

Ekonomiutskottet

Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lag om handel med utsläppsrätter för distribution av fossila bränslen

INLEDNING

Remiss

Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lag om handel med utsläppsrätter för distribution av fossila bränslen (RP 119/2024 rd): Ärendet har remitterats till ekonomiutskottet för betänkande och till jord- och skogsbruksutskottet och miljöutskottet för utlåtande.

Utlåtanden

Utlåtande har lämnats av

- miljöutskottet MiUU 17/2024 rd
- jord- och skogsbruksutskottet JsUU 22/2024 rd

Sakkunniga

Utskottet har hört

- specialsakkunnig Eleonoora Eilittä, arbets- och näringsministeriet
- specialsakkunnig Valteri Härmälä, arbets- och näringsministeriet
- lagstiftningsråd Markus Teräväinen, finansministeriet
- budgetråd Johanna von Knorring-Rosenlew, finansministeriet
- planerare Johanna Hiltunen, kommunikationsministeriet
- konsultativ tjänsteman Niina Honkasalo, kommunikationsministeriet
- specialsakkunnig Anna-Maija Sinnemaa, Energimyndigheten
- paneldeltagare Lassi Ahlvi, Finlands klimatpanel
- medlem i styrgruppen, ordförande för arbetsgruppen Marko Janhunen, Hydrogen cluster Finland
- Public Affairs Manager Mattias Hellström, Neste Abp
- chef för samhällsrelationer Vilhartin Hanhilahti, North European Oil Trade Oy
- ledande sakkunnig Tiina Haapasalo, Finlands näringsliv rf
- energi- och klimatchef Ahti Fagerblom, Skogsindustrin rf
- expert, näringspolitik Mikko Paloneva, Arbetsgivarna för servicebranscherna PALTA rf
- direktör Petri Murto, Finlands Transport och Logistik SKAL rf
- ekonom Roope Ohlsbom, Företagarna i Finland rf.

Skriftligt yttrande har lämnats av

Betänkande EkUB 18/2024 rd

- miljöministeriet
- Statens ekonomiska forskningscentral
- professor Sanna Syri, Aalto-universitetet
- Livsmedelsindustriförbundet rf
- Finsk Energiindustri rf
- Koneyrittäjät ry
- Luonnolliset Ilmastotoimet ry
- Centralförbundet för lant- och skogsbruksproducenter MTK
- Turism- och Restaurangförbundet rf
- Arbetsgivarna för servicebranscherna PALTA rf
- Biokretslopp och Biogas Finland rf
- Finlands naturskyddsförbund rf
- WWF Finland.

PROPOSITIONEN

I propositionen föreslås det att det stiftas en 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.

Genom det reviderade utsläppshandelsdirektivet inrättas inom EU en ny utsläppshandel som gäller bränsledistribution. Handeln med utsläppsrätter för bränsledistribution täcker utsläppen inom ansvarsfördelningssektorn och syftar till att hjälpa medlemsländerna att fullgöra sina skyldigheter vid ansvarsfördelningen. Det nya utsläppshandelssystem som inrättas är i stort sett enhetligt med den befintliga utsläppshandeln. Utsläppshandelsdirektivet medger emellertid ett betydande nationellt handlingsutrymme vid det nationella genomförandet av den nya utsläppshandeln.

I propositionen föreslås det att handeln med utsläppsrätter för bränsledistribution ska gälla fossila bränslen som frisläppts för konsumtion. Enligt förslaget ska lagens tillämpningsområde omfatta frisläppande för konsumtion av sådana fossila bränslen som är avsedda för förbränning. Lagen ska dock inte tillämpas på bränsle som är avsett för verksamhet som omfattas av lagen om utsläppshandel eller på bränsle som levereras till försvarsmakten, spårtrafiken, flygtransporter eller kommersiella sjötransporter genom separat distribution. Bränslen med nollutsläpp ska inte heller omfattas av lagens tillämpningsområde.

I propositionen föreslås det att en reglerad enhet som frisläpper bränsle för konsumtion ska ha ett utsläppstillstånd och en plan för övervakning av utsläpp och att reglerade enheter ska övervaka och låta verifiera sina utsläpp från och med 2025. Utgångspunkten är att den reglerade enheten ska vara den aktör som är punktskattskyldig för det bränsle som frisläppts för konsumtion. Det ska vara möjligt att överföra skyldigheter som avser utsläppshandeln på en annan reglerad enhet. Avsikten är att auktioneringen av utsläppsrätterna ska inledas från och med 2027. Reglerade enheter ska varje år till EU:s register överlämna ett antal utsläppsrätter som motsvarar enheternas utsläpp.

Betänkande EkUB 18/2024 rd

Enligt förslaget ska Energimyndigheten svara för tillsynen över handeln med utsläppsrätter för bränsledistribution och vara registermyndighet och auktionsförrättare. Vidare föreslås att det införs bestämmelser om rätten att få information och utföra inspektioner, bestämmelser om ändringssökande samt bestämmelser om påföljder.

Propositionen hänför sig till budgetpropositionen för 2025 och avses bli behandlad i samband med den.

Lagen avses träda i kraft den 1 januari 2025.

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Bakgrund och mål

Bakgrunden till förslaget är den nya handeln med utsläppsrätter för distribution av fossila bränslen (ETS2) som ingår i EU:s utsläppshandelsdirektiv. Reformen ingick i det så kallade 55-procentspaketet, och ekonomiutskottet har tidigare behandlat frågan i det sammanhanget (EkUU 50/2021 rd — U 60/2021 rd). Den nya utsläppshandeln för distributörer omfattar vägtrafik, separat uppvärmning av byggnader, byggande och det fossila bränslet inom industrin och energiproduktionen som inte omfattas av den nuvarande allmänna utsläppshandeln.

Den nya utsläppshandeln ska genomföras senast den 30 juni 2024, och den aktuella propositionen innehåller nationella bestämmelser om detta. Kommissionen utfärdar med stöd av utsläppshandelsdirektivet också direkt förpliktande bestämmelser på lägre nivå, men trots det omfattar den nya utsläppshandeln nationellt handlingsutrymme och kräver åtgärder för det nationella verkställandet.

Enligt utsläppshandelsdirektivet ska en reglerad enhet ha ett utsläppstillstånd senast den 1 januari 2025 och enheten ska övervaka och rapportera sina utsläpp i enlighet med övervakningsförordningen. Auktionerna inleds 2027 eller, om prisnivån eventuellt senarelägger dem, först 2028. Utsläppstaket sänks årligen enligt en linjär minskningsfaktor. Utsläppsrätterna auktioneras fullt ut på marknaden utan fri tilldelning, och systemet avviker från införandet av den gällande utsläppshandeln (ETS1) till den del att det vid införandet av systemet inte uppstår någon stor överallokering av utsläppsrätter. Utsläppen hålls inom det tak som fastställts för systemet endast om de minskar i enlighet med den linjära minskningsfaktorn.

Ekonomiutskottet anser att lagförslaget är motiverat med tanke på genomförandet av utsläppshandelsdirektivet. Utskottet tillstyrker lagförslaget utan ändringar utifrån följande motiveringar.

De viktigaste förslagen

Det föreslås att det stiftas en ny lag om handel med utsläppsrätter för distribution av fossila bränslen. Lagförslaget innehåller bestämmelser om tillämpningsområdet för den nya utsläppshandeln. Lagen ska tillämpas allmänt på överlåtelse av bränsle som inte omfattas av den allmänna ut-

Betänkande EkUB 18/2024 rd

släppshandeln. Förslagets tillämpningsområde och utnyttjandet av det nationella handlingsutrymme som gäller tillämpningsområdet behandlas närmare nedan.

På systemnivå motsvarar utsläppshandeln för distribution av fossila bränslen i stor utsträckning den allmänna utsläppshandeln. Skyldigheterna i anslutning till utsläppshandeln gäller reglerade enheter, som i princip är punktskattskyldiga aktörer i fråga om bränsle som frisläppts för konsumtion. Energimyndigheten svarar för myndighetsuppgifterna i anslutning till utsläppshandeln.

Lagförslaget omfattar de skyldigheter som utsläppshandelsdirektivet förutsätter i fråga om utsläppstillstånd och övervakningsplaner samt övervakning, rapportering och verifiering av utsläpp. Dessutom föreslås det bestämmelser om det totala antalet utsläppsätter och auktionering av dem samt om en reglerad enhets skyldighet att överlämna utsläppsätter.

En reglerad enhet ska ansöka om utsläppstillstånd för överlåtelse av bränsle för konsumtion och om godkännande av planen för övervakning av utsläpp. Enheten ska övervaka utsläppen från de bränslen som frisläppts för konsumtion, årligen upprätta en utsläppsrapport och se till att rapporten verifieras. Dessutom ska enheten årligen till unionsregistret överlämna ett antal utsläppsätter som motsvarar de totala utsläpp som de bränslen som enheten frisläppts för konsumtion gett upphov till under det föregående kalenderåret. Vidare ska den reglerade enheten till Energimyndigheten anmäla ändringar i den verksamhet som anges i utsläppstillståndet, ändringar som gäller övervakningen av utsläppen samt byte av reglerad enhet.

Miljöutskottets utlåtande

Miljöutskottet har lämnat utlåtande om propositionen (MiUU 17/2024 rd—RP 119/2024 rd). Utskottet framhäver i sitt utlåtande utsläppshandelssystemets betydelse som en kostnadseffektiv styrmekanism på EU-nivå. Samtidigt har utskottet fäst uppmärksamhet vid att de branscher som hör till det nya utsläppshandelssystemet också i fortsättningen är en del av ansvarsfördelningssektorn och att den nya utsläppshandeln inte påverkar medlemsstaternas nationella åtaganden om utsläppsminskningar inom ansvarsfördelningssektorn 2030 och att utsläppshandeln i sig inte räcker till för att uppnå de stränga mål som ställts upp för ansvarsfördelningssektorn i Finland. Miljöutskottet har också fäst uppmärksamhet vid osäkerheten i fråga om utsläppshandelssystemets styrande effekt, som har samband med den prisutveckling på utsläppsätter som behandlas närmare nedan. Miljöutskottet har också behandlat förslagets tillämpningsområde, mekanismerna för godkännande och användningen av auktionsintäkter.

Jord- och skogsbruksutskottets utlåtande

Jord- och skogsbruksutskottet har i sitt utlåtande (JsUU 22/2024 rd — RP 119/2024 rd) betonat behovet av att bedöma utsläppen och styrmedlen från vägtrafiken som en helhet och av att bedöma de föreslagna författningarnas sammantagna konsekvenser. Ekonomiutskottet instämmer i denna bedömning och betonar att det behövs en samlad granskning av kostnadseffektiviteten och konsekvenserna av de klimatpolitiska styrmedlen. Detta försvåras särskilt av strukturen på styrmedlen för EU:s klimatpolitik, som ekonomiutskottet har fäst uppmärksamhet vid i flera sammanhang.

Betänkande EkUB 18/2024 rd

Jord- och skogsbruksutskottet har framfört att de tillgängliga metoderna för att minska utsläppen inom vägtrafiken utöver den allmänna utsläppshandeln bland annat är distributionsskyldigheten samt åtgärder för att främja ibruktagandet av alternativa bränslen inom vägtrafiken. Ändringar i distributionsskyldigheten påverkar också hur stor andel av bränsleblandningen som består av fossil bränsle och därmed för hur stor andel av blandningen distributören måste skaffa utsläppsriktor som motsvarar utsläppen. Den aktuella propositionen hänför sig således till regeringens proposition med förslag till lag om ändring och temporär ändring av lagen om främjande av användningen av förnybara drivmedel för transport samt till lagar som har samband med den (RP 121/2024 rd). Jord- och skogsbruksutskottet har också granskat tillämpningsområdet för utsläppshandeln, kompensationen av konsekvenserna för jord- och skogsbruket och fisket samt situationen för anläggningar som använder biomassa.

Nationellt handlingsutrymme och tillämpningsområde

Genomförandet av den nya nationella utsläppshandeln är förenat med ett betydande nationellt handlingsutrymme. Det gäller särskilt sättet att genomföra utsläppshandeln, dess tillämpningsområde, tidpunkten för när prissättningen inleds samt eventuell kompensation för prisseffekterna.

I stället för den nu föreslagna lagstiftningen medger direktivet att regleringen genomförs nationellt så att man på förhand försöker identifiera de slutkonsumenter av bränsle som omfattas av bestämmelserna och riktar bestämmelserna mot dem i enlighet med direktivets minimikrav. Då är det inte nödvändigt att på grund av verkställandet av direktivet genomföra de nationella utvidgningar av tillämpningsområdet som direktivet tillåter. En annan möjlig utgångspunkt för att underlätta genomförandet av regleringen är att utvidga tillämpningsområdet till att omfatta alla fossila bränslen i flytande form och gasform. Ett tredje alternativ är att utgå från ett bredare tillämpningsområde och kompensera de aktörer som inte omfattas av direktivets tillämpningsområde för de kostnader som den nationella utvidgningen av tillämpningsområdet medför. De modeller som baserar sig på dessa utgångspunkter har jämförts i en bedömningspromemoria i samband med beredningen av lagstiftningen.

I propositionen har man gått in för att direktivets tillämpningsområde utvidgas nationellt till att omfatta bränslen för jord- och skogsbruk och fritidssjöfart. Grunden för utvidgningen är framför allt att det inte är möjligt att inom ramen för det nuvarande distributionssystemet för bränslen hålla sig inom direktivets tillämpningsområde utan betydande och kostnadsineffektiva ändringar i distributionen av bränsle. Samtidigt har man gått in för att avgränsa modellen med det utvidgade tillämpningsområdet så att de användningsändamål som i nuläget omfattas av separat distribution inte berörs av utsläppshandeln. Kommissionen ska godkänna en medlemsstats ansökan om utvidgning av tillämpningsområdet, och utvidgningen bör gälla en viss sektor och inte till exempel enskilda typer av bränslen.

Modellen för det nationella verkställandet har valts särskilt på grund av dess genomförbarhet och för att den möjliggör en jämlik prisstyrning, samtidigt som man kan undvika en snedvridning av marknaden. Modellen har också ansetts vara det administrativt lättaste och mest kostnadseffektiva alternativet.

Betänkande EkUB 18/2024 rd

Jord- och skogsbruksutskottet har i sitt utlåtande ingående granskat möjligheten att lämna jord- och skogsbruket samt fiskerinäringen utanför tillämpningsområdet för utsläppshandeln på det sätt som direktivet tillåter. Jord- och skogsbruksutskottet påpekar att det utifrån direktivets villkor och de lösningar som andra EU-länder har gått in för i fråga om tillämpningsområdet i praktiken har visat sig vara mycket svårt att genomföra tillämpningsområdet i enlighet med direktivet utan betydande ändringar i systemet för bränsledistribution.

Utsläppshandelsdirektivet gör det möjligt för en medlemsstat att fram till utgången av 2030 nationellt avstå från att kräva att utsläppsrätter överlämnas, vilket i praktiken betyder att man avstår från att tillämpa prissättningen (så kallat opt out-förfarande). Även detta alternativ har granskats vid bedömningen av alternativa sätt att genomföra regleringen. Då ska medlemsstaten dock enligt direktivet på sådana bränslen som hör till tillämpningsområdet för utsläppshandeln för distributörer tillämpa en nationell koldioxidbeskattning som motsvarar priset på utsläppsrätter. Även om den nationella utsläppshandeln skjuts upp minskar inte den andel som medlemsstaten enligt kommissionens förslag ska betala av intäkterna från utsläppshandeln till EU:s så kallade egna medel. I samband med ramförhandlingarna beslutade regeringen i april 2024 om anslutning till EU:s prissättning av utsläppshandeln för distributörer när prissättningen inleds.

Finland beräknas få auktionsintäkter på ungefär 0,5 miljarder euro per år från auktioneringen av utsläppsrätter inom utsläppshandeln för distributörer. Intäkterna beror dock på utvecklingen av priset på utsläppsrätter samt storleken på auktionskvoten för året i fråga. Ekonomiutskottet fäster uppmärksamhet vid att man i kalkylen dock inte har beaktat eventuella utgifter som hänför sig till EU:s egna medel eller finansieringen av den sociala klimatfonden.

Enligt utsläppshandelsdirektivet ska medlemsstaterna använda intäkterna från utsläppshandeln eller ett belopp som motsvarar det ekonomiska värdet av intäkterna för ett eller flera av de syften som anges i artikel 10.3 i utsläppshandelsdirektivet. En del medlemsstater tillämpar öronmärkning av intäkterna, vilket innebär att intäkterna från utsläppshandeln används direkt för de syften som anges i direktivet. I motsats till tillvägagångssättet i många andra länder kommer Finland inte att öronmärka intäkterna, utan statens intäkter från utsläppshandeln ska vara inkomster med allmän täckning så att beslutsmöjligheterna inte begränsas. Länderna ska årligen rapportera till EU hur intäkterna från utsläppshandeln eller det belopp som motsvarar dem har använts.

Förslagets konsekvenser och utvecklingsutsikterna för konsumentpriserna

I samband med ekonomiutskottets sakkunnigutfrågning har man särskilt granskat förslagets ekonomiska konsekvenser. Priset på utsläppsrätterna kan inte direkt påverkas genom nationella bestämmelser. De nationella åtgärderna för att minska utsläppen påverkar indirekt priset på utsläppsrätter, men effekten har bedömts vara liten eftersom Finlands utsläpp utgör endast en liten andel av de utsläpp som omfattas av systemet. Å andra sidan kan nationella åtgärder för att minska utsläppen inverka på de kostnader som utsläppshandeln medför för aktörerna genom att färre utsläppsrätter anskaffas när utsläppen och betydelsen av priset på dem minskar.

Regleringen av handeln med utsläppsrätter för distribution av fossila bränslen gäller reglerade enheter som överlåter bränsle till konsumtion, vanligen bränsledistributörer, som motsvarar punktskattskyldiga aktörer. Den som överlåter bränsle till konsumtion ska ha ett utsläppstillstånd

Betänkande EkUB 18/2024 rd

och årligen skaffa och överlämna det antal utsläppsrätter som baserar sig på koldioxidinnehållet i det bränsle som överläts. Utsläppshandelns *inverkan på priserna* riktar sig däremot med några undantag till slutkonsumenten av bränslet när kostnaderna för utsläppshandeln överförs till konsumentpriserna på bränslen. Enligt uppgift till ekonomiutskottet inverkar utsläppshandeln på pumppriserna genast från ingången av 2027.

Enligt uppgift har kommissionen i olika sammanhang gett tre bedömningar av prisbildningen samt sex analyser eller prognoser som har gjorts av forskningsinstitut eller analysbolag som är oberoende av kommissionen. I de konsekvensbedömningar som publicerades i samband med lagstiftningsinitiativet presenterade kommissionen en prisuppskattning för utsläppsrätterna på 50 euro per ton. Å andra sidan har man i andra beräkningar kommit fram till ett pris på upp till nästan 300 euro. Ekonomiutskottet betonar utifrån inkommen utredning att kommissionens prisuppskattning är förknippad med betydande osäkerhet och anser att en bedömning av behovet av olika kompensationslösningar inte kan grunda sig enbart på kommissionens uppskattning.

Priset på en utsläppsrätt kan antas övergå direkt till konsumentpriserna på bränslen. Om priset på en utsläppsrätt är 50 euro per ton 2030 skulle priseffekten utifrån kommissionens uppskattning vara 16 cent per liter för bensen, 11 cent per liter för dieselolja och 13 cent per liter för brännolja. Om priset på en utsläppsrätt ökar flerdubbelt kan effekten på konsumentpriset på bränslen beräknas vara densamma. De extra kostnaderna för bensen 2030 skulle vara cirka 30 cent per liter om priset på en utsläppsrätt är 100 euro per ton, 60 cent per liter om priset är 200 euro och 90 cent per liter om priset är 300 euro.

I kalkylen har man beaktat andelen förnybara bränslen i bränsleblandningen enligt den gällande lagen om distributionsskyldighet. Det bör noteras att lagstiftningsändringar både i fråga om bränslebeskattningen och distributionsskyldigheten för sin del inverkar på vilken effekt utsläppshandeln har på bränslepriserna. Kalkylerna tar inte i beaktande de ändringar i bränslebeskattningen eller distributionsskyldigheten som fastställts i regeringsprogrammet. Ändringar i distributionsskyldigheten påverkar hur stor andel av bränsleblandningen som består av fossilt bränsle och därmed hur stor andel av blandningen priseffekten av utsläppshandeln berör. Ekonomiutskottet har således inga exakta uppskattningar av regleringens inverkan på priserna 2027, men i ljuset av de utredningar som utskottet fått kan priset på en utsläppsrätt redan 2027 vara betydligt högre än kommissionens prognos, vilket kan höja pumppriserna mycket kraftigt redan vid ingången av 2027.

Den faktiska prisnivån är beroende av hur snabbt utsläppen minskar inom ETS2-sektorn i hela EU. Utsläppsminskningen kan till en början uppskattas vara snabbast bland annat inom uppvärmningssektorerna i länder som är beroende av fossil energi för uppvärmning, men det är mycket osäkert i vilken takt utsläppen kan beräknas minska. Systemet innehåller också mekanismer som dämpar prisstegringen, men deras förmåga att dämpa prisstegringen på utsläppsrätter är förenad med osäkerhet, särskilt efter 2029. Bränslepriset består av priset för råvaran till bränslet, till exempel världsmarknadspriset för olja, kostnader för eventuell raffinering, distributionskostnader, distributörernas marginal, punktskatt, mervärdesskatt samt priseffekten av distributionsskyldigheten för förnybara bränslen och i framtiden också priseffekten av utsläppsrätter. Även om man inte genom nationella beslut kan påverka priset på en utsläppsrätt, kan man påverka konsumentpriserna på bränslen på andra sätt, såsom genom beskattningen.

Betänkande EkUB 18/2024 rd

Mekanismer som dämpar prisstegringen och senareläggning av auktioneringen

Utsläppshandelsdirektivet omfattar mekanismer som syftar till att dämpa prisstegringen på utsläppsrätter. Mekanismerna grundar sig på att utsläppsrätter på vissa villkor tas ut från reserven för marknadsstabilitet. Mekanismerna kan inte regleras på nationell nivå.

De prisdämpande mekanismerna inom utsläppshandeln för distributörer bygger på att utsläppsrätter tas ut från reserven för marknadsstabilitet när vissa villkor har uppfyllts. Under 2027 skapas 600 miljoner utsläppsrätter i reserven för marknadsstabilitet inom tillämpningsområdet för utsläppshandelssystemet för distributörer. Tidpunkten är beroende av på vilka villkor utsläppsrätterna släpps ut på marknaden. Mekanismerna tas i bruk mellan två och sex månader efter att villkoren i fråga har uppfyllts. I artikel 30 h i utsläppshandelsdirektivet föreskrivs om åtgärder som ska vidtas vid en alltför stor prisökning för att frigöra ytterligare utsläppsrätter på marknaden. I artikel 30 j anges att auktioneringen av utsläppsrätter kan senareläggas med ett år, om prisnivån bedöms vara för hög. Enligt uppgift kan auktioneringen senareläggas enligt 30 j om det sker en exceptionell utveckling i priset på råolja eller gas till exempel till följd av en kris. Bedömningen är dock att en senareläggning av auktioneringen i enlighet med artikel 30 j förutsätter att energipri- serna åtminstone fördubblas jämfört med den nuvarande nivån. Ekonomiutskottet fäster uppmärksamhet vid den kritik som sakkunniga framfört i fråga om hur länge det kan ta innan de prisdämpande mekanismerna införs, i förhållande till hur snabbt eventuella störningar uppstår på marknaden. Utskottet anser det vara viktigt att vid en fortsatt översyn av utsläppshandelsdirektivet bedöma hur fungerande och effektiva mekanismerna är.

Kompensering av prisseffekter

Utsläppshandeln höjer priset på fossila bränslen permanent och också utsläppshandelsdirektivet gör det under vissa förutsättningar möjligt att ersätta de kostnader utsläppshandeln medför. Direktivet tillåter att intäkterna från utsläppshandeln används till kompensationer inom de sektorer som omfattas av tillämpningsområdet genom ett nationellt beslut. Kompensationsmekanismerna ingår dock inte i propositionen. Också miljöutskottet och jord- och skogsbruksutskottet har i sina utlåtanden ingående behandlat frågan om kompensation för de kostnader som utsläppshandeln föranleder.

Införandet av utsläppshandeln medför betydande direkta och indirekta merkostnader för primärproduktionen. Indirekta kostnader orsakas bland annat av att priset på produktionsinsatser stiger. Uppskattningen av tilläggskostnaderna för jordbrukets egna kostnader för användning av bränsle uppgår till 62,5 miljoner euro per år om man utgår från utsläppsnivån 2021 och ett pris på 50 euro per ton för utsläppsrätter. Av det beloppet riktas 19 miljoner till uppvärmning av produktionsbyggnader inom jord- och skogsbruket och fiskerinäringen och 43,5 miljoner euro till bränslekostnader för arbetsmaskiner inom jord- och skogsbruket.

Enligt regeringsprogrammet ska det under regeringsperioden inte fattas några nationella beslut som medför ökade kostnader för jordbruket. När det gäller skogsbruket konstateras det i regeringsprogrammet att Finlands kostnadskonkurrenskraft inte får försvagas och att nationella tolkningar inte får försvåra verksamhetsförutsättningarna för näringarna. Ekonomiutskottet konstaterar att regeringen redan har beslutat att börja bereda åtgärder för att kompensera konsekvenserna

Betänkande EkUB 18/2024 rd

för jord- och skogsbrukssektorn. Ekonomiutskottet hänvisar också till jord- och skogsbruksutskottets utlåtande, där man förutsätter att det införs och omedelbart bereds nödvändiga ersättningar för att kompensera jord- och skogsbruket och fiskerinäringen för de kostnader som den nationella utvidgningen av handeln med utsläppsrätter för distribution av fossila bränslen orsakar.

Jordbrukets kompensationssystem bör i möjligaste mån bygga på befintliga system för återbäring av energiskatt. Det är ändamålsenligt att också beakta kompensationsmodeller av investeringskaraktär som syftar till att förbättra energieffektiviteten och övergå från fossila bränslen till förnybara alternativ.

Ekonomiutskottet instämmer också i miljöutskottets påpekande om att kompensationsmekanismerna bör beredas i god tid innan utsläppshandeln inleds och att de bör vara långvariga och förutsägbara. Vid beredningen av mekanismerna är det också motiverat att bedöma möjligheterna att främja bränsleomställningen inom transport- och arbetsmaskinssektorn och på så sätt minska det fortsatta behovet av stöd.

Ekonomiutskottet betonar dessutom att regeringen redan har beslutat om införande av dieselolja för yrkestrafik för att kompensera yrkestrafiken för de stigande kostnaderna. Ekonomiutskottet påpekar att systemet kan bidra till att dämpa priseffekterna på godstrafiken och direkt påverka företagens transportkostnader. Ekonomiutskottet hänvisar till denna del också till miljöutskottets utlåtande där det lyfts fram att yrkesdieselsystemet i mån av möjlighet bör innefatta mekanismer som skattegottgörelse för investeringar eller anskaffningsstöd som sporrar transportbranschen att investera i utsläppsnåla fordon och till exempel i laddningsanläggningar i depåerna. Kompensationsmekanismer som investeringsstödet strävar efter att minska förbrukningen av fossil diesel, vilket på lång sikt effektivast minskar utsläppshandelns priskonsekvenser för näringslivet och påskyndar bränsleomställningen.

Vid ekonomiutskottets sakkunnigutfrågning har det framförts att kostnaderna för utsläppshandeln via priserna för de företag som är verksamma på den inhemska marknaden överförs till priserna på produkter och tjänster. Samtidigt innebär den nya utsläppshandeln att hushållens transport- och uppvärmningskostnader ökar, vilket återspeglas i sysselsättningen, pendlingsområdena, användningen av och tillgång till tjänster samt köpkraften. Ekonomiutskottet påpekar att regeringen ännu inte har fattat något beslut om att kompensera personbilstrafiken för de stigande kostnaderna. Sakkunniga har framfört att man med alla medel bör sträva efter att dämpa en oskälig höjning av bränslepriset. Som alternativ till kompensationer har det bland annat föreslagits att den koldioxidskattekomponent som ingår i bränslebeskattningen bör minskas eller slopas. Ekonomiutskottet påpekar att koldioxidskattekomponenten i bränslebeskattningen är ett styrmedel som överlappar utsläppshandeln inom transportsektorn.

Ekonomiutskottet anser utifrån inkommen utredning att de kostnadseffekter som följer av utsläppshandeln kan vara betydligt större än väntat, oberoende av ovan nämnda mekanismer för prisdämpning. Samtidigt är det svårt att bedöma kostnadseffektiviteten av utsläppsminskningsåtgärderna inom ansvarsfördelningssektorn i en situation där utsläppen prissätts via flera olika mekanismer. Ekonomiutskottet fäster uppmärksamhet vid de betydande osäkerhetsfaktorerna i fråga om kostnadseffekterna av utsläppshandeln och det därav följande behovet av att följa utvecklingen av prisnivån på utsläppsrätterna samt bereda olika kompensationslösningar för att svara på

Betänkande EkUB 18/2024 rd

en situation där priset på utsläppsrätterna höjer pumppriset oskäligt mycket. *(Utskottets förslag till uttalande).*

Anläggningar som använder biomassa

Ekonomiutskottet fäster slutligen uppmärksamhet vid det problem som identifierades redan i samband med EU:s 55-procentspaket (EkUU 50/2021 rd — U 60/2021 rd) och som gäller begränsning av tillämpningsområdet för utsläppshandeln till sådana anläggningar som använder mer än 95 procent biomassa, i stället för det tidigare förslaget som gällde anläggningar som använder 100 procent biomassa. Också jord- och skogsbruksutskottet och miljöutskottet har fäst uppmärksamhet vid frågan i sina utlåtanden.

Enligt propositionen kommer de anläggningar som använder mer än 95 procent biomassa att omfattas av tillämpningsområdet för den nya utsläppshandeln i fråga om det fossila bränsle som de använder, med undantag för torv. Detta skulle innebära att dessa anläggningar utesluts från den allmänna handeln med utsläppsrätter och en fri tilldelning av utsläppsrätter. Förutom eventuella nya skyldigheter i fråga om utsläppshandeln och snedvridningar av konkurrensen kan beslutet minska intresset för att i framtiden höra till de anläggningar som använder 95 procent biomassa, vilket innebär att beslutet inte uppmuntrar till minskade utsläpp. Det är samtidigt just dessa anläggningar som har ansetts vara de mest potentiella målen för avskiljning av biogen koldioxid och förverkligande av klimatfördelarna. Ekonomiutskottet har behandlat detta också i sitt utlåtande om industriell kolhantering (EkUU 11/2024 rd — E 9/2024 rd). Ekonomiutskottet anser det vara viktigt att uppmuntra anläggningar som i hög grad använder biomassa att minska utsläppen och säkerställa jämlika konkurrensvillkor på den inre marknaden.

Utskottet betonar att man också bör ingripa i denna fråga genom att aktivt påverka den kommande översynen av utsläppshandelsdirektivet. Utskottet fäster också uppmärksamhet vid att kommissionen håller på att inleda en ny bedömning av utsläppshandeln och att ett förslag till ändring av utsläppshandelsdirektivet är att vänta under 2026. Utgångspunkten är att de föreslagna ändringarna inverkar på värdet på utsläppsrätterna och återspeglas i priset på en utsläppsrätt redan när auktioneringen inleds.

FÖRSLAG TILL BESLUT

Ekonomiutskottets förslag till beslut:

Riksdagen godkänner lagförslaget i proposition RP 119/2024 rd utan ändringar.

Riksdagen godkänner ett uttalande. (Utskottets förslag till uttalande)

Betänkande EkUB 18/2024 rd

Utskottets förslag till uttalanden

1. *Riksdagen förutsätter att regeringen följer utvecklingen av prisnivån på utsläppsrätter och bereder olika kompensationslösningar för att svara på en situation där priset på utsläppsrätterna höjer bränslepriserna oskäligt mycket.*

Helsingfors 28.11.2024

I den avgörande behandlingen deltog

ordförande Sakari Puisto saf
vice ordförande Ville Kaunisto saml
medlem Noora Fagerström saml
medlem Kaisa Garedeu saf
medlem Lotta Hamari sd
medlem Antti Kangas saf
medlem Miapetra Kumpula-Natri sd
medlem Timo Mehtälä cent
medlem Matias Mäkynen sd
medlem Mikko Savola cent
medlem Oras Tynkkynen gröna
medlem Sinuhe Wallinheimo saml
medlem Heikki Vestman saml
medlem Juha Viitala sd
medlem Johannes Yrttiaho vänst
ersättare Pauli Aalto-Setälä saml
ersättare Juha Mäenpää saf.

Sekreterare var

utskottsråd Lauri Tenhunen.

Betänkande EkUB 18/2024 rd Reservation

Reservation

Motivering

I propositionen (RP 119/2024 rd) föreslås det att det stiftas en lag om handel med utsläppsrätter för distribution av fossila bränslen. Införandet av utsläppshandeln innebär på det sätt som nämns i ekonomiutskottets betänkande en betydande höjning av priserna på transportbränslen. Priset på bensin kan stiga med nästan en euro.

Regeringen Orpo har sett till att det i Finland redan 2027 införs en nationell utsläppshandel som höjer bränslepriserna. Beslutet är nationellt och politiskt. Det kan vi inte acceptera.

Centern anser att Finland bör utnyttja den föreslagna övergångsperioden på fyra år och ansluta sig till utsläppshandeln först 2031. Centern står på de vanliga finländarnas sida i kampen mot regeringens iver att höja bensinpriserna.

Regeringen Orpo beslutade att Finland ansluter sig till auktionering av utsläppsrätter inom transportsektorn redan 2027

Regeringen fattade vid ramförhandlingarna våren 2024 ett nationellt beslut om att Finland ska införa handel med utsläppsrätter inom transportsektorn så snart som möjligt, det vill säga 2027. Regeringen utnyttjar inte möjligheten till den fyra år långa tilläggstid som står till buds och som skulle innebära att auktioneringen av utsläppen från trafiken inleds i Finland först 2031.

Utsläppshandelsdirektivet tillåter tydligt att prissättningen av utsläppsrätter skjuts upp fram till utgången av 2030 (så kallat opt-out-förfarande). I utskottets betänkande konstateras följande:

Utsläppshandelsdirektivet gör det möjligt för en medlemsstat att fram till utgången av 2030 nationellt avstå från att kräva att utsläppsrätter överlämnas, vilket i praktiken betyder att man avstår från att tillämpa prissättningen (så kallat opt out-förfarande). Även detta alternativ har granskats vid bedömningen av alternativa sätt att genomföra regleringen. I samband med ramförhandlingarna beslutade regeringen i april 2024 om anslutning till EU:s prissättning av utsläppshandeln för distributörer när prissättningen inleds.

Centern anser att det finns starka skäl för att stå över utsläppshandeln i syfte att dämpa kostnaderna för trafiken. Centret påpekar att Finland redan hade gjort de anmälningar som krävs för att opt out-förfarandet skulle ha godkänts av kommissionen.

En tilläggstid på fyra år skulle ge Finland information om hur priset på utsläppsrätterna kommer att utvecklas. Det gör det möjligt att förbereda ett rätt dimensionerat kompensationssystem.

Tilläggstiden är nödvändig också av den orsaken att regeringen inte har inlett eller ens berett en totalreform av beskattningen av trafiken. I samband med totalreformen kunde man bedöma kostnaderna för trafiken och de inkomster som samhället får. Nu har regeringen för avsikt att Finland ansluter sig till utsläppshandeln så att kostnaderna ytterligare höjs utöver den sedan tidigare

Betänkande EkUB 18/2024 rd

Reservation

stränga beskattningen. I den nya, överlappande styrmodellen beaktas inte att beskattningen av trafiken i Finland redan tidigare har varit utsläppsbaserad.

Regeringen har inte lagt fram sakliga motiveringar för sitt politiska beslut att påskynda regleringen, som avsevärt höjer priset på bensin och diesel. Samma regering har också i övrigt visat sig vara ivrig när det gäller att höja skatterna för vanligt folk.

Bensinpriset kan öka med nästan en euro per liter

Enligt uppgift beräknas priset på en utsläppsrätt direkt överföras till konsumentpriserna. Det beräknas att priset på en utsläppsrätt kan uppgå till hela 300 euro per ton. Det innebär en kalkylmässig merkostnad på upp till 90 cent per liter för bensin. Det bör beaktas att distributionsskyldigheten samtidigt som man övergår till utsläppshandel också höjs avsevärt, varvid de sammanlagda följderna för bränslepriserna kan överstiga en euro per liter.

Om priset på en utsläppsrätt är 50 euro per ton 2030 skulle priseffekten utifrån kommissionens uppskattning vara 16 cent per liter för bensin, 11 cent per liter för dieselolja och 13 cent per liter för brännolja. Om priset på en utsläppsrätt ökar flerdubbelt kan effekten på konsumentpriset på bränslen beräknas vara densamma. De extra kostnaderna för bensin 2030 skulle vara cirka 30 cent per liter om priset på en utsläppsrätt är 100 euro per ton, 60 cent per liter om priset är 200 euro och 90 cent per liter om priset är 300 euro. De olika experternas prisuppskattningar skiljer sig avsevärt från varandra, men det gemensamma är att kommissionens uppskattningar enligt många sakkunniga är klart i underkant.

I utskottets betänkande konstateras det att inte finns några exakta uppskattningar av regleringens inverkan på priserna 2027, men i ljuset av de utredningar som utskottet fått kan priset på en utsläppsrätt redan 2027 vara betydligt högre än kommissionens prognos, vilket kan höja pumppriserna mycket kraftigt redan vid ingången av 2027.

Det förhastade beslutet om utsläppshandeln kommer att kosta finländarna miljarder euro

En av de viktigaste motiveringarna är förlusten av statens intäkter från utsläppshandeln till ett belopp av uppskattas 2 miljarder euro under fyra år, alltså 500 miljoner euro per år. Sannolikt kommer regeringens hand att gå ännu djupare i de vanliga skattebetalarnas fickor, eftersom denna beräkning baseras sig på en mycket återhållsam uppskattning av priset på utsläppsrätter.

I praktiken är det fråga om en tilläggsavgift på miljarder euro för dem som använder transportbränslen. Kostnaderna betalas framför allt av dem som använder arbetsmaskiner, eftersom det tills vidare inte finns tillgång till andra alternativ än fossilt bränsle på marknaden.

Regeringen Orpo utvidgade utsläppshandeln till att genom ett nationellt beslut omfatta jord- och skogsbruket

Regeringen har också valt att tillämpningsområdet för utsläppshandeln med fossila bränslen på nationell nivå utvidgas till bränslen som används inom jord- och skogsbruket eller till dessa branscher.

Betänkande EkUB 18/2024 rd

Reservation

Det tycker vi är ett beklagligt beslut. I betänkandet konstateras det att dessa sektorer i utsläpps-handelsdirektivet har lämnats utanför tillämpningsområdet och att direktivet ger stort handlings-utrymme för det nationella genomförandet.

I regeringsprogrammet står det att regeringen undviker sådan extra börda som tär på konkurrens-kraften i samband med det nationella genomförandet av EU-regleringen. Regeringen handlar i strid med sitt eget program.

Centern konstaterar att en nationell utvidgning av tillämpningsområdet för utsläppshandeln enty-digt strider mot regeringsprogrammet också därför att regeringen har förbundit sig att avstå från att fatta beslut som ökar kostnaderna för jordbruket.

Utvidgningen av utsläppshandeln till jordbruket innebär dock en kostnadsökning på upp till hundratal miljoner euro från och med 2027. Till exempel beräknas det att om priset på utsläpps-rätter är 100 euro per ton uppgår kostnaderna till cirka 120 miljoner euro per år för jord- och skogsbruket. Priset på en utsläppsrätt kan dock på det sätt som konstateras ovan mångdubblas.

Att lämna jord- och skogsbruket samt fiskerinäringen utanför utsläppshandeln har konstaterats vara tekniskt svårt. Som en alternativ lösning har det föreslagits en mekanism för att kompensera de ökade kostnaderna. Tyvärr ingår den mekanismen inte i propositionen. Centern anser att det är ett mycket allvarligt problem.

Regeringen borde i första hand ha utrett alla metoder för att lämna jord- och skogsbruket utanför utsläppshandeln på det sätt som direktivet tillåter. Om detta verkligen hade visat sig omöjligt, borde regeringen i en sådan situation parallellt med beredningen av lagstiftningen om utsläpps-handel ha berett en kompensationsmekanism som garanterar att merkostnaderna för jord- och skogsbruket och fiskerinäringen kompenseras fullt ut.

Regeringen har beslutat inleda beredningen av kompensationsmekanismer för jord- och skogs-brukets del. Utskottet har dock inte fått någon säkerhet om tidsplanen för införandet av kompen-sationsmekanismerna, kompensationsmodellen, compensationens nivå eller mekanismernas var-aktighet.

Trots uttalandet i ekonomiutskottets betänkande anser vi att godkännandet av lagstiftningen om utsläppshandel lämnar jord- och skogsbruket, liksom andra sektorer som med fog behöver kom-pensation, i en osäker situation på obestämd tid.

En senareläggning av införandet av utsläppshandeln till 2031 skulle göra det möjligt att komma fram med metoder för att jord- och skogsbruket tekniskt kan lämnas utanför utsläppshandeln.

De ökade kostnaderna är ett faktum men det är osäkert om de kompenseras

Utsläppshandeln leder till högre kostnader för alla som använder transportbränslen. Kostnadsök-ningen berör utöver jord- och skogsbruket även dem som använder arbetsmaskiner, fordon i tung trafik och förbränningsmotorbilar samt många andra som använder bränsle för transporter.

Betänkande EkUB 18/2024 rd

Reservation

Ekonomiutskottet betonar i sitt betänkande att regeringen redan har beslutat om införande av dieselolja för yrkestrafik för att kompensera yrkestrafiken för de stigande kostnaderna. Den kompensation som regeringen slagit fast motsvarar dock sannolikt inte fullt ut prisstegringen. Ekonomiutskottet konstaterar att det med hjälp av systemet är möjligt att dämpa priseffekterna. Man vill alltså dämpa kostnader men inte kompensera dem till fullt belopp.

Ekonomiutskottet påpekar i sitt betänkande att regeringen ännu inte har fattat något beslut om att kompensera personbilstrafiken för de stigande kostnaderna. Sakkunniga har framfört att man med alla medel bör sträva efter att dämpa en oskälig höjning av bränslepriset.

Finansminister Riikka Purra har i sitt svar på ett skriftligt spörsmål (SS 221/2024 rd) den 26 juni 2024 konstaterat att regeringen har beslutat att jämka de kostnader som den nya utsläppshandeln medför för logistikkedjan genom att vid ingången av 2027 i fråga om tung trafik införa ett system för återbäring av punktskatt på dieselolja, det vill säga diesel för yrkestrafik. Systemet genomförs enligt Purra så att hållbarheten i de offentliga finanserna säkerställs. Vidare påpekade finansministern att regeringen med hänsyn till det svaga läget i de offentliga finanserna och de åtgärder som redan vidtagits och beslutats om inte bereder några andra nya åtgärder för att sänka bränslepriserna.

Prisstegringen är ett faktum. Däremot är det osäkert om det blir någon kompensation för andra än yrkestrafikanter.

Finland bör anslutas till utsläppshandeln först 2031

Ekonomiutskottet har i sitt betänkande mycket förtjänstfullt behandlat de problem som ingår i propositionen när det gäller sättet att genomföra utsläppshandeln, dess tillämpningsområde, tidpunkten för när prissättningen inleds och eventuell kompensation för priseffekterna. Trots det föreslås det inga ändringar i den aktuella propositionen.

Centern anser att regeringens beslut som kraftigt och utan tvivel höjer kostnaderna för trafiken är felaktiga. Det centrala löftet i regeringsprogrammet om att förhindra att priserna på transportbränslen stiger uppfylls inte. I och med lagförslaget om utsläppshandel kommer man utöver redan befintliga skatteavgifter och skatteliknande avgifter att i anslutning till prisbildningen på bränsle införa ett nytt instrument som avsevärt höjer kostnaderna.

Vi anser att införandet av utsläppshandeln i vilket fall som helst inte bör godkännas förrän en lagstiftning om kompensationsmekanismer har beretts.

Centern framhåller att Finland bör utnyttja det undantag som kommissionen tillåter och skjuta upp införandet av utsläppshandeln till 2030-talet i stället för att ha bråttom.

Centern föreslår att propositionen förkastas och att riksdagen förutsätter att regeringen bereder en ny proposition som förhindrar en plötslig ökning av bränslekostnaderna för jord- och skogsbruket, logistikbranschen och konsumenterna.

Betänkande EkUB 18/2024 rd
Reservation

Förslag

Vi föreslår

att riksdagen förkastar lagförslaget och

*att riksdagen godkänner fyra uttalanden (**Reservationens förslag till uttalanden**)*

Reservationens förslag till uttalanden

- 1. Riksdagen förutsätter att regeringen bereder en ny proposition genom vilken utsläppshandeln inom transportsektorn tas i bruk först 2031.*
- 2. Riksdagen förutsätter att utsläppshandeln åtminstone inte utan full kompensation utvidgas nationellt till sådana bränslen som används inom jord- och skogsbruket eller till dessa branscher.*
- 3. Riksdagen förutsätter att beslut om full kompensation för tung trafik och övrig yrkesmässig trafik fattas parallellt med beslutet om införandet av utsläppshandeln.*
- 4. Riksdagen förutsätter att en mycket kraftig höjning av konsumenternas bränslekostnader förhindras genom att det samtidigt med beslutet om införandet av utsläppshandeln införs ett rätt dimensionerat och riktat kompensationssystem.*

Helsingfors 28.11.2024

Timo Mehtälä cent

Mikko Savola cent