därmed ska fördelningen av intäkterna i detta fall baseras på behörighetsförhållandena mellan Åland och riket.

Frågan om fördelning av en gemensam resurs eller nationell andel i form av finansiering som genereras genom EU-reglering mellan Finland och Åland har sedan EU-medlemskapet 1995 följt samma princip. Huvudprincipen har varit en proportionerlig fördelningsnyckel för näringsgrenar eller befolkningsandel för generella åtgärder. Aktuella fördelningsnycklar är inom jordbruket 0,87 % (dvs att Åland erhåller 0,87 % av Finlands intäkter), fiskerinäringen 5,75 % samt för generella åtgärder som kan innehålla exempelvis regionalpolitisk sysselsättning, kompetens, entreprenörskap och integration har befolkningsandelen tillämpats som för närvarande är 0,55 %.

Då Ålandsdelegationen i sitt utlåtande från den 15 februari 2023 redan konstaterat att den åländska lagstiftningsbehörigheten omfattar rederier med hemort i landskapet så ska detta beaktas vid fördelningen av statens intäkter från utsläppsrättshandeln.

Klimatförbättrande åtgärder och infrastruktursatsningar som behöver göras för att leva upp till EU:s klimatmål

De utsläppshandelsintäkter som tilldelas Åland kommer att användas till ändamål som nämns i direktivet; klimatförbättrande åtgärder och infrastruktursatsningar för förnybara drivmedel. Åland har stora utmaningar gällande infrastruktursatsningar för att tillmötesgå nya krav både gällande infrastruktur samt för tonnage inom skärgårdstrafik och

handelssjöfarten på Åland. Åland har tre internationella hamnar, ett eget stamelnät samt sju landskapsägda färjor och åtta linfärjor som samtliga är fossildrivna. De frigående färjorna inom skärgårdstrafiken förbrukar årligen ca 6.7 miljoner liter bränsle och står för 6 procent av Ålands utsläpp av koldioxid. För att nå Ålands mål om minskad klimatbelastning bedöms det nödvändigt att byta framdriften av färjorna från dagens fossila drivmedel. Förutom de landskapsägda färjorna finns det tre rutter som trafikeras av färjor som ägs av entreprenörerna och färjor inom handelssjöfarten. För att kunna gå över till eldrivna färjor som laddas i hamnarna krävs mycket stora investeringar i elnätet. Kostnaden för redan nu kända och planerade klimatförbättrande åtgärder uppgår på Åland till över 500 miljoner euro.

Begäran om rekommendation

Landskapsregeringen konstaterar att landskapsregeringen och berörd riksmyndighet inte kunnat komma överens om fördelningen av de intäkter som utsläppsrätterna inbringar till Finland.

Med anledning av det ovanstående ber Ålands landskapsregering Ålandsdelegationen att avge en rekommendation enligt 59 b § självstyrelselagen för Åland (FFS 1144/1991) avseende fördelningen av de intäkter som utsläppsrätterna inbringar.

Annika Hambrudd, Vice lantråd

Jesper Josefsson, Närings och miljöminister

BILAGOR	<ul style="list-style-type: none">- Republikens presidents förordning (2021:144) om skötseln i landskapet Åland av förvaltningsuppgifter som gäller handel med utsläppsrätter avseende växthusgaser (överenskommelseförordning)- Lagförslag till Ålands lagting gällande ändringar i landskapslagen om tillämpning i landskapet Åland av riksförfattningar om utsläppshandel (lagförslag nr 12/2023-2024)
FÖR KÄNNEDOM	Ålands lagting, Självstyrelsepolitiska nämnden Mats Löfström, Ålands riksdagsledamot
SÄNDLISTA	Ålandsdelegationen Arbets- och näringsministeriet