

Niina Honkasalo, Pinja Oksanen, Juha Tervonen
VEO/VIY, KOO/KVK**Promemoria**
20.3.2022**Bedömningspromemoria om genomförandet av utsläppshandelsdirektivet – Inkluderande av sjötransporterna i utsläppshandeln****1 Bakgrund**

EU:s utsläppshandelssystem är en viktig unionsomfattande politisk åtgärd för att nå utsläppsminskningarna. Till tillämpningsområdet för EU:s utsläppshandel hör för närvarande stora industri- och energiproduktionsanläggningar samt luftfarten inom Europeiska ekonomiska samarbetsområdet. Målet med utsläppshandeln är att styra samhällena att minska utsläppen på ett kostnadseffektivt sätt. Utsläppshandeln har i hög grad bidragit till minskade utsläpp på EU-nivå.

Europeiska kommissionen antog den 14 juli 2021 det så kallade Fit for 55-paketet (nedan *55 %-paketet*). Genom förslagen i paketet genomförs åtagandena enligt EU:s klimatlag om att fram till 2030 minska EU:s nettoutsläpp av växthusgaser med minst 55 procent från 1990 års nivå och uppnå klimatneutralitet på unionsnivå senast 2050. Som en del av 55 %-paketet lade kommissionen fram ett förslag till direktiv om ändring av EU:s utsläppshandelsdirektiv (COM(2021) 551 final) och ett förslag till direktiv om ändring av utsläppshandelsdirektivet vad gäller luftfarten (COM(2021) 552 final). Dessutom lade kommissionen fram ett förslag om ändring av beslutet om reserven för marknadsstabilitet inom utsläppshandeln (COM(2021) 571 final).

Genom översynerna av direktiven strävar man efter att tillgodose de skärpta utsläppsminskningarna och utsträcka utsläppshandelns genomslag till nya sektorer. Tillämpningsområdet för utsläppshandelsdirektivet har i kommissionens förslag utvidgats genom att utsläppen från sjötransporterna har inkluderats i utsläppshandeln och genom att det har inrättats en separat utsläppshandel som gäller distributionen av fossila bränslen. I samband med översynerna av direktivet föreslås dessutom andra ändringar samt en revidering av Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2015/757 om övervakning, rapportering och verifiering av koldioxidutsläpp från sjötransporter, nedan *MRV-förordningen för sjötransporter*, så att den ska motsvara de behov som uppkommer genom att sjötransporterna tas in i utsläppshandeln. I enlighet med kommissionens förslag ska ändringarna i handelen med utsläppsrätter för anläggningar (inbegripet luftfarten och sjötransporterna) införlivas i den nationella lagstiftningen senast den 31 december 2023 och den nya utsläppshandeln för distributörer införlivas senast den 30 juni 2024.

Nationella bestämmelser om utsläppshandel finns i lagen om utsläppshandel (311/2011) och i lagen om handel med utsläppsrätter för luftfart (34/2010). Genomförandet av direktiven förutsätter att den nationella lagstiftningen ändras. Dessutom granskas det huruvida ändringarna i MRV-förordningen för sjötransporter förutsätter ändringar i den nationella lagstiftningen.

Avsikten är att i samband med genomförandet av utsläppshandelsdirektiven upphäva de gällande lagarna och stifta en ny lag om utsläppshandel i vilken de nya kraven tas in i sin helhet.

Genomförandet av utsläppshandelsdirektivet har beretts sedan hösten 2022. Arbetet har inletts med en bedömning av innehållet i direktiven, behovet av nationell reglering och alternativen för genomförandet och deras konsekvenser. Arbetet har fördelats på fyra underarbetsgrupper som haft i uppgift att kartlägga ovannämnda frågor i form av en bedömningspromemoria. I det första skedet sänds bedömningspromemorior som gäller stationära anläggningar, sjötransporter och luftfart på remiss.

I denna bedömningspromemoria behandlas infasningen av sjötransporterna i utsläppshandeln, tillämpningsområdet för handeln med utsläppsrätter för sjötransporter och den verksamhet som utsläppshandeln omfattar, konsekvenserna av att sjötransporterna tas in i utsläppshandeln samt de viktigaste alternativen för det nationella genomförandet och deras konsekvenser. Även samverkans effekterna av de åtgärder i 55 %-paketet som gäller sjötransporter behandlas i korthet.

2 Nuläge

På grund av sjötransporternas internationella karaktär fattades, innan kommissionen lade fram 55 %-paket, besluten om åtgärder för att minska utsläppen av växthusgaser från sjötransporterna i huvudsak av Internationella sjöfartsorganisationen (*International Maritime Organization*, 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 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. Avsikten är också att IMO:s initiala växthusgasstrategi med minskningsmål ska uppdateras under 2023. Förhandlingsläget är utmanande.

Även inom EU har man utarbetat lagstiftning om koldioxidutsläpp från sjötransporter. Inom EU tillämpas MRV-förordningen för sjötransporter (EU) 2015/757. Förordningen ålägger bolagen att från och med den 1 januari 2018 övervaka, rapportera och verifiera koldioxidutsläpp från fartyg som omfattas av förordningen. MRV-förordningen utgör underlaget för tillämpningen av utsläppshandeln på sjöfartssektorn, och även den förordningen har i samband med översynerna av utsläppshandelsdirektivet ändrats för att svara mot behoven inom den framtida utsläppshandeln.

EU-kommissionens 55 %-paket av den 14 juli 2021 innehöll utöver förslag som gäller utsläppshandeln även andra lagförslag om sjötransporter. Andra åtgärder inom sjötransporterna är initiativet FuelEU Maritime som är ett förslag till förordning som syftar till att öka efterfrågan på alternativa bränslen för sjötransport (COM(2021) 562 final), den så kallade AFIR-förordningen som är ett förslag till förordning för utbyggnad av infrastruktur för alternativa bränslen (COM(2021) 559 final) samt ett förslag om ändring av energiskattedirektivet (COM(2021) 563 final). FuelEU Maritime-förordningen förpliktar till att minska utsläppen av växthusgaser från den energi som fartygen använder under de olika stadierna i bränslets livscykel. AFIR-förordningen förpliktar till att tillhandahålla landström och flytande biogas i hamnar, medan energiskattedirektivet innehåller regler om slopande av skattefriheten för marina bränslen i transporterna inom EU. För närvarande förs det trepartsförhandlingar om AFIR- och FuelEU Maritime-förslagen. Förhandlingarna om energiskattedirektivet har framskridit långsammare. För att direktivet ska godkännas krävs det enhällighet i rådet.

3 Det centrala innehållet i direktivet

Sjötransporterna fasas in stegvis från och med den 1 januari 2024 för att i slutändan till fullo omfattas av EU:s nuvarande utsläppshandelssystem. På sjötransporter tillämpas i många avseende samma regler som på stationära anläggningar. Utsläppshandeln föreslås omfatta 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 IMO:s internationella organisationsregler följs.

Enligt förslaget 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.

Direktivet innehåller också en lättnad som gäller isförstärkta fartyg. Rederierna ska få välja om de i fråga om isförstärkta fartyg vill utnyttja en lättnad på 5 procent vid överlämnande av utsläppsrätter i fråga om fartyg i isklasserna IA och IAS (artikel 12.3 b–12.3 e). Isbrytare som sköter isbrytaruppgifter omfattas inte av utsläppshandeln eftersom de inte bedriver kommersiell transport av gods eller passagerare. (Artikel 3a, bilaga 1)

Den administrerande myndighet som ansvarar för tillsynen över ett rederi bestäms utifrån den medlemsstat i vilken rederiet är registrerat. När det gäller rederier som är registrerade i tredjeland bestäms förvaltningsmyndigheten utifrån hamnanlöpen under de föregående fyra åren eller, om sådana inte finns, utifrån det första hamnanlöpet. (Artikel 3gd)

Den administrerande myndigheten för ett rederi åläggs att övervaka att rederiet kontrollerar och rapporterar sina verifierade utsläpp i enlighet med den ändrade MRV-förordningen för sjötransporter. Medlemsstaterna och de administrerande myndigheterna för rederierna ska dessutom säkerställa att utsläppsrätterna har överlämnats. (Artikel 3gb, artikel 3gc, artikel 12.3)

Eftersom sjötransporterna inkluderas i handeln med utsläppsrätter för anläggningar och det inte skapas några egna utsläppsrätter för dem, tillämpas på sjötransporterna i stor utsträckning samma förfaranden som på de övriga sektorer som omfattas av handeln med utsläppsrätter för anläggningar. Hanteringen av utsläppsrätterna, handeln med utsläppsrätter och kontoöverföringarna sker i unionsregistret, som är ett gemensamt kontosystem för utsläppsrätter. Enhetliga förfaranden tillämpas också på auktioneringen av utsläppsrätter (artikel 3g.2). Till skillnad från stationära anläggningar behöver rederier emellertid inget separat utsläppstillstånd.

På ett rederi som inte fullgör sina skyldigheter enligt direktivet tillämpas de allmänna bestämmelserna om påföljder i utsläppshandelsdirektivet. Utöver detta innefattar påföljdsförfarandena i fråga om sjötransporterna avvisningsbeslut, som den behöriga myndigheten kan utfärda mot fartyg i sådana fall där rederiet har underlåtit att överlämna utsläppsrätter under två eller flera rapporteringsperioder och andra tillsynsåtgärder inte har haft effekt. (Artikel 16.3a, artikel 16.11)

I utsläppshandelsdirektivet och MRV-förordningen för sjötransporter åläggs kommissionen att anta flera delegerade akter och genomförandeakter till stöd för genomförandet av handeln med utsläppsrätter för sjötransporter.

Utsläppshandelsdirektivet och MRV-förordningen för sjötransporter ålägger kommissionen att i fortsättningen granska behovet av ändringar av tillämpningsområdet i fråga om fartygs storleksklasser och eventuellt lägga fram ett förslag om ändring av utsläppshandelsdirektivet. Omfattningen av MRV-förordningen utvidgas så att den från och med ingången av 2025 omfattar styckegods-fartyg i storleksklass 400–5000 GT (artikel 2.1a i förordningen). Kommissionen ska före utgången av 2024 granska behovet av att utvidga MRV-förordningen till att omfatta samtliga fartyg med en bruttodräktighet av 400–5000 (artikel 22a i förordningen) samt före utgången av 2026 granska behovet av att inkludera fartyg med en bruttodräktighet av 400–5000 i utsläppshandeln (artikel 3ge.3).

Kommissionen ska även se över direktivet så snart IMO nått en överenskommelse om en utsläppsminskningssmetod på lång och medellång sikt, och eventuellt lägga fram ett förslag om ändring av utsläppshandelsdirektivet. När kommissionen lämnar ett eventuellt lagstiftningsförslag ska den i sin översyn beakta EU:s klimatmål, miljöintegriteten samt samstämmigheten mellan EU:s och IMO:s åtgärder och undvika att införa en avsevärd dubbel börda. Om IMO inte når samförstånd om det ekonomiska styrmedlet senast 2028, bör kommissionen överväga att utvidga utsläppshandeln till att omfatta mer än 50 procent av utsläppen på rutterna till tredjeländer. (Artikel 3ge.1, 3ge.1a).

4 Alternativ för genomförandet av den nationella lagstiftningen

I direktivet fastställs omfattningen, tillämpningen och verksamheten i fråga om de sjötransporter som ska inkluderas i utsläppshandeln. I fråga om tillämpningen av undantaget för öar ges det ett betydande nationellt handlingsutrymme.

Enligt undantaget för öar i direktivet får en medlemsstat besluta att resor med passagerarfärjor eller andra passagerarfartyg än kryssningsfartyg mellan hamnar på öar med en befolkning på mindre än 200 000 invånare och hamnar i samma medlemsstat inte ska omfattas av tillämpningsområdet. Undantaget kan tillämpas från det att utsläppshandeln inleds fram till utgången av 2030. För Finlands del skulle trafiken till de öar som omfattas av undantaget omfatta resor mellan det finländska fastlandet och Åland med passagerarfartyg och passagerarfärjor med en bruttodräktighet på minst 5 000. På de övriga skärgårdsrutterna i Finland trafikerar inga passagerarfärjor eller andra passagerarfartyg som omfattas av utsläppshandeln.

I denna promemoria granskas i fråga om undantaget för öar två alternativ för genomförandet av utsläppshandeln:

- 1) något undantag för öar görs inte
- 2) ett undantag tillämpas åren 2024–2030

5 Konsekvenser

5.1 Inkluderande av sjötransporterna i utsläppshandeln

5.1.1 Konsekvenser för miljön

Inom sjötransporterna är den gröna omställningen ännu i initialskedet. De fossila bränslena står för nästan 100 procent av de marina bränslena i Finland. Under de senaste tio åren har andelen flytande naturgas (Liquified natural gas, LNG) ökat bland de fossila bränslena. Till de mest kostnadseffektiva sätten att minska utsläppen från sjötransporterna hör operativa metoder som att exempelvis sänka hastigheten eller vidta andra åtgärder som hänför sig till fartygens drift. Energiprestandan kan förbättras exempelvis genom teknik som avser fartygens motorer och kraftöverföring. Dessa har dock en begränsad potential när det gäller att minska utsläppen. Det finns inte någon enda alternativ drivkraft eller något enda alternativt transportbränsle som konstaterats vara optimalt för sjötransporter, utan för olika fartyg och resor av olika längd lämpar sig olika typer av hållbar drivkraft eller hållbara drivmedel. För närvarande pågår forskning och utveckling kring flera olika alternativa transportbränslen och framdrivningstekniker för sjötransporter, men i fråga om vissa av dem dröjer det ännu länge innan de kan kommersialiseras. Å andra sidan finns det även idag endast ett begränsat utbud av förnybara bränslen, exempelvis biobränslen, som kan blandas in i traditionella marina bränslen. Ett hinder för användningen av förnybara bränslen är att kostar betydligt mer än fossila bränslen. Övergången till förnybara bränslen kan påskyndas genom politiska åtgärder, såsom den av kommissionen föreslagna FuelEU

Maritime-förordningen. Att man stimulerar efterfrågan på förnybara bränslen genom lagstiftning ökar så småningom också utbudet av dessa bränslen.

Effekterna av utsläppshandeln på utsläppen från sjötransporterna i Finland beror dels på priset på utsläppsrätterna, dels på de tekniska anpassningsmetoderna och kostnaderna för dem. Utsläppshandeln är ett prisstyrande verktyg på EU-nivå som minskar koldioxidutsläppen. Effekterna av handeln på utsläppsminskningarna kan inte regleras på nationell nivå. Fram till 2030 ska utsläppen inom de sektorer som omfattas av systemet minska på systemnivå med sammanlagt 62 procent jämfört med 2005 års nivå. För att minskningsmålet ska nås höjs den linjära minskningsfaktorn inom utsläppshandeln till 4,2 procent åren 2024–2027 och till 4,3 procent 2030.

Med beaktande av det höga priset på alternativa bränslen för sjötransporter och utbudet av dessa bränslen väntas utsläppen fram till 2030 minska mer inom de övriga sektorerna inom utsläppshandeln än inom sjötransporterna. Sjöfarten väntas anpassa sig till utsläppshandeln genom att köpa proportionellt sett fler utsläppsrätter än de övriga sektorerna. Konsekvenserna av utsläppshandeln när det gäller minskning av utsläppen från sjötransporterna i Finland har inte bedömts.

5.1.2 Ekonomiska konsekvenser

Företagen

Sjötransporter är centrala för Finland vid all handel. År 2021 transporterades cirka 91 procent av Finlands exportgodset och 75 procent av importgodset med sjötransport. Sjötransporter används i cirka 95 procent av Finlands varuhandel med andra EU-länder.

Kommunikationsministeriet utredde konsekvenserna av utsläppshandeln för logistikkostnaderna i Finland och för Finlands samhällsekonomi redan innan kommissionen lade fram sitt förslag. Kostnadsberäkningen preciserades i E-skrivelsen E 2/2022 rd *Konsekvenserna av de förslag i paketet Fit for 55 som berör sjötransport*. E-skrivelsen innehöll också en uppskattning av samkostnaderna av utsläppshandeln, förslaget till förordning FuelEU Maritime och energiskattedirektivet för Finlands utrikeshandel och samhällsekonomi. Kostnadsberäkningen i E-skrivelsen har uppdaterats i denna promemoria till den del som gäller antagandena om priset på utsläppsrätterna.

Mängden utsläpp från sjötransporterna i Finland har uppskattats så att de sjötransporter som betjänar Finlands utrikeshandel och resandet till sjöss och som i kommissionens förslag kommer att inkluderas i utsläppshandeln har beaktats i sin helhet. Uppskattningen omfattar koldioxidutsläppen från fartyg som trafikerar finska vatten på resor inom EU, utsläppen på direkta resor mellan Finland och tredjeländer samt utsläppen från transporter mellan Finland och tredjeländer via hamnar i andra medlemsstater.

Vid förhandlingarna om direktivet utvidgades omfattningen av utsläppshandeln i förhållande till kommissionens förslag: utöver koldioxid ska också dikväveoxid och metan inkluderas i utsläppshandeln från och med

den 1 januari 2026. Dessutom kommer utsläppshandeln från och med den 1 januari 2027 att omfatta offshorefartyg med en bruttodräktighet på minst 5 000. Mängden sådana föroreningar har inte inkluderats i bedömningarna av konsekvenserna för Finland. Den totala mängden utsläpp beräknas vara liten.

I Finlands uppskattning av utsläppsmängderna utgår man från ett antagande om att transportvolymen och fartygstrafiken är konstanta i överensstämmelse med referensåret för bedömningen, och undantaget för öar har inte beaktats i bedömningen av den totala nivån. Kostnaderna för att köpa utsläppsrätter har uppskattats för åren 2026 och 2030. Det tredje året för utsläppshandeln år 2026 ska rederierna överlämna 100 procent av utsläppsrätterna. Utsläppsminskningmålet kommer att ändras i fråga om tiden efter 2030, och osäkerheterna i bedömningen ökar ju längre in i framtiden den sträcker sig.

Vid beräkningen av mängden för de utsläpp från sjötransporter som ska inkluderas i utsläppshandeln har man beaktat den utsläppsminskande effekten av förslaget till förordning FuelEU Maritime, som förväntas träda i kraft. Förslaget till förordning förutsätter att fartygen minskar växthusgasintensiteten hos den energi de använder. För närvarande förs det trepartsförhandlingar om förslaget. I kommissionens konsekvensbedömning har man gjort ett antagande om att FuelEU Maritime-förslaget kommer att ha större betydelse för minskningen av utsläppen från sjötransporterna än utsläppshandeln.

Tabell 1 Koldioxidutsläppen från sjötransporter som betjänar Finlands utrikeshandel och passagerartrafik och som kommer att omfattas av utsläppshandeln

år	CO ₂ -utsläpp [mn ton]
2019	5,5
2026	5
2027	5
2028	5
2029	5
2030	4,5–5

I ett längre tidsperspektiv kommer centrala osäkerhetsfaktorer i fråga om såväl utsläppsmängderna som priserna på utsläppsrätter att vara bland annat tillgången på alternativa bränslen och deras pris samt den allmänna ekonomiska utvecklingen. Det skärpta utsläppsminskningmålet inom utsläppshandeln skapar tillsammans med de utvidgningar av utsläppshandeln och andra ändringar som man kommit överens om en helhet som bedöms ha betydande konsekvenser för efterfrågan och utbudet på utsläppsrätter och för priset på utsläppsrätter.

Längre fram i utsläppshandelsperioden väntas industrin få en allt större roll på marknaden i och med att gratistilldelningen minskar och senare när mekanismen för koldioxidjustering vid gränserna införs. Utsläppsminskningssåtgärderna och teknikutvecklingen inom industrin samt tidsplanen för införandet av dem bedöms således vara centrala faktorer.

Såväl aktörerna inom flygfarten som rederierna förväntas bidra till en ökad efterfrågan inom handeln med utsläppsrätter för anläggningar.

Priserna på utsläppsrätterna steg under 2021 från cirka 30 euro till mer än 80 euro per ton koldioxid. År 2022 varierade prisnivån kraftigt delvis till följd av den energikris som följde på kriget i Ukraina. Vid ingången av 2023 låg handelspriset kring 90 euro, och i februari-mars 2023 har priset på en utsläppsrätt tidvis överskridit 100 euro. Experternas prognoser om prisutvecklingen fram till 2030 varierar i hög grad. I denna promemoria har för priset på en utsläppsrätt använts ett antagande om 100 euro per ton koldioxid 2026 och 120 euro per ton koldioxid 2030.

Kostnaderna av utsläppshandeln påverkas av i vilken mån olika minskningsåtgärder som syftar till anpassning ger resultat. Ju mindre utsläpp som uppkommer i trafik och transport, desto lägre är kostnaderna av utsläppshandeln. Om kraven enligt FuelEU Maritime-förordningen uppfylls minskar detta utsläppen och därmed kostnaderna av utsläppshandeln men det innebär samtidigt en avsevärd ökning av bränslekostnaderna. De olika tekniska anpassningsmetoderna förutsätter att rederierna gör investeringar, vilket även påverkar driftskostnaderna.

Med beaktande av hur den föreslagna FuelEU Maritime-förordningen kommer att påverka antalet behövliga utsläppsrätter kommer de årliga kostnaderna av utsläppshandeln år 2026 i fråga om de sjötransporter som betjänar Finlands utrikeshandel och passagerartrafik att uppgå till 400–500 miljoner euro. I kostnaderna ingår kostnaderna av förvärv av utsläppsrätter för Finlands export och import och passagerartrafik. På motsvarande sätt kommer kostnaderna av utsläppshandeln år 2030 i fråga om de sjötransporter som betjänar Finlands utrikeshandel och passagerartrafik att uppgå till 500–600 miljoner euro.

De sammanlagda kostnaderna av FuelEU Maritime-förslaget, utsläppshandeln och energiskattedirektivet beräknas uppgå till 500–600 miljoner euro år 2026 och till 700–1000 miljoner euro år 2030. Kostnaderna av energiskattedirektivet har inte beaktats eftersom förhandlingarna framskridit långsamt. Tidigare bedömde man att om direktivet antas i enlighet med kommissionens förslag kommer de årliga kostnaderna av direktivet att uppgå till omkring 50 miljoner euro åren 2026 och 2030.

Merkostnaderna för isförstärkta fartyg och för isgång beräknas år 2026 utgöra 20–40 miljoner euro och år 2030 30–60 miljoner euro av samkostnaderna av utsläppshandeln och FuelEU Maritime-förordningen, om några lättnader inte fås för vintersjöfarten. Isförstärkning ökar fartygens bränsleförbrukning året runt. I utsläppshandelsdirektivet beaktas dock effekterna av fartygens isförstärkning fram till utgången av 2030. Effekterna av fartygens isgång beaktas inte. Också i FuelEU Maritime-förordningen beredes en lättnad för vintersjöfart, vilket inte har beaktats i bedömningarna.

De ovannämnda kostnaderna av utsläppshandeln och de övriga initiativen i 55 %-paketet kan ställas i relation till bränslekostnaderna för sjötransporterna eller kostnaderna för finländska företags transporttjänster. Bränslekostnaderna för Finlands direkta godstransporter i den utrikes fartygstrafiken (export och import) 2021 uppgick enligt bedömningen i

Transport- och kommunikationsverkets MERIMA-modell till sammanlagt cirka 800 miljoner euro värderade enligt bunkerpriserna för det året. Om man inkluderar den frakt som transporteras via mellanhamnar uppgick bränslekostnaderna till cirka en miljard euro.¹ När samtliga transportmedel beaktas köper eller producerar finländska företag transporttjänster i hemlandet till ett värde av sammanlagt närmare 10 miljarder euro varje år. Dessutom uppkommer logistikostnader i betydande grad också utomlands (Logistiikkaselvitys 2021).

Uppskattningarna av de kostnader som handeln med utsläppsrätter för anläggningar medför för Finlands sjötransporter och samhällsekonomi utarbetades före Rysslands angrepp mot Ukraina, och i uppskattningarna beaktas således inte de förändringar i Finlands handelsförbindelser och sjötransporter som det ryska anfällskriget orsakat. Importen av olja och kemikalier från Ryssland har minskat och lett till att importen ersatts med import från betydligt mer fjärran länder. Detta påverkar den totala mängd utsläpp som inkluderas i utsläppshandeln och Finlands samlade kostnader av logistiken och utsläppshandeln. Dessutom omfattas sjötransporterna från de övriga EU-länderna till fullo av utsläppshandeln, till skillnad från transportererna från Ryssland, som betraktas som tredjeland. I vilken mån detta påverkar kostnaderna av utsläppshandeln beror på hur långvarigt kriget blir och på hur handelsrelationerna ser ut i framtiden.

Det ryska anfallet mot Ukraina har även påverkat bränslekostnaderna inom sjötransporterna. Råoljepriserna har efter en period med låga priser våren 2020 varit mycket höga. Under 2022 och i början av 2023 har priserna sjunkit. Det fluktuerande priset på råolja överförs snabbt till priserna på bunkerbränslen inom sjötransporterna. Vid årsskiftet 2021/2022 var priset på lågsvavlig marin dieselbrännolja cirka 670 dollar per ton. År 2022 steg priset som högst till över 1 390 dollar. I februari 2023 var priset på lågsvavlig gasolja 760–980 dollar per ton. På motsvarande sätt var priset på flytande naturgas vid årsskiftet 2021/2022 cirka 1 730 dollar per ton. I månadsskiftet september-oktober steg priset till den högsta nivån under 2022, dvs. cirka 4 550 dollar. I februari 2023 varierade priset på ett ton flytande naturgas mellan 900 och 1130 dollar². De höga priserna på fossila bränslen medför merkostnader för sjötransporterna och utrikeshandeln, men de skapar också incitament för grön omställning.

Havsklustret är en betydande industrisektor i Finland. Dess största drivkraft är sjöfartsindustrin, som innefattar all tillverkning, reparation, underhåll och administration av tillgångar avsedda att användas inom sjötransporterna och till sjöss. Åtgärderna för att minska utsläppen från sjötransporterna väntas skapa affärsmöjligheter för Finlands havskluster och energitekniska branscher när efterfrågan på miljövänliga lösningar ökar. Detta i sin tur kan ha en positiv inverkan på konkurrenskraften och samhälls ekonomin.

Att sjötransporterna beaktas i EU:s innovationsfond för utsläppshandelssystemet kan vid sidan av EU:s övriga finansieringsmekanismer bidra till en positiv utveckling och erbjuda nya möjligheter för Finlands havskluster. Syftet med innovationsfonden är att

¹ https://www.traficom.fi/sites/default/files/media/publication/MERIMA_tulosraportti_2005–2021_15122022.pdf

² <https://shipandbunker.com/prices/emea/nwe/nl-rtm-rotterdam#LSMGO>

stödja innovativa tekniker i syfte att nå målen i Parisavtalet och öka EU:s globala konkurrenskraft. Fondens medel härrör från intäkterna av auktioneringen av utsläppsrätter inom EU:s utsläppshandel. Frågor som gäller innovationsfonden behandlats mer ingående i den bedömningspromemoria som gäller handeln med utsläppsrätter för anläggningar. För sjötransporterna kommer det eventuellt att ordnas separata utlysningar.

De positiva ekonomiska konsekvenserna av direktivet för havsklustret och de energitekniska branscherna har inte bedömts i euro.

Samhällsekonomin

I en av kommunikationsministeriet beställd utredning modellerades år 2021 – innan kommissionens direktivförslag hade överlämnats – scenarier för konsekvenserna av utsläppshandeln för Finlands samhällsekonomi genom två alternativ för utsläppshandelns geografiska täckning: ett alternativ som endast omfattar resor inom EU, och ett alternativ som omfattar såväl resor inom EU som resor till tredjeländer, där utsläppen täcks till 100 procent. I de modellerade scenarierna, där den högsta fartygsstorleken är i linje med kommissionens förslag och priset på en utsläppsrätt är 50 euro per koldioxidton, är nationalprodukten 0,04–0,06 procent lägre år 2040 jämfört med basscenariot utan utsläppshandel. Effekterna av utsläppshandeln på nationalprodukten bedöms vara ungefär dubbelt så stora om priset på en utsläppsrätt är dubbelt så högt (100 euro per koldioxidton) som i de prisantaganden som använts i scenarierna (50 euro per koldioxidton). Man utgick från ett antagande om att 4,2 miljoner ton koldioxidutsläpp kommer att omfattas av utsläppshandeln år 2040. I utredningen beaktades inte de utsläppsminskande effekterna av åtgärderna i FuelEU Maritime-förordningen.

Konsekvenserna för nationalprodukten uppkommer både av att importen blir dyrare och av att exportens priskonkurrenskraft försvagas och exporten krymper. När det gäller konsumtionsvaror påverkar höjningen av importpriserna direkt hushållens konsumtion. En minskad konsumtion minskar nationalprodukten nästan lika mycket som en exportnedgång. I utredningen beaktas inte konsekvenserna för samhällsekonomin av de positiva effekter som åtgärderna för att minska utsläppen från sjötransporterna har för företagen.

Utsläppshandeln påverkar de finländska sjötransporternas och den finländska utrikeshandelns relativa priskonkurrenskraft jämfört med tredjeländer och inom EU. På grund av de långa avstånden, sjöfartens betydande roll och vintersjöfarten kan konsekvenserna för den finländska utrikeshandelns priskonkurrenskraft vara relativt sett större än för andra EU-länders utrikeshandel. Transporterna från Finland till det övriga Europa kan inte i någon större utsträckning genomföras med alternativa transportformer.

Det är dock värt att notera att även andra EU-länder står inför liknande kostnadseffekter, vilket relativt sett jämnar ut konsekvenserna för Finlands konkurrenskraft och samhällsekonomi.

Statsfinanserna

Intäkterna av auktioneringen av utsläppsrätter behandlas i den bedömningspromemoria som gäller handeln med utsläppsrätter för anläggningar. I denna promemoria behandlas de resurser som genomförandet av utsläppshandelsdirektivet kommer att kräva hos myndigheterna.

Transport- och kommunikationsverket svarar för genomförandet av MRV-förordningen för sjötransporter, som trädde i kraft i Finland 2018. Eftersom MRV-förordningen i fortsättningen utgör underlaget för tillämpningen av utsläppshandeln på sjötransporterna, skulle det ge synergifördelar om Transport- och kommunikationsverket tilldelades uppgiften som administrativ myndighet för rederierna. Transport- och kommunikationsverket sköter också motsvarande uppgifter inom handeln med utsläppsrätter för luftfart.

Till den administrativa myndighetens uppgifter hör att säkerställa att rederierna övervakar och rapporterar de väsentliga parametrarna under rapporteringsperioden, lämnar in utsläppsdata på rederinivå på det sätt som krävs och överlämnar det antal utsläppsrätter som motsvarar de verifierade utsläppen. Den behöriga administrativa myndigheten ska också säkerställa att de rederispecifika utsläppen har verifierats i enlighet med kraven i sådana fall där klassificeringssällskap ansvarar för verifieringen. Dessutom ges den administrativa myndigheten som en ny uppgift i anslutning till uppföljningen, rapporteringen och verifieringen av utsläpp i uppdrag att godkänna de fartygsspecifika planerna för övervakning av utsläpp och ändringarna i dem, när kontrollören har konstaterat att planen stämmer överens med kraven. Utöver de uppgifter som i utsläppshandelsdirektivet och MRV-förordningen för sjötransporter åläggs den administrativa myndigheten behöver myndigheten resurser bland annat för samarbetet med ministerierna och deltagandet i EU-arbetet samt för kommunikation och rådgivning.

Transport- och kommunikationsverket bedömer att det totala resursbehovet för uppgiften som administrativ myndighet kommer att vara tre årsverken år 2024, tre årsverken år 2025 och två årsverken från och med 2026. Om uppgifterna ändras eller breddas under de kommande åren bör enligt verket resursbehovet omprövas. Uppskattningen baserar sig på antagandet att fartygsspecifika utsläppsdata och övervakningsplaner kommer att granskas i fråga om cirka 70 fartyg som seglar under finsk flagg och utsläppsdata på rederinivå granskas i fråga om cirka 20 rederier. Eventuella kostnader som gäller informationssystem har inte beaktats. Om inga befintliga system på EU-nivå finns att tillgå, bör kostnader för informationssystem läggas till dessa kostnader.

Energimyndigheten är den nationella utsläppshandelsmyndigheten i Finland och svarar för uppgifter i anslutning till auktioneringen av utsläppsrätter i fråga om såväl de stationära anläggningarna som luftfarten, samt för uppgiften som registermyndighet för utsläppshandeln. Att motsvarande uppgifter anförtros Energimyndigheten också i fråga om sjötransporterna skulle medföra synergieffekter.

Energimyndigheten har bedömt de ytterligare resurser den behöver för sjötransporterna utifrån antagandet att den skulle sköta de uppgifter i anslutning till auktioneringen av utsläppsrätter som hänför sig till utsläppshandeln samt uppgiften som registermyndighet för utsläppshandeln. Efter översynen av utsläppshandelsdirektivet bedömer myndigheten att den år 2024 kommer att behöva ytterligare resurser på sammanlagt 2,5 årsverken för beredningen av auktioner samt för uppgifter som gäller utsläppshandelsregistret. Att utsläppshandeln utvidgas till att omfatta sjötransporter förutsätter en ändring av kommissionens registerförordning och tekniska ändringar i unionsregistret, och Energimyndigheten deltar i beredningen av dessa ändringar. Dessutom behöver myndighetens elektroniska ärendehanteringssystem uppdateras. För aktörerna ska det öppnas konton i registret 2024 eller senast före de överlämnanden som görs i april 2025. Om det finns utländska kontoinnehavare bland de nya kontoinnehavarna, uppskattas öppnandet av dessa konton medföra dubbelt mer arbete jämfört med kontona för inhemska aktörer.

Rederierna inte är berättigade till gratis tilldelning av utsläppsrätter, vilket kommer att kräva mer resurser för anvisningar och rådgivning i anslutning till auktionerna och utsläppshandelsmarknaden än inom handeln med utsläppsrätter för anläggningar. Myndigheten bedömer att den år 2025 kommer att behöva sammanlagt tre årsverken för ovanstående uppgifter. Behovet av rådgivning och anvisningar i anknytning till utsläppshandelsregistret kommer att accentueras våren 2025 när de första utsläppsrätterna ska överlämnas. År 2026 och därefter beräknas myndigheten ha behov av två fasta årsverken. För uppdateringen av det elektroniska ärendehanteringssystemet för det register som verket förvaltar kommer det att krävas cirka 40 000 euro åren 2024 och 2025.

Beslut om propositionens konsekvenser för statsbudgeten fattas som en del av budgeten för 2024 och planen för de offentliga finanserna 2025–2027.

5.1.3 Åland

I 18 och 27 § i självstyrelselagen för Åland (1144/1991) finns bestämmelser om fördelningen av behörigheten mellan riket och landskapet Åland. Enligt 18 § i lagen har landskapet lagstiftningsbehörighet i frågor som rör natur- och miljövård (10 punkten). Enligt 27 § 13 punkten i lagen har riket lagstiftningsbehörighet i fråga om handelssjöfart samt farleder för handelssjöfart. Till den del som gäller stationära anläggningar och luftfart har det gällande utsläppshandelsdirektivet satts i kraft på Åland genom en landskapslag (ÅFS 2009:31) som en så kallad blankettlag.

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.

Utsläppshandelns konsekvenser för Åland har i denna promemoria behandlats inom ramen för bedömningen av konsekvenserna av olika alternativ för genomförandet av utsläppshandeln.

5.2 Alternativ för genomförandet av utsläppshandeln: undantag för öar

5.2.1 Konsekvenser för miljön

Det temporära undantaget för öar inom utsläppshandel skulle omfatta utsläppen från passagerarfärjetrafiken mellan det finländska fastlandet och Åland. För dessa utsläpp skulle man inte behöva överlämna utsläppsätter. Mängden utsläpp var år 2021 uppskattningsvis 0,18 miljoner ton koldioxid (källa MRV-data). Utsläppen per transportarbete från passagerarfärjorna är höga jämfört med de flesta andra fartygstyper. Volymen för de utsläpp som omfattas av granskningen har förändrats under de senaste åren på grund av förändringar i trafiken med passagerarfärjor till följd av covid-19 epidemin.

Omfattningen av undantaget kan också jämföras med den i tabell 1 angivna totala mängden koldioxidutsläpp i Finland som kommer att omfattas av utsläppshandeln. Vid uppskattningen av mängden utsläpp har de sjötransporter som betjänar Finlands utrikeshandel och resandet till sjöss och som i kommissionens förslag kommer att inkluderas i utsläppshandeln beaktats i sin helhet.

Utsläppshandeln påverkar utsläppen från sjötransporterna som en del av den åtgärdshelhet som syftar till utsläppsminskningar. Tillämpningen av undantaget för öar åren 2024–2030 kan försämra denna effekt på grund av att det då tillfälligt saknas ett incitament för minskningar. De minskande effekterna av utsläppshandeln på utsläppen har dock inte bedömts på en övergripande nivå i fråga om sjötransporterna i Finland eller inom ramen för det eventuella undantaget för öar. *[Kompletteras senare]*

Undantaget för öar kan i princip komma att utgöra ett incitament för passagerarfartyg och passagerarfärjor att besöka hamnar på Åland, vilket kan ge ökade utsläpp. De fartyg som omfattas av det eventuella undantaget gör emellertid redan nu hamnanlöp på Åland på grund av passagerarna och frakten samt för att möjliggöra tax free-försäljning. I det aktuella efterfråge- och utbudsläget är det inte sannolikt att andra passagerarfartyg skulle lockas av undantaget för öar och börja använda sådana rutter som omfattas av undantaget. Att göra avvikelser från mer direkta rutter för att göra hamnanlöp medför dessutom kostnader. Risken för att rederierna ändrar sina rutter för att på grund av undantaget för öar göra avstickare till Åland enbart i syfte att undvika utsläppshandeln kan anses vara liten.

I detta skede finns det inga uppgifter om vilka planer andra medlemsstater har på att utnyttja undantaget för öar. Enligt en preliminär bedömning har 11 medlemsländer öar som hör till tillämpningsområdet för undantaget.

Förordningen FuelEU Maritime som gäller förnybara bränslen för sjötransport kommer sannolikt att innehålla ett motsvarande undantag för öar, som medlemsstaterna har rätt att besluta om.

5.2.2 Ekonomiska konsekvenser

Både tillämpningen av utsläppshandeln och avvikelser från tillämpningen genom undantaget för öar kan påverka tillgängligheten till landskapet Åland,

rederiernas ekonomi och verksamhetsmiljö, landskapets samhällsekonomi samt konkurrensläget på vissa sjötransportvägar i Finland som betjänar transporter på gummihjul och passagerartrafiken. Kommunikationsministeriet lät göra en utredning³ 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 samhällsekonomi samt konkurrensläget på transportruterna mellan Finland och Sverige. För att få en uppfattning om konsekvenserna för Åland granskades i utredningen kostnaderna för att köpa de utsläppsrätter som rederierna behöver samt hur detta påverkar prissättningen av person- och frakttjänsterna.

För att klargöra konsekvenserna granskades i utredningen effekterna av utsläppshandeln på de rutter som omfattas av det eventuella undantaget och på konkurrerande rutter i en situation där undantaget inte tillämpas och i en situation där undantaget tillämpas. Granskningen omfattade passagerarfartygstrafiken mellan det finländska fastlandet och Åland, som åren 2024–2030 eventuellt kunde omfattas av undantaget för öar. Eftersom denna trafik i praktiken är reguljär linjetrafik mellan Finland och Sverige som går via Åland, granskades rutterna även som en helhet (Finland-Åland-Sverige).

I utredningen granskades också sådan fartygstrafik som betjänar Åland och som kommer att inkluderas i EU:s utsläppshandelssystem men som inte kan omfattas av undantaget för öar. Dessutom granskades sådan passagerarfartygstrafik som kommer att omfattas av utsläppshandeln och som erbjuder en alternativ sjöförbindelse mellan Finland och Sverige eller mellan Finland och Estland. Dessa trafikförbindelser trafikeras antingen av ro-ro-lastfartyg eller av passagerarfärjor.

Konsekvenserna bedömdes med avseende på 2026, som är det första år då rederierna ska överlämna ett antal utsläppsrätter som täcker 100 procent av de utsläpp de producerar. Det antagna priset på en utsläppsrätt var 100 euro per ton koldioxid.

I utredningen beaktades inte konsekvenserna av FuelEU Maritime-förordningen eller det undantag för öar som sannolikt ingår i förordningen. Förhandlingarna om förordningen pågår fortfarande.

Företagen

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. I fråga om utsläppen för 2026 överlämnas för första gången utsläppsrätter motsvarande 100 procent av utsläppen. Åren 2024 och 2025 minskar kostnaderna för förvärvet på grund av den stegvisa infasningen av utsläppshandeln (under det första året ska utsläppsrätter motsvarande 40 procent och under det andra året utsläppsrätter

³ Saaripoikkeuksen arviointi Ahvenanmaan ja Merenkurkun liikenteen kannalta

motsvarande 70 procent av utsläppen överlämnas). Genom att utnyttja undantaget för öar kunde man år 2026, med ett prisantagande om 100 euro per ton koldioxid för en utsläppsrätt, kunna undvika kostnader till ett belopp av 18,1 miljoner euro (utsläppsrätterna på linjen det finländska fastlandet – Åland i trafiken mellan Finland och Sverige). Utnyttjandet av undantaget för öar skulle inte påverka kostnaderna av utsläppsrätter på rutterna mellan Åland och Sverige, eftersom undantaget gäller transporter inom det berörda medlemslandet. 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 ruttens sammanlagt
Det finländska fastlandet (Helsingfors/Åbo)–Åland–Sverige	18,1	16,4	34,5
Åland–Sverige (fartyg som inte går i trafik till det finländska fastlandet)		5,7	5,7
Långnäs–Nådendal (ro-ro)	0,5		0,5
Vasa–Umeå			1,7
Hangö–Nynäshamn			4,3
Helsingfors–Tallinn			24,6

I utredningen bedömdes hur merkostnaderna av utsläppshandeln påverkar priset på resor mellan Finland och Sverige (eller mellan Finland och Estland) under antagandet att merkostnaden i sin helhet överförs på personresenärerna. Merkostnaderna fördelas i fråga om kostnaderna för de utsläppsrätter som behövs på olika rutten på olika passagerarantal och utgör en kalkylmässig påslagsfaktor. Påslaget varierar beroende på rutt mellan 2,90 och 8,00 euro per passagerare beräknat enligt situationen 2026. På de rutten 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 biljettpriset 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 utsläppsrätter per resa utan tillämpning av undantaget för öar	Priset 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–Kapellskär (0,19 miljoner resor/år)	51,60 €	25,80 €
Åland–Sverige (1,97 milj. resor/år)	2,90 €	
Helsingfors–Tallinn (6,32 milj. resor/år)	3,90 €	
Vasa–Umeå (0,27 milj. resor/år)	6,50 €	

Merparten av resorna mellan det finländska fastlandet och Sverige är fritidsresor, där förutom priset även servicekvaliteten och mängden olika tjänster samt exempelvis nöjesutbudet och tax-free påverkar resebeslutet.

Enligt statistikuppgifter har höjningen av bränslepriserna påverkat producentpriserna i betydligt högre grad inom godstransporterna till sjöss än inom persontrafiken till sjöss. Prisen på båtresor har redan länge visat en sjunkande trend. I prisen på båtresor märks tydligt säsongsvariationen, dvs. priserna höjs och sänks enligt efterfrågan. På längre sikt kan rederierna effektivisera sin energiförbrukning och investera i nya drivkrafter, vilket minskar behovet av att köpa utsläppsrätter.

Nedan ges som exempel en riktgivande bedömning av hur undantaget för öar skulle påverka transportavgiften per fraktenhet. I granskningen har kostnaden för att köpa utsläppsrätter i sin helhet överförts på fraktenheterna. Det kalkylerade påslaget på transportavgifterna varierar rätt mycket beroende på rutten. Undantaget för öar skulle göra det möjligt att under dess giltighet ta ut cirka hälften så höga merpriser på de rutten som omfattas av undantaget.

Tabell 4. Uppskattningar av merkostnaderna för köp av utsläppsrätter (€) fördelade per fraktenhet som transporterats år 2022 på sjötransportrutterna mellan Finland och Sverige samt motsvarande kostnad med tillämpning av undantaget för öar (under antagandet att rederierna fördelar nyttan av undantaget på rutten i fråga)

	Kostnaden för köp av utsläppsrätter per fraktenhet utan tillämpning av undantaget för öar	Kostnaden för köp av utsläppsrätter per fraktenhet om undantaget för öar tillämpas
Åbo–Stockholm/Kapellskär (108 500 fraktenheter/år)	150 €	75 €
Nådendal–Kapellskär (109 500 fraktenheter/år)	90 €	45 €
Hangö–Nynäshamn (190 600 fraktenheter/år)	25 €	
Vasa–Umeå (21 800 fraktenheter/år)	80 €	

Ovannämnda uppskattningar av kostnaderna av utsläppshandeln och av den lättnad som undantaget för öar medför kan på basis av offentliga bokslutsuppgifter ställas i relation till de priser och den inkomstbildning i fråga om båtresor och transport av fraktenheter som ingår i utredningen. Prisen på båtresor varierar beroende på rederiet och enligt tidpunkten för resan samt rutten. Utöver resebiljetten använder resenärerna pengar till hytter, mat och dryck samt inköp under resan. Varje passagerare använder i genomsnitt 100 euro (tabell 5). Priset på en enskild reguljärresa beror på resans längd (tabell 6).

I relation till de förmånligaste biljettpriserna skulle kostnaderna av utsläppshandeln om de i sin helhet överförs på resenärerna (tabell 4) märkbart höja biljettpriserna. I de dyrare serviceklasserna och i säsongspriserna är lägesbilden en annan, likaså när man ställer kostnaderna i relation till de genomsnittliga passagerarintäkterna (tabell 5). Konsekvensbedömningen försvåras av att det finns många olika rutten och reseändamål med olika serviceprofiler inom resandet till och från Åland och mellan Finland och Sverige. Genom att man kan undvika prishöjningar kan undantaget för öar ha betydelse särskilt med tanke på kostnaderna för resor från Åland till det finländska fastlandet, i det fall att rederierna riktar in lättnaden på denna sträcka. Om kostnaderna av utsläppshandeln till övervägande del fördelades på frakttjänsterna skulle detta innebära klara prishöjningar i förhållande till inkomstbildningen inom godstransporterna, och undantaget skulle därför ha stor betydelse. Det är dock inte sannolikt att kostnaderna av utsläppshandeln fördelas enbart på frakttjänsterna.

Tabell 5. De genomsnittliga inkomsterna av fraktverksamhet och passagerarverksamhet per rederi 2021.

Viking Line	318 €	93 €
Tallink Silja Oy	257 €	129 €
Wasaline	286 €	96 €

Tabell 6. De förmånligaste priserna för en enkelresa på reguljär rutt onsdagen den 22 mars 2023 på basis av sökningar på rederiernas resor.

	Priset för en reguljär resa för en vuxen utan bil	Priset för en reguljär resa för en vuxen med personbil
Helsingfors–Mariehamn	73,00 €	158,50 €
Åbo–Mariehamn	15,00 €	52,00 €
Nådendal–Långnäs	-	67,50 €
Mariehamn–Stockholm	15,90 €	41,90 €
Mariehamn–Kapellskär	13,90 €	35,90 €
Eckerö–Grisslehamn	6,20 €	24,20 €
Långnäs–Kapellskär	-	74,25 €
Helsingfors–Stockholm	82,00 €	176,50 €
Åbo–Stockholm	30,00 €	70,00 €
Nådendal–Kapellskär	-	87,40 €
Vasa–Umeå	40,00 €	101,00 €

Konkurrens effekterna av undantaget för öar beror förutom på utsläppshandelns prishöjande effekt även på andra faktorer som påverkar valet av transportrutt, vilket försvårar bedömningen av konkurrens effekterna. Valet av transportrutt påverkas i praktiken av bland annat avgångs- och ankomsttiderna, av hur hamnprocesserna fungerar, av avgångs- och destinationsorterna samt av de anknyttande körsträckornas längd och hur smidigt sträckorna kan köras på vägnätet.

Utnyttjande av undantaget för öar skulle i viss mån påverka hur rättvisa transporterens villkor är och påverka konkurrensen inom transporterna under undantagets giltighetstid. Ett undantag som enbart gäller rutter och passagerarfartyg som går via Åland har likheter med ett stöd som snedvrider konkurrensen inom transportrutterna mellan Finland och Sverige och rutternas till den europeiska kontinenten. De konkurrerande rutter som inte omfattas av undantaget trafikeras av såväl sådana rederier som har verksamhet som omfattas av undantaget och av rederier som inte alls skulle ha nytta av undantaget.

Undantaget för öar ger inom det område där det gäller och under den tid det är i kraft en fördel för passagerarfartyg jämfört med andra fartygstyper. Exempelvis ro-ro-lastfartyg som transporterar tunga fordon och gods mellan det finländska fastlandet och Åland står utanför tillämpningsområdet. På ro-ro-lastfartyg kan man transportera exempelvis farliga ämnen, som det inte är möjligt att transportera på passagerarfartyg.

Undantaget för öar gör det också möjligt för rederier med verksamhet på rutter som går via Åland att fördela det stöd som fåtts genom undantaget på exempelvis biljettpriserna på linjen Helsingfors–Tallinn. Andra rederier har inte motsvarande möjlighet, eftersom de inte trafikerar rutter som omfattas av undantaget.

Rederier kan börja trafikera nya rutter och därmed också rutter som omfattas av undantaget för öar. I detta hänseende gynnar således inte undantaget enbart vissa rederier.

Tillgängligheten

De viktigaste trafikförbindelserna mellan Åland och det finländska fastlandet har länge varit passagerarfartygsförbindelserna mellan Mariehamn och Åbo. Förbindelserna till fastlandet betjänas också av de passagerarfartygsförbindelser mellan Helsingfors och Stockholm som går via Åland. På dessa rutter har rederierna minskat antalet fartyg. I nuläget kan förbindelserna dock anses vara goda.

Åland har regelbundna passagerarfartygsförbindelser till Sverige från Mariehamn och Eckerö. Antalet förbindelser har minskat något men de är alltså relativt goda. På dessa sträckor kommer undantaget avseende öar inte att påverka kostnaderna av utsläppshandeln.

Rederierna har under de senaste åren gjort sådana ändringar i sina fartygsflottor och sitt utbud av förbindelser som har påverkat transporttjänsterna på Åland. Förändringarna har bland annat föranletts av åtgärder för att anpassa verksamheten till efterfrågeförändringen under covid-19-epidemin och höjningen av bränslekostnaderna. Samtidigt har man även gjort satsningar på förbindelserna till och från Åland, eftersom det på rutten från Nådendal till Långnäs och Sverige år 2023 kommer att sättas in nya fartyg med större passagerarkapacitet. Hur rederierna kommer att reagera på införandet av utsläppshandeln eventuellt genom att ändra på sitt utbud av rutter och turer och hur detta kommer att påverka servicenivån på Åland och tillgängligheten till öarna går dock inte att bedöma på förhand.

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. Som det har framförts ovan kan rederierna också rikta in det stöd som fåtts genom undantaget exempelvis till priserna på linjen Helsingfors–Tallinn.

Ålands landskapsregering anser att utsläppshandeln sannolikt kommer att påverka förbindelserna till öarna och att tillämpningen av undantaget för öar avsevärt kunde lindra de negativa konsekvenserna av utsläppshandeln för landskapets samhällsekonomi och tillgängligheten till öarna. Landskapsregeringen påpekar också att sjötransporterna i fortsättningen även kommer att omfattas av FuelEU Maritime-förordningen och av de övriga förslagen i 55 %-paketet samt av ändringarna i energiskattedirektivet,

förutsatt att enighet nås om det förslaget. Enligt landskapsregeringen har flygförbindelserna till Åland försämrats under de senaste åren.

Tjänsterna samt företagens produktionskostnader

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 behöver kunna närmare 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 fördelas 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.

Rederierna

Enligt kommunikationsministeriets utredning står transport- och lagersektorn för en betydande del av den åländska samhällsekonomin. Sektorns andel av värdeökningen och löntagarersättningarna har minskat på 2000-talet, men dess andel av bruttonationalprodukten är fortfarande klart störst (16 procent). Det är dock svårt att bedöma konsekvenserna av utsläppshandeln för rederierna, liksom också effekten av undantaget för öar, utan att närmare granska den trafik som rederierna bedriver. Både de åländska rederier som sköter transportförbindelser på Åland och andra åländska rederier trafikerar också dels sådana rutter inom EU eller till tredjeländer som omfattas av EU:s utsläppshandel men inte av det eventuella undantaget för öar, dels sådana rutter som står helt och hållet utanför EU:s utsläppshandel. Mot bakgrund av detta har undantaget för öar i fråga om denna för landskapet mycket viktiga sektor en relativt begränsad betydelse som kostnadsminskande faktor i utsläppshandeln.

I avsnitt 5.2.1 har det förts fram att klimatåtgärderna innebär både kostnader och möjligheter för sjöfartsindustrin.

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 beslut att ändra sitt utbud av förbindelser, vilket kan försämra tillgängligheten till landskapet och landskapets konkurrenskraft. 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.

I utredningen behandlades inte de mer övergripande samhällsekonomiska konsekvenserna av utsläppshandeln exempelvis i fråga om sysselsättningen, nationalprodukten, skatteinkomsterna, migrationen, anskaffningen av råvaror och andra varor samt rekryteringen av arbetskraft till Åland, eller hur tillämpningen av undantaget för öar kommer att påverka dem.

Statsfinanserna

Medlemsländernas andel av intäkterna från auktioneringen av utsläppsrätter för sjötransporter fördelas mellan medlemsländerna utifrån en koefficient som baserar sig på utsläpp från stationära anläggningar. Utnyttjandet av undantaget för öar påverkar inte antalet utsläppsrätter som auktioneras ut. Ett eventuellt utnyttjande av det undantaget skulle således inte påverka Finlands auktionsintäkter.

Samhällsekonomin

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. Med beaktande av att 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, kan effekterna av lättnaden på samhällsekonomin i Finland anses vara ringa.

Försörjningsberedskapen

Undantaget för öar omfattar inte rutten Vasa–Umeå, som är relevant med tanke på försörjningsberedskapen i en störningssituation där sjöfarten i Östersjön helt eller delvis har avbrutits.

6 Behovet av information för beredningen av regeringens proposition

Inga betydande behov av ytterligare information har än så länge identifierats.