

Protokoll fört vid enskild föredragning

Infrastrukturavdelningen
Allmänna byrån, 11

Beslutande
Minister
Jesper Josefsson

Föredragande
Inspektör
Ylva Häggkvist

Justerat
Omedelbart

Nr 83

Lagstiftningspromemoria gällande direktiv (EU) 2023/959
om ändring av direktiv 2003/87/EG om ett system för
handel med utsläppsrätter för växthusgaser inom
unionen. Implementering av direktivets andra fas (ETS 2)
gällande handel med utsläppsrätter för distribution av
fossila bränslen
ÅLR 2024/8468

Beslut

Landskapsregeringen beslutar att överföra lagstiftningspromemoria för genomförande av direktiv (EU) 2023/959 om ändring av direktiv 2003/87/EG om ett system för handel med utsläppsrätter för växthusgaser inom unionen för lagstiftningsåtgärder enligt **bilaga 1, I124E70**.

Motivering

I propositionen föreslås en ny och separat lag om handel med utsläppsrätter för distribution av fossila bränslen, ETS 2. Genom den föreslagna lagen genomförs det reviderade utsläppshandelsdirektivet till den del som gäller handeln med utsläppsrätter för sektorn för separat uppvärmning av byggnader, vägtransportsektorn samt vissa ytterligare sektorer.

Utsläppshandeln berör främst natur- och miljövard och är således landskapsbehörighet. I samband med auktionering av utsläppsrätter genereras intäkter som tilldelas nationerna. Landskapsregeringen anser att intäkterna från utsläppsauktionerna i ETS 2-systemet till den andel bränsle sålts för konsumtion i landskapet ska tillfalla Åland.

Bakgrund

EU:s utsläppshandelssystem är ett unionsomfattande system där koldioxidutsläpp från de ingående verksamheterna prissätts. Utsläppshandelssystemet är ett viktigt verktyg för att nå unionens utsläppsminskningmål. Till tillämpningsområdet hör för närvarande stora industri- och energiproduktionsanläggningar samt luftfarten. Nu upprättas en separat

utsläppshandel för utsläpp från byggnads- och vägtransportsektorerna samt ytterligare sektorer.

LAGSTIFTNINGSPROMEMORIA GÄLLANDE
DIREKTIV (EU) 2023/959 OM ÄNDRING AV
DIREKTIV 2003/87/EG OM ETT SYSTEM FÖR
HANDEL MED UTSLÄPPSRÄTTER FÖR
VÄXTHUSGASER INOM UNIONEN.
IMPLEMENTERING AV DIREKTIVETS ANDRA
FAS (ETS 2) GÄLLANDE HANDEL MED
UTSLÄPPSRÄTTER FÖR DISTRIBUTION AV
FOSSILA BRÄNSLEN

Inspektör och chef ÅEM Ylva Häggkvist, Henrik Juslin
Allmänna byrån, Infrastrukturavdelningen

Datum: 5.12.2024

PB 1060, AX-22111 Mariehamn

registrator@regeringen.ax

+358 18 25 000

www.regeringen.ax

1. Bakgrund och nuläge

EU:s utsläppshandelssystem är en viktig unionsomfattande politisk åtgärd för att nå utsläppsminskningsmålen. Till tillämpningsområdet för EU:s utsläppshandel hör för närvarande stora industri- och energiproduktionsanläggningar samt luftfarten inom europeiska ekonomiska samarbetsområdet.

Den 14 juli 2021 antog Europeiska kommissionen det så kallade 55-procentspaketet, som innehåller förslag till grund för genomförandet av skyldigheterna enligt EU:s klimatlag att minska EU:s nettoutsläpp av växthusgaser med minst 55 procent från 1990 års nivå före 2030 samt att uppnå klimatneutralitet på EU-nivå före 2050. Inom ramen för 55-procentspaketet antog kommissionen ett förslag till direktiv om ändring av EU:s utsläppshandelsdirektiv (COM (2021) 551 final). I trepartsförhandlingar nåddes samförstånd om uppdateringen av utsläppshandelsdirektivet i december 2022, och det uppdaterade direktivet publicerades den 10 maj 2023 ((EU) 2023/959), hädanefter "utsläppshandelsdirektivet".

I och med uppdateringen av utsläppshandelsdirektivet inrättades en ny utsläppshandel för distribution av fossila bränslen. Det nya systemet i utsläppshandelsdirektivet kallas systemet för handel med utsläppsrätter för byggnads- och vägtransportsektorerna samt ytterligare sektorer. Den nya utsläppshandeln för distributörer omfattar vägtransport, separat uppvärmning av byggnader, byggande och det fossila bränslet inom industrin och energiproduktionen som inte omfattas av den nuvarande allmänna utsläppshandeln.

Inom ramen för förhandlingarna om 55-procentspaketet kom man också överens om ändringar i ansvarsfördelningsförordningen. Enligt den ändrade förordningen är EU:s gemensamma utsläppsminskningsmål 40 % fram till 2030. Medlemsstaternas åtaganden för utsläppsminskning varierar mellan 10 och 50 %. Enligt den uppdaterade förordningen ska Finland minska sina utsläpp i sektorer utanför utsläppshandeln med minst 50 % från nivån 2005 före 2030. För de sektorer som omfattas av utsläppshandeln för distributörer gäller också de nationella skyldigheterna för ansvarsfördelningssektorn. Enligt ansvarsfördelningsförordningen ska utsläppsminskningarna följa en nedåtgående bana som blir striktare år för år.

I samband med förhandlingarna om den nya utsläppshandeln för distribution av fossila bränslen kom man också överens om en förordning om en ny social klimatfond (Social Climate Fund, SCF) (EU) 2023/955)). Den sociala klimatfondens syfte är att minska de negativa effekterna av det nya systemet för utsläppshandel för utsatta hushåll, mikroföretag och personer som använder transporterna samt att främja minskningen av fossila bränslen. Fonden genomförs för perioden 2026–2032.

Bestämmelser om det sammanlagda antalet utsläppsrätter och om den linjära minskningsfaktor som ska tillämpas på dem finns i artikel 30c i utsläppshandelsdirektivet. Till skillnad från den nuvarande utsläppshandeln finns i det nya systemet för utsläppshandel inget procentuellt mål för utsläppsminskning för ett visst år. Inom ramen för den allmänna utsläppshandeln minskas utsläppen med 62 % fram till 2030 jämfört med nivån 2005. Den procentuella utsläppsminskningen uppnås genom att antalet utsläppsrätter minskas enligt den linjära minskningsfaktorn från och med jämförelseåret. Antalet utsläppsrätter i det nya systemet för utsläppshandel för distributörer minskas på samma sätt genom en linjär minskningsfaktor, men ingen procentuell utsläppsminskning fram till 2030 har ställts upp.

De utsläppsrätter som auktioneras fördelas mellan medlemsstaterna i enlighet med de genomförandeakter som antagits med stöd av artikel 4 i förordning (EU) 2018/842, där de årliga utsläppskvoterna för perioden 2021–2030 fastställs. I utsläppshandelsdirektivet föreskrivs såväl om de andelar som ska gå till fonderna som om krav på medlemsstaterna angående användningen av auktionsintäkterna. Medlemsstaterna ska använda intäkterna, eller ett belopp av statens medel som motsvarar intäkterna, för åtminstone ett syfte som anges i artikel 10.3.

2. Implementering och lagstiftningsåtgärder

Lagstiftningsåtgärder i riket

I rikets bereds en ny lag om handel med utsläppsrätter för distribution av fossila bränslen. Genom den föreslagna lagen genomförs det reviderade utsläppshandelsdirektivet till den del som gäller handeln med utsläppsrätter för sektorn separat uppvärmning av byggnader, vägtransporter och vissa ytterligare sektorer.

Genom det reviderade utsläppshandelsdirektivet inrättas inom EU en ny utsläppshandel för bränsledistribution, som innefattar utsläppen inom ansvarsfördelningssektorn, i syfte är att sätta ett pris på koldioxidutsläpp. Det nya utsläppshandelssystemet är i stor utsträckning förenligt med den gällande allmänna utsläppshandeln. Utsläppshandelsdirektivet medger ett betydande nationellt handlingsutrymme vid genomförandet av det reviderade direktivet. Lagen tillämpas inte på bränsle som är avsett för verksamhet som omfattas av lagen om utsläppshandel eller på bränsle som levereras till Försvarsmakten, den spårbundna trafiken eller kommersiella sjötransporter.

Den som driver en tillståndspliktig verksamhet inom ramen för ETS 2 benämns i utsläppshandelsdirektivet reglerad enhet. Den reglerade enheten är en fysisk eller juridisk person som frisläpper bränslen för konsumtion. Det är endast frisläppande av bränslen för konsumtion, vars innebörd finns i artikel 6.3 i punktskattedirektivet, som omfattas av verksamhetsbeskrivningen i bilaga III i utsläppshandelsdirektivet.

Det föreslås att en reglerad enhet som frisläpper bränsle för konsumtion ska vara punktskattskyldig, ha ett utsläppstillstånd och ha en plan för övervakning av utsläpp. Den reglerade enheten ska även övervaka och låta verifiera sina utsläpp från och med 2025. I förslaget görs det möjligt att genom avtal överföra skyldigheterna enligt utsläppshandeln på en annan reglerad enhet.

Gällande regelverk på Åland

Den gällande utsläppshandeln, vilken omfattar industriella anläggningar och framöver även sjöfarten (ETS1), regleras genom landskapslag (ÅFS 2009:31) om tillämpning i landskapet Åland av riksförfattningar om utsläppshandel samt landskapsförordning (ÅFS 2012:67) om tillämpning i landskapet Åland av riksförfattningar om utsläppshandel. Det är blankettlagstiftning som för närvarande reglerar området och närmare bestämmelser mellan riket och landskapet gällande fördelningen av utsläppsrätter och förvaltningsuppgifter föreskrivs genom överenskommelseförordning ÅFS (2021:144).

I samband med att gällande utsläppslag upphävs i riket krävs att motsvarande lag på Åland upphävs eller revideras. Även gällande landskapsförordning behöver upphävas eller revideras och detsamma gäller för överenskommelseförordning (ÅFS 2021:144).

Lagstiftningsbehörigheten enligt självstyrelselagen

Vid genomförandet av de gällande åländska författningarna om utsläppshandel har Ålandsdelegationen (nr 4/05, D 10 05 01 4, daterat 17.5.2005 samt Nr 9/09, D 10 09 01 4 daterat 4.3.2009) och Högsta domstolen (utlåtande OH 2005/61 daterat 29.6.2005) prövat behörigheten och konstaterat att utsläppshandeln främst berör natur- och miljövård och således är landskapsbehörighet. Ålandsdelegationen prövade även om utsläppshandel inom handelssjöfarten är rikets eller landskapets behörighet i sitt utlåtande nr 12/23, D 10 23 05 2 daterat 10.2.2023.

Lagstiftningsåtgärder för Åland

Utvidgning av handeln med utsläppsätter som omfattar utsläpp från byggnader och vägtransporter, ETS2, regleras i likhet med ETS1 genom separat lag och avsikten är att den rikslag som är under beredning görs gällande på Åland genom en åländsk blankettlag. Det är troligt att vissa av de administrationsuppgifter som är inom åländsk behörighet bör hanteras av energimyndigheten i riket. Därmed finns behov av en överenskommelseförordning med energimyndigheten i riket för ETS 2. För närvarande finns en överenskommelseförordning som främst reglerar registeruppgifter för ETS 1.

Eventuella avvikelser för Åland

En reglerad enhet kan ges rätt att hantera administrationen av de genererade utsläppen själv. Det innebär att den inte ingår i systemet där de större bränslebolagen administrerar handeln med utsläppsätter kopplade till sin bränsleförsäljning. En reglerad enhet som finner det ändamålsenligt att själv hantera administrationen får köpa bränsle utan merkostnaden för utsläppsätter som ingår i försäljningspriset.

Det är ännu oklart i vilken utsträckning det förekommer separata reglerade enheter på Åland.

Skattemyndigheten har identifierat 8 företag på Åland som innehar skattefritt lager för bränsle eller annan roll gällande skattskyldigheten. Det är dock troligt att de flesta av dessa företaga inte tar rollen som reglerade enheter och att de genom avtal överför skyldigheterna på en annan reglerad enhet.

Omfattningen av administrationsuppgifter kopplade till ETS 2 är svåra att uppskatta, men antalet uppgifter kommer öka. I riket hanterar Energimyndigheten registerfunktioner och utövar kontroll av rapporter och tillstånd. Då i princip all bränsleförsäljning på Åland sker via lokala distributörer med bränsle från riket är det ändamålsenligt att administrationsavgifter regleras med en överenskommelseförordning mellan landskapsregeringen och Energimyndigheten i riket.

Infogandet av sjöfarten i ETS 1 innebär förändringar i intäkterna från utsläppsauktionerna. I samband med förändringen argumenterar landskapsregeringen för att intäktsfördelningen ska beakta de nya ingående sektorerna. Gällande intäkterna från utsläppsauktionerna i ETS 2-systemet är landskapsregeringens åsikt att den andel som sålts för konsumtion i landskapet ska tillfalla Åland.

Enligt 59b§ i självstyrelselagen ska Åland och riket komma överens om lämplig fördelningsgrund för intäkter från auktioner som hänför sig till det finska utsläppshandelssystemet.

3. Konsekvenser

Ekonomiska konsekvenser

När ETS 1 och ETS 2 är fullt implementerade omfattas i princip all försäljning av fossila bränslen i handeln utsläppsrätter. Kostnaderna kopplade till ETS beror på hur priset för utsläppsrätter utvecklas och troligen kommer priset gå upp i framtiden i och med att antalet utsläppsrätter minskar med ca 5% årligen enligt den linjära minskningsfaktorn. Hur mycket kostnaderna för fossila bränslen kommer öka är ännu oklart och även om staten kommer kompensera prisökningen med skattereducering i någon omfattning.

En uppskattning av kostnaderna för ETS 2 kan göras baserad på den årliga förbrukningen av fossila bränslen i landskapet och en gissning på det framtida priset på utsläppsrätter. I likhet med ETS 1 är utvecklingen av priset på utsläppsrätter, antalet utsläppsrätter och medlemsländernas andel av antalet utsläppsrätter som auktioneras ut förenade med stora osäkerhetsfaktorer. Prisuppskattningarna för utsläppsrätterna baseras på de bedömningar kommissionen framfört i samband med förhandlingarna om egna medel samt på kommissionens anvisning om bedömningar i samband med energi- och klimatplaner. Utöver kommissionens bedömning tyder också andra tillgängliga prisuppskattningar på att priserna under de första åren kommer att vara låga, men att de kommer att stiga närmare år 2030.

Tabell 1. Uppskattning av kostnader för ETS 2 på Åland

År	Euro/ton CO2	Ton CO2-utsläpp i ETS 2	Euro/år i kostnad
2027	30	120 000	3 600 000
2028	50	115 000	5 750 000
2029	55	110 000	6 050 000
2030	55	105 000	5 775 000

Administrativa konsekvenser

Ålands energimyndighet har tillsynsansvaret för ETS 2 och beroende på hur mycket som omfattas i en överenskommelseförordning med Energimyndigheten i riket kan det innebära utökade administrativa uppgifter.

Miljökonsekvenser

Syftet med systemet för handeln med utsläppsrätter är att prissätta utsläpp av koldioxid från fossila bränslen inom unionen. Detta medför att fossilfria alternativ ges konkurrensfördelar i omställningen mot ett koldioxidneutralt samhälle.

Jämställdhet och konsekvenser för barn.

ETS 2 påverkar prissättningen av fossila bränslen inom unionen. Uppvärmning och transporter riskerar att bli dyrare och det kan drabba ekonomiskt utsatta grupper i samhället. Direkta konsekvenser för Jämställdheten eller barn ses ej.

Konsekvenser för sysselsättningen och arbetslivet

ETS 2 kommer öka arbetsbelastningen hos Ålands Energimyndighet och hos de reglerade enheterna som måste köpa utsläppsrätter. Idag finns administrativa rutiner kring ETS 1 och även om systemen är separata finns stora likheter i uppbyggnad och tillämning.

Andra samhällsliga konsekvenser

Den nya utsläppshandelns konsekvenser drabbar i huvudsak slutanvändare av bränslen till följd av stigande bränslepriser. ETS 2 omfattar uppvärmning av byggnader, vägtransportsektorn samt vissa ytterligare sektorer. Då ETS 1 och ETS 2 är fullt implementerat omfattas i princip all försäljning av fossila bränslen av systemet. Kostnaderna för slutanvändare står i direkt förhållande till mängden bränsle som används. Konsekvenserna påverkas i väsentlig grad av i vilken mån slutanvändarna av bränsle kan ändra sitt beteende och minska användningen av bränsle som omfattas av utsläppshandeln.

4. Landskapsregeringens bedömning

Ålands landskapsregering är ålagd att genom lag implementera de bestämmelser som anges i direktivet. I riket bereds en ny lag om handel med utsläppsrätter för distribution av fossila bränslen. Genom den föreslagna lagen genomförs det reviderade utsläppshandelsdirektivet till den del som gäller handeln med utsläppsrätter för sektorn för separat uppvärmning av byggnader, vägtransportsektorn samt vissa ytterligare sektorer.

Infrastrukturavdelningens förslag är att lagstiftningsåtgärder genomförs genom en ny landskapslag om handel med utsläppsrätter för distribution av fossila bränslen. Lagen utformas som en blankettlag av rikslagen och bedömningen är att den åländska lagen kommer ha få avvikelser från rikslagen. Då i princip all bränsleförsäljning på Åland sker via lokala distributörer med bränsle från riket är det ändamålsenligt att administrationsavgifter regleras med en överenskommelseförordning mellan landskapsregeringen och Energimyndigheten i riket.

Landskapsregeringen konstaterar att intäkterna från utsläppsauktionerna i ETS 2-systemet, till den del bränsle sålts för konsumtion i landskapet, ska tillfalla Åland. Enligt 59b§ i självstyrelselagen ska Åland och riket komma överens om en lämplig fördelningsgrund för intäkter från auktioner som hänför sig till det finska utsläppshandelssystemet.