

Miljöutskottet

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

Till ekonomiutskottet

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 miljöutskottet för utlåtande till ekonomiutskottet.

Sakkunniga

Utskottet har hört

- specialsakkunnig Eleonoora Eilittä, arbets- och näringsministeriet
- specialsakkunnig Valtteri Härmälä, arbets- och näringsministeriet
- konsultativ tjänsteman Laura Aho, miljöministeriet
- utvecklingschef Hanna-Liisa Kangas, Finlands miljöcentral
- paneldeltagare Lassi Ahlviik, Finlands klimatpanel
- utvecklingschef Johanna Vilkuna, Finlands Kommunförbund
- energiexpert Anssi Kainulainen, Centralförbundet för lant- och skogsbruksproducenter MTK
- verksamhetsledare Anna Virolainen-Hynnä, Biokretslopp och Biogas Finland rf
- klimatexpert Hanna Aho, Finlands naturskyddsförbund rf.

Skriftligt yttrande har lämnats av

- Statens ekonomiska forskningscentral
- Bilimportörerna och -industrin rf
- Centralhandelskammaren
- Cirkulärkraft Finland rf
- Finlands Egnahemsförbund rf
- Svenska Lantbruksproducenternas Centralförbund SLC rf.

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Allmänt

Regeringen föreslår att det stiftas en lag om handel med utsläppsrätter för distribution av fossila bränslen. Avsikten med den nya lagen är att genomföra utsläppshandelsdirektivet i fråga om separat uppvärmning av byggnader, vägtransport samt vissa ytterligare sektorer (Emissions Trading system, ETS2). De bränslen som omfattas av tillämpningsområdet är de bränslen som inte omfattas av den allmänna utsläppshandeln, det vill säga fossila bränslen i flytande form och gasform som avses i 2 och 2 a § i bränsleskattelagen och i 2 och 2 a § i elskattelagen, med undantag för torv och tallolja. Lagen ska inte tillämpas på bränslen med nollutsläpp som uppfyller hållbarhetskriterierna.

Utskottet välkomnar i princip systemet med utsläppshandel, som genom styrning på EU-nivå främjar en kostnadseffektiv utsläppsminskningsspolitik och jämnar ut konkurrensläget också mellan länderna. Den nya handeln med utsläppsrätter för bränslen medför en motsvarande effektiv styrning av trafiken och uppvärmningen. Samtidigt skapar det ett incitament att utveckla nya fossilfria bränslen, såsom elektrobränslen. Bränsledistributörernas utsläppshandel betyder att största delen av utsläppen från fossila bränslen inryms under det utsläppstak som unionen fastställt. Enligt kommissionens uppskattning leder systemen för den allmänna utsläppshandeln (ETS1) och den nya utsläppshandeln (ETS2) till en minskning av nettoutsläppen med 88 procent fram till 2040.

När det gäller den nya utsläppshandeln bör det noteras att de näringsgrenar som omfattas av den ändå förblir en del av ansvarsfördelningssektorn. Distributörernas utsläppshandel avviker alltså avsevärt från den allmänna utsläppshandeln, eftersom den inte undanröjer medlemsstaternas nationella mål för utsläppsminskningar inom ansvarsfördelningssektorn fram till 2030. För Finlands del är målet en minskning med 50 procent jämfört med 2005 års nivå. Utskottet betonar att både den allmänna utsläppshandeln och den nya utsläppshandeln för bränsledistributörer också bidrar till uppnåendet av Finlands utsläppsminskningmål och det nationella klimatneutralitetsmålet för 2035. Den nya utsläppshandeln räcker dock inte i sig till för att nå de stränga mål som ställts upp för ansvarsfördelningssektorn i Finland, så målen och tilläggsåtgärderna i klimatplanen på medellång sikt (KAISU) är fortfarande viktiga. Enligt en uppskattning i basscenariot för energi- och klimatåtgärder som publicerades 2024 skulle den nya utsläppshandelns inverkan på utsläppen inom ansvarsfördelningssektorn vara 0,33 Mt.

Utsläppshandelssystemets styrande effekt beror på priset på utsläppsrätten. I propositionsmotiven hänvisas det i fråga om konsekvensbedömningarna av den nya utsläppshandeln till kommissionens analyser, där priset på en utsläppsrätt uppskattas till 50 euro/ton. Enligt nyare modeller finns det ett pristryck på utsläppsrätterna och det faktiska priset kan vara högre än så, varvid också styreffekten ökar. Vanligtvis har man antagit att priset på utsläppsrätter i den nya utsläppshandeln för bränsledistribution åtminstone ända till ingången av 2030-talet kommer att vara betydligt lägre än den prognostiserade prisnivån i den allmänna utsläppshandeln. Priset på utsläppsrätter är dock förbundet med betydande osäkerhet, och som ovan konstaterats är också betydligt högre priser än prognostiserat möjliga i utsläppshandeln för bränsledistribution.

Utlåtande MiUU 17/2024 rd

Antalet utsläppsrätter minskas i enlighet med den linjära minskningskoefficienten först med 5,1 procent och därefter med 5,38 procent per år. Det innebär en minskning av antalet utsläppsrätter på EU-nivå med uppskattningsvis 60—70 Mt CO₂ per år, men den exakta siffran beror på vilket tillämpningsområde för utsläppshandeln som varje medlemsstat väljer och de faktiska utsläppen under perioden 2024–2026.

Tillämpningsområde

Det föreslås att spårbunden trafik, kommersiell sjötrafik samt flygfotogen och flygbensin som distribueras för luftfart ska undantas från det nya systemet för handel med utsläppsrätter. Distributionssystemet för de bränslen som används inom dessa sektorer har naturligt avskilts från den övriga bränsledistributionen, så det har varit motiverat att utesluta dem från systemet för handel med utsläppsrätter. Att ansluta dem till utsläppshandeln skulle å sin sida orsaka ett flertal svårigheter på grund av överlappningarna mellan utsläppshandelssystemen.

Det föreslås att utsläppshandelsdirektivets tillämpningsområde utvidgas nationellt till att omfatta bränslen för jord- och skogsbruk och för fritidssjöfart. Förslaget är motiverat, eftersom Finland inte har något distributionssystem för bränslen där slutförbrukaren på ett tillförlitligt sätt kan identifieras på förhand. Utvidgningen av tillämpningsområdet kan dock höja kostnaderna för jord- och skogsbruket med sammanlagt cirka 60 miljoner euro per år, vilket i enlighet med skrivningen i regeringsprogrammet för statsminister Petteri Orpo bör kompenseras. Utsläppshandeln höjer priset på fossila bränslen permanent och också utsläppshandelsdirektivet gör det under vissa förutsättningar möjligt att ersätta de kostnader utsläppshandeln medför. Kompensation får exempelvis beviljas de sektorer som faller utanför tillämpningsområdet för den allmänna utsläppshandeln och utsläppshandeln för distributörer enligt direktivet men som medlemsstaten genom en utvidgning ensidigt har inkluderat i utsläppshandeln. Kompensationsmekanismerna ingår dock inte i propositionen.

Kompensationsmekanismer

Utskottet fäster ekonomiutskottets uppmärksamhet vid att kompensationsmekanismerna bör beredas i god tid innan utsläppshandeln inleds och att de bör vara långvariga och förutsägbara. Mekanismerna bör stödja en snabbare bränsleomställning inom transport- och arbetsmaskinssektorn. Kompensationen bör i mån av möjlighet genomföras så att den stöder utfasningen av fossila bränslen och på så sätt minskar behovet av stöd i fortsättningen. Kompensation som inte försvagar utsläppshandelns styrande effekt kan genomföras till exempel som en jämn återbäring eller genom att medel anvisas för investeringar i ren energi.

Ett förslag till hur priseffekterna inom godstrafiken kan dämpas är enligt vad utskottet erfarit att ta i bruk det dieselsystem för yrkestrafik som regeringen föreslagit, varvid kompensationen skulle riktas direkt till företagens transportkostnader. Yrkesdieselsystemet bör i mån av möjlighet innefatta mekanismer som skattegottgörelse för investeringar eller anskaffningsstöd som sporrar transportbranschen att investera i utsläppssnåla 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. Jordbrukets kompensationssystem bör i

Utlåtande MiUU 17/2024 rd

möjlighaste 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.

Införandet av det nya utsläppshandelssystemet ökar behovet av att utvärdera och reformera beskattningen och finansieringen av trafiken redan under de närmaste åren. Statsrådet beslutade i början av oktober inleda en omfattande totalreform av beskattningen och finansieringen av trafiken. De långsiktiga kompensationsmodellerna för utsläppshandeln för distribution av fossila bränslen och allokeringen av auktionsintäkterna till kostnadseffektiva åtgärder för utsläppsminskning inom transportsektorn bör planeras som en del av totalreformen av transportbeskattningen.

Användning av auktionsintäkter

De nya intäkterna från utsläppshandeln gör det möjligt att finansiera en rättvis övergång till hållbar utveckling. Propositionen säger inget om hur auktionsintäkterna ska användas, utan en plan för det utarbetas senare. Finland ska årligen rapportera användningen av intäkterna eller motsvarande belopp till Europeiska kommissionen. Medlemsstaterna ska senast den 30 juni 2025 för kommissionen utarbeta en social klimatplan i fråga om användningen av de medel som erhålls ur den sociala klimatfonden.

Utsläppsrätterna i det nya systemet utfärdas genom auktion, och systemet innehåller inga utsläppsrätter som delas ut utan avgift. En del av auktionsintäkterna avsätts till den sociala klimatfonden (Social Climate Fund, SCF). Den sociala klimatfondens syfte är att minska de negativa effekterna av det nya systemet för utsläppshandel för utsatta hushåll, mikroföretag och personer som använder transporter samt att främja minskningen av fossila bränslen. Fonden inrättas för viss tid, dvs. åren 2026—2032. Den finansieras genom auktionsintäkter från utsläppshandeln för distributörer och genom nationell delfinansiering, som uppgår till 25 procent. Finland får högst 348 miljoner euro ur fonden under dess verksamhetsår. Medlemsstaterna får också direkta intäkter från auktionering av utsläppsrätter, och användningen av dem regleras i direktivet. Det bör dock noteras att förhandlingarna om egna medel fortfarande pågår inom EU, så det återstår att se om intäkterna från handeln med utsläppsrätter ska betraktas som egna medel. Det skulle innebära att medlen överförs till unionens budget och att socialfonden finansieras via unionens budget.

Utskottet konstaterar att enligt direktivet styrs intäkterna från utsläppshandeln direkt eller indirekt till åtgärder som på ett socialt rättvist sätt minskar utsläppen. Utöver energieffektivitetsåtgärder behövs det också stödfinansiering för att stödja att de sista låginkomsthushåll som använder oljeuppvärmning byter uppvärmningsform till ett miljövänligt alternativ. En stor del har med stöd av det tidigare understödet redan lagt om uppvärmningen. Enligt propositionsmotiven bor det dock fortfarande ett betydande antal äldre i oljeuppvärmda hushåll. Utöver den låga inkomstnivån kan åldern inverka på möjligheterna och viljan att avstå från oljeuppvärmning, särskilt i situationer där byggnaden är belägen i en avfolkningsregion eller närmar sig slutet av sin livscykel.

Utskottet konstaterar slutligen att de anläggningar som använder över 95 procent biomassa genom propositionen kommer att omfattas av tillämpningsområdet för den nya utsläppshandeln i fråga om det fossila bränsle som de använder (exklusive torv). Förutom eventuella nya skyldig-

Utlåtande MiUU 17/2024 rd

heter i fråga om utsläppshandeln och snedvridningar av konkurrensen kan beslutet minska intresset för att i framtiden hänföras till de anläggningar som använder 95 procent biomassa, vilket innebär att beslutet inte uppmuntrar till minskade utsläpp. Miljöutskottet hänvisar till sina tidigare utlåtanden (t.ex. MiUU 5/2024 rd — E 9/2024 rd och MiUU 6/2024 rd — E 10/2024 rd), där utskottet har önskat att anläggningar som använder över 95 procent hållbar biomassa och som undantas från utsläppshandeln vid ingången av 2026 åter ska omfattas av incitamenten för utsläppshandel. Det är just dessa anläggningar som är de mest potentiella målen för avskiljning av biogen koldioxid och förverkligande av klimatfördelarna. Det skulle stödja den tekniska utvecklingen och investeringarna inom sektorn. Strävan bör vara att aktivt påverka konsekvenserna av ändringen av utsläppshandelsdirektivet i samband med den rapport som kommissionen ska lämna 2026 och som förutsätts i utsläppshandelsdirektivet.

FÖRSLAG TILL BESLUT

Miljöutskottet föreslår

att ekonomiutskottet beaktar det som sägs ovan.

Helsingfors 6.11.2024

I den avgörande behandlingen deltog

ordförande Jenni Pitko gröna
medlem Pauli Aalto-Setälä saml
medlem Marko Asell sd
medlem Noora Fagerström saml
medlem Petri Huru saf
medlem Christoffer Ingo sv
medlem Vesa Kallio cent
medlem Mai Kivelä vänst
medlem Hanna Kosonen cent
medlem Jorma Piisinen saf
medlem Merja Rasinkangas saf
medlem Saara-Sofia Sirén saml
ersättare Marko Kilpi saml.

Sekreterare var

utskottsråd Marja Ekroos.

Utlåtande MiUU 17/2024 rd
Avvikande mening

Avvikande mening

Motivering

I regeringsprogrammet för Petteri Orpos regering står det att det under regeringsperioden inte fattas några nationella beslut som medför ökade kostnader för jordbruket.

Utvidgningen av det nationella tillämpningsområdet för utsläppshandelsdirektivet till att omfatta bränslen inom jord- och skogsbruket höjer dock jord- och skogsbrukskostnaderna betydligt.

Bakgrunden till utsläppshandelsdirektivet finns i EU, men det är regeringens eget beslut att utvidga direktivets tillämpningsområde nationellt från och med 2027.

Den kostnadsökning på 60 miljoner euro per år inom jord- och skogsbruket som uppskattas i propositionen är mycket försiktig.

Det är mycket problematiskt att kompensationsmekanismerna inte ingår i propositionen.

Samtidigt som man frivilligt beslutar att utvidga tillämpningsområdet för utsläppshandelsdirektivet bör man absolut också besluta om kompensationsmekanismerna.

Kompensationsmekanismerna måste motsvara den faktiska kostnadsökningen. De ska alltså till fullt belopp ersätta den kostnadsökning som jord- och skogsbruket orsakas.

Jord- och skogsbruket borde inte ha tagits med i utvidgningen av tillämpningsområdet för utsläppshandelsdirektivet i Finland. Nu när så ändå har skett bör man samtidigt föreskriva om full kompensation och säkerställa att regeringsprogrammets goda intentioner genomförs.

Avvikande mening

Vi föreslår

att ekonomiutskottet beaktar det som sägs ovan.

Helsingfors 6.11.2024

Vesa Kallio cent
Hanna Kosonen cent