



Työ- ja elinkeinoministeriö
Arbets- och näringsministeriet

1/26

TEM/EOS

28.3.2023

**Bedömningspromemoria om genomförandet av utsläppshandelsdirektivet –
Handeln med utsläppsrätter för anläggningar**

INNEHÅLL

1 BAKGRUND	3
2 NULÄGET INOM UTSLÄPPSHANDELN	3
2.1 Metoderna för tilldelning av utsläppsrätter	5
2.2 Marknaden för utsläppsrätter	7
3 DET CENTRALA INNEHÅLLET I DET ÄNDRADE UTSLÄPPSHANDELSDIREKTIVET	8
3.1 Utsläppsminskningmålet samt ändringarna i antalet utsläppsrätter	8
3.2 Ändringar i tillämpningsområdet	8
3.3 Ändringar i gratistilldelningen av utsläppsrätter	10
3.4 Ändringar som gäller utsläppsrättsmarknaden och reserven för marknadsstabilitet	13
3.5 Intäkterna från och fonderna inom utsläppshandeln	14
3.6 Övriga ändringar	15
4 KONSEKVENSBEDÖMNINGAR	16
4.1 Konsekvenser för miljön	16
4.1.1 <i>Växthusgasutsläpp</i>	16
4.1.2 <i>Prissättningen av utsläpp</i>	16
4.2 Konsekvenser för företagen	17
4.2.1 <i>Ändringar i tillämpningsområdet</i>	17
4.2.2 <i>Ändringar i gratistilldelningen av utsläppsrätter</i>	19
4.2.3 <i>Kostnaderna och den administrativa bördan</i>	21
4.2.4 <i>Konsekvenser som gäller främjande av teknik</i>	21
4.3 Konsekvenser för statsfinanserna och myndigheterna	22
4.3.1 <i>Auktionsintäkterna</i>	22
4.3.2 <i>Myndigheter</i>	23
5 HANDLINGSVÄGAR FÖR DEN NATIONELLA LAGSTIFTNINGEN OCH KONSEKVENSER: FÖRBRÄNNING AV KOMMUNALT AVFALL	24
5.1 Nuläget avseende förbränning av kommunalt avfall	24
5.2 Konsekvenser av att förbränning av kommunalt avfall inkluderas	25
6 ÅLANDS BEHÖRIGHET	25
7 BEHOVET AV INFORMATION FÖR BEREDNINGEN AV REGERINGENS PROPOSITION	26

1 BAKGRUND

EU:s utsläppshandelssystem är den viktigaste unionsomfattande politiska åtgärden för att nå utsläppsminskningsmålen. 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 till att minska sina utsläpp på ett kostnadseffektivt sätt. Utsläppshandeln har på EU-nivå i hög grad bidragit till att minska utsläppen.

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 klimatlag¹ om att fram till 2030 minska EU:s nettoutsläpp av växthusgaser med minst 55 procent från 1990 års nivå och uppnå klimatneutralitet på EU-nivå 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 minskningsmålen 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 för ansvarsfördelningssektorn, dvs. de sektorer som inte omfattas av utsläppshandeln, har inrättats en separat utsläppshandel som gäller distributionen av fossila bränslen. I samband med översynerna av direktivet föreslås dessutom andra ändringar. I enlighet med kommissionens förslag ska ändringarna i den allmänna utsläppshandeln (inbegripet luftfarten och sjöfarten) införlivas i den nationella lagstiftningen senast den 31 december 2023 och den nya utsläppshandeln för distributörer införs 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. 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 samt handlingsalternativen och deras konsekvenser. Arbetet har fördelats på fyra underarbetsgrupper som haft i uppgift att kartlägga ovannämnda frågor i form av en bedömningspromemoria. I ett första skede sänds bedömningspromemorior som gäller stationära anläggningar, sjötransporter och luftfart på remiss.

I denna bedömningspromemoria behandlas regleringen av sektorerna med anläggningar och hur ändringarna av bestämmelserna påverkar dem. Anläggningar har omfattats av den allmänna utsläppshandeln sedan 2005. I bedömningspromemorian beskrivs nuläget och verksamhetsprinciperna för den allmänna utsläppshandeln samt de ändringar som direktivet medför och de uppskattade konsekvenserna för den lagstiftning som gäller anläggningar.

¹ Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2021/1119 av den 30 juni 2021 om inrättande av en ram för att uppnå klimatneutralitet och om ändring av förordningarna (EG) nr 401/2009 och (EU) 2018/1999.

2 NULÄGET INOM UTSLÄPPSHANDELN

Bestämmelser om utsläppshandelssystemet finns i Europaparlamentets och rådets direktiv 2003/87/EG om ett system för handel med utsläppsrätter för växthusgaser inom unionen och om ändring av rådets direktiv 96/61/EG, nedan *utsläppshandelsdirektivet*. EU:s utsläppshandel inleddes 2005 och är den viktigaste EU-omfattande politiska åtgärden för att minska utsläppen av växthusgaser. Utsläppshandeln täcker cirka 45 procent av utsläppen av växthusgaser inom EU. Den målsatta utsläppsminskningen inom utsläppshandeln uppnås genom att det för utsläppen fastställs ett gemensamt, årligen minskande utsläppstak som täcker hela systemet, varefter ett antal utsläppsrätter som motsvarar detta utsläppstak emitteras. För utsläppsrätterna bestäms det ett marknadspris, utifrån vilket aktörerna bedömer om det är lönsammare för dem att minska sina utsläpp eller att köpa utsläppsrätter för dem. På så sätt genomförs utsläppsminskningar där det är mest kostnadseffektivt.

Utsläppshandeln bygger på handelsperioder som avspeglar EU:s eftersträlvade totala utsläppsminskning för den berörda perioden. Utsläppshandeln inleddes med en första period som omfattade åren 2005–2007 medan den andra perioden omfattade åren 2008–2012 och den tredje perioden 2013–2020. Den nuvarande, fjärde handelsperioden omfattar åren 2021–2030, och under den genomförs Europeiska unionens utsläppsminskning mål fram till 2030 för den handlande sektorns del. Målet för utsläppsminskningen under perioden 2021–2030 var 43 procent fram till 2030, jämfört med 2005 års nivå. I samband med de ändringar av bestämmelserna som man nu kommit överens om höjdes målet till 62 procent. Mellan handelsperioderna har det också gjorts ändringar i reglerna för utsläppshandeln i syfte att utveckla systemets genomslag och funktion. De viktigaste av dessa är ändringar i metoderna för tilldelning av utsläppsrätter, en fördjupad harmonisering samt en effektivisering av styrningseffekten bland annat genom införandet av reserven för marknadsstabilitet.

Reglerna för den nu gällande utsläppshandeln är i stor utsträckning harmoniserade på unionsnivå. Utsläppshandeln regleras genom förordningar som Europeiska kommissionen antagit med stöd av utsläppshandelsdirektivet och som nationellt är direkt tillämplig lagstiftning. Förordningar har utfärdats om övervakning, rapportering och verifiering av utsläpp, utsläppshandelsregistret, auktionering av utsläppsrätter, gratis tilldelning av utsläppsrätter och ändring av antalet fördelade utsläppsrätter. Nationella bestämmelser om den utsläppshandel som gäller anläggningar finns i lagen om utsläppshandel (311/2011). Bestämmelserna i lagen om utsläppshandel har därtill kompletterats genom ett flertal förordningar av statsrådet och arbets- och näringsministeriet som utfärdats med stöd av lagen. De viktigaste bestämmelserna i den gällande lagen om utsläppshandel gäller i fråga om de anläggningar som omfattas av utsläppshandeln tillstånd för utsläpp av växthusgaser och planen för övervakning av utsläpp, reglerna för tilldelning och registrering av utsläppsrätter samt skyldigheter och påföljder.

Den allmänna utsläppshandeln omfattar stora industrianläggningar, anläggningar med en sammanlagd tillförd effekt på mer än 20 MW samt luftfarten inom Europeiska ekonomiska samarbetsområdet. I Finland har i systemet även tagits in anläggningar med en effekt på 20 MW eller lägre som producerar fjärrvärme. Utsläppshandeln omfattar sammanlagt cirka 11 000 anläggningar i EU-medlemsstater och i vissa EES-länder. I Finland omfattar systemet cirka 500 anläggningar, vilket täcker något under hälften av Finlands utsläpp av växthusgaser. I tabellen nedan ges en mer detaljerad förteckning över de sektorer med stationära anläggningar som omfattas av systemet i Finland och över utsläppen från dessa sektorer 2021.

Tabell 1 I utsläppshandeln ingående sektorer med stationära anläggningar samt utsläppen från dessa anläggningar i Finland 2021.

Sektorer	2021 utsläpp ton CO ₂ ekv	Andel av utsläppen inom utsläppshandelssektorn
Förbränningsanläggningar	8102853	39,9 %
Raffinering av mineralolja	2565250	12,6 %
Rostning, sintring och pelletering av metallhaltig malm	8984	0,0 %
Järn- och stålfabriker, inklusive stränggjutning	5012511	24,7 %
Produktion och bearbetning av järnmetaller, inklusive ferrolegeringar, i förbränningsenheter	79283	0,4 %
Produktion eller bearbetning av icke-järnmetaller i förbränningsenheter	66813	0,3 %
Anläggningar som producerar cementklinker	906599	4,5 %
Produktion av kalk eller bränning av dolomit eller magnesit	481425	2,4 %
Anläggningar som tillverkar glas och glasfiber	-	0,0 %
Anläggningar som tillverkar keramiska produkter genom bränning	41157	0,2 %
Tillverkning av mineralull som görs av glas, sten eller slagg	39673	0,2 %
Torkning eller bränning av gips eller framställning av gipsplattor och andra gipsprodukter	17817	0,1 %
Framställning av pappersmassa och papper	2204894	10,9 %
Produktion av organiska baskemikalier i stor skala	562050	2,8 %
Produktion av vätgas och syntesgas	33338	0,2 %
Produktion av salpetersyra	156716	0,8 %
Andra verksamheter som godkänts i enlighet med artikel 24 i direktiv 2003/87/EG (opt-in)	31830	0,2 %
Utsläpp totalt	20311193	100 %

Källa: Energimyndigheten

År 2021 stod de anläggningar som omfattades av utsläppshandeln för cirka 43 procent av Finlands totala utsläpp med en utsläppsvoly m på 20,3 Mt CO₂. Utsläppen inom Finlands utsläppshandelssektor utgjorde 2021 cirka 1,6 procent av de totala utsläppen inom den allmänna utsläppshandeln. Sedan 2010 har utsläppen inom den nuvarande utsläppshandelssektorn minskat med i genomsnitt cirka 7 procent varje år, och jämfört med 2005 hade utsläppen inom utsläppshandelssektorn minskat med 45 procent fram till 2020.

Utsläppshandelslagen förutsätter att de anläggningar som omfattas av systemet för handel med utsläppsrätter har ett av den behöriga myndigheten beviljat tillstånd för utsläpp av växthusgaser. Tillståndet är förenat med skyldigheter att övervaka och rapportera utsläppen samt en skyldighet att årligen till den behöriga myndigheten överlämna det antal utsläppsrätter som motsvarar anläggningens utsläpp under föregående kalenderår. En utsläppsrätt motsvarar ett ton koldioxidekvivalenter. Utsläppstillståndet beviljas och planen för övervakning av utsläpp godkänns av utsläppshandelsmyndigheten. I enlighet med lagen om utsläppshandel är Energimyndigheten, som är ett ämbetsverk inom arbets- och näringsministeriets förvaltningsområde, Finlands utsläppshandelsmyndighet.

2.1 Metoderna för tilldelning av utsläppsrätter

Utsläppsrätterna tilldelas huvudsakligen genom auktion i enlighet med utsläppshandelsdirektivet. Medlemsstaterna säljer över hälften av sina utsläppsrätter genom att auktionera ut

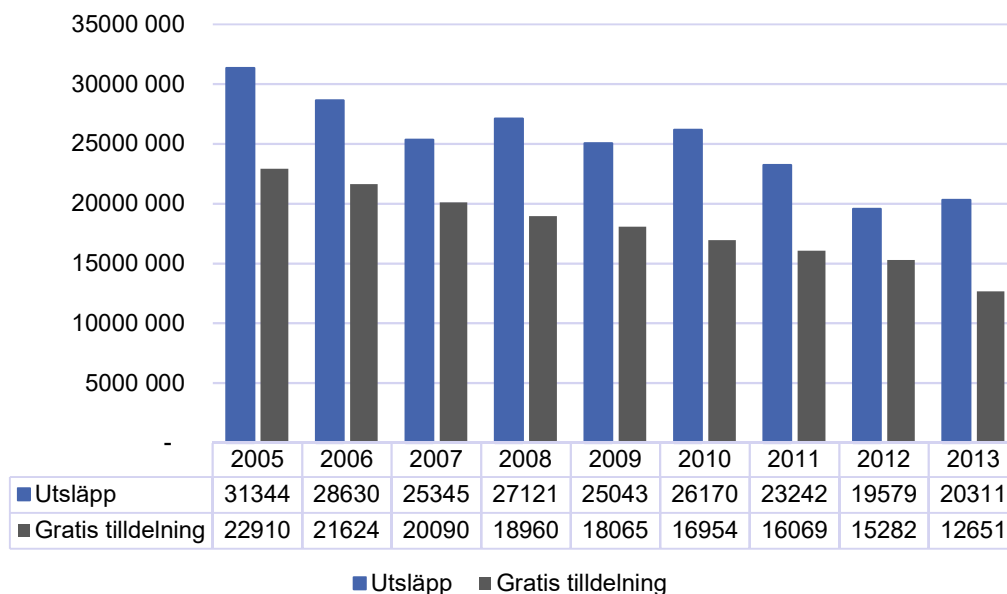
dem till verksamhetsutövare och andra marknadsaktörer inom utsläppshandeln. Majoriteten av medlemsstaterna auktionerar ut sina utsläppsrätter via EU:s gemensamma auktionsplattform samtidigt och enligt gemensamma förfaranden. Också Finland deltar i den gemensamma auktionen. Auktionsförfarandet sker genom slutan auktion med enhetlig prisättning. En auktionsförrättare som varje medlemsstat utser tar emot auktionsintäkterna och redovisar intäkterna till staten. I lagen om utsläppshandel finns bestämmelser om auktionering av utsläppsrätter. Auktionsförrättare i Finland är utsläppshandelsmyndigheten, dvs. Energimyndigheten. Närmare bestämmelser om auktionsförfarandet finns i kommissionens auktionsförordning (kommissionens förordning (EU) nr 1031/2010).

Medlemsstaterna delar ut gratis utsläppsrätter till vissa industrisektorer samt till produktion av fjärrvärme och fjärrkyla. Bakgrunden till detta är en bedömning om att det inom vissa sektorer som omfattas av utsläppshandeln finns en risk för koldioxidläckage. Med koldioxidläckage avses en situation där företagen flyttar eller anlägger produktion utanför Europeiska unionen i syfte att undgå kostnaderna av EU:s utsläppshandelsystem. Kommissionen bedömer risken för koldioxidläckage i enlighet med kriterierna i utsläppshandelsdirektivet. Sektorer som löper risk för koldioxidläckage (sektorerna på den så kallade koldioxidläckagelistan) får som gratis tilldelning 100 procent av den mängd som beräknas enligt reglerna för gratis tilldelning av utsläppsrätter. De övriga sektorer som har rätt till gratis tilldelning får till en början 30 procent av mängden enligt reglerna för gratis tilldelning, men andelen kommer efter 2026 att sjunka i lika stora delar så att den år 2030 är noll. Den sänkta andelen gäller dock inte fjärrvärme eller fjärrkyla. För elproduktion och för avskiljning, lagring och transport av koldioxid beviljas det i regel inte gratis utsläppsrätter.

Gratis tilldelning fastställs för anläggningar för fem år i sänder. Fördelningsgrunden är uppgifterna om anläggningarnas produktionsnivåer. En annan grund för gratis tilldelning är de 54 riktmärken som beskriver utsläppsintensiteten för olika produktionsprocesser. Riktmärkena fastställs av kommissionen utifrån de 10 procent mest effektiva anläggningarna i EU:s utsläppshandelsystem. Således får alla aktörer lika många utsläppsrätter för den producerade kvantiteten, men det är utsläppsintensiteten i aktörens produktion som avgör hur stor del av anläggningens faktiska utsläpp som i slutändan omfattas av gratis tilldelning. Med hjälp av riktmärkena vill man belöna de mest effektiva anläggningarna samtidigt som man vill säkerställa att det trots det kostnadsskydd som gratistilldelningen ger förblir lönsamt för aktörerna att minska sina utsläpp.

Riktmärkena inom gratistilldelningen justeras nedåt vart femte år för att de bättre ska återspegla den tekniska utvecklingen. Under fördelningsperioderna, dvs. under perioden 2021–2025 och 2026–2030, förblir riktmärkesvärdena oförändrade. Under perioden 2021–2025 är varje riktmärke minst 3 procent och högst 24 procent lägre än under den föregående perioden, vilket bidrar till att minska mängden gratis tilldelning. Bestämmelser om de riktmärken som ska tillämpas under perioden 2021–2025 finns i kommissionens genomförandeförordning (EU) 2021/447. Dessutom ändras mängden gratis tilldelning om vissa specialvillkor uppfylls.

Mängden gratis tilldelning, dvs. antalet utsläppsrätter som tilldelas gratis, bygger på harmoniserade regler på EU-nivå och medlemsstaterna har inte prövningsrätt i fråga om mottagare eller mängder. För myndighetsuppgifterna i anslutning till gratis tilldelning svarar i Finland Energimyndigheten.



Källa: Energimyndigheten

Figur 1. Mängden gratis tilldelning och de faktiska utsläppen 2013–2021.

Av figur 1 framgår mängden gratis tilldelning som beviljats finländska aktörer som ansökt om gratis tilldelning av utsläppsrätter, samt de faktiska utsläppen 2013–2021. Alla verksamhetsutövare som är berättigade till gratis tilldelning har inte ansökt om det. Den mängd gratis tilldelning som beviljas i förhållande till utsläppsvolymen beror dels på utsläppsintensiteten för aktörernas produktion, dels på de specificerade riktmärken som tillämpas vid gratis tilldelning. Förhållandet mellan mängden utsläpp och mängden gratis tilldelning varierar avsevärt beroende på bransch och verksamhetsutövare.

2.2 Marknaden för utsläppsrätter

Emitterade utsläppsrätter kan fritt köpas och säljas på marknaden för utsläppsrätter, och utsläppsrätternas marknadspris bildas på denna andrahandsmarknad. Handel bedrivs med både spot- och derivatprodukter. Utsläppsrätterna har klassificerats som finansiella instrument sedan 2018. Merparten av handelsvolymen är derivatprodukter och handeln är i hög grad koncentrerad till börsplattformar. Också handel via mäklare, OTC-handel och bilateral handel mellan aktörer bedrivs på marknaden. Utöver verksamhetsutövare som omfattas av skyldigheten enligt utsläppshandeln finns bland aktörerna på marknaden för utsläppsrätter bland annat banker, försäkringsanstalter och andra aktörer som bedriver verksamhet i investeringssyfte. Priset på utsläppsrätter har varierat kraftigt under det gångna årtiondet, och externa chocker såsom konjunkturväxlingar har haft i hög grad påverkat priset. I systemet har det sedermera gjorts strukturella korrigeringar, vilka tillsammans med de skärpta målen för utsläppsminskningarna har bidragit till att priset stigit sedan 2018. År 2022 varierade prisnivån kraftigt, delvis på grund 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. Clearing priset på en auktion följer prisnivån på andrahandsmarknaden.

Figur 2 visar utvecklingen av auktionens clearingpris från utgången av 2012 fram till utgången av 2022.



Källa: EEX

Figur 2. Utvecklingen av clearingpriset vid auktionen av utsläppsrätter.

Reserven för marknadsstabilitet

I anslutning till utsläppshandelssystem finns en reserv för marknadsstabilitet, som syftar till att förhindra att det skapas stora, historiskt ackumulerade överskott av utsläppsrätter på utsläppsrättsmarknaden samt till att öka utsläppshandelssystemets förmåga att anpassa sig till eventuella faktorer som orsakar obalans på marknaden. Verksamheten med reserven inleddes 2019 efter att man genom Europaparlamentets och rådets beslut (EU) 2015/1814 kommit överens om att införa en sådan.

I dag fungerar marknadsstabiliseringsreserven så att antalet utsläppsrätter som medlemsstaterna auktioneras ut minskas eller ökas när det totala antalet utsläppsrätter i omlopp på marknaden ligger utanför det på förhand fastställda intervallet (400–833 miljoner utsläppsrätter). Kommissionen beräknar och informerar om antalet utsläppsrätter årligen. Hittills har antalet utsläppsrätter i omlopp varit betydligt större än det övre tröskelvärdet för intervallet, och sedan 2019 har antalet utsläppsrätter som auktioneras ut minskats varje år med ett antal motsvarande 24 procent av antalet utsläppsrätter i omlopp. Vid utgången av 2021 fanns det 1,45 miljarder utsläppsrätter i omlopp. Mellan september 2022 och augusti 2023 kommer 348 miljoner utsläppsrätter att flyttas till marknadsstabilitetsreserven från mängden utsläppsrätter som ska auktioneras ut. Minskningarna i marknadsstabilitetsreserven har sedan 2019 minskat det totala antalet utsläppsrätter som auktioneras ut med cirka 40 procent. Även den kraftiga, tillfälliga marknadsbrist som är en följd av det minskade utbudet är en bidragande orsak till att priset på utsläppsrätter har stigit.

I enlighet med de regler som gäller reserven återförs ur reserven 100 miljoner utsläppsrätter för auktion, om antalet utsläppsrätter i omlopp sjunker under 400 miljoner. Om antalet utsläppsrätter ligger innanför det fördefinierade intervallet varken överförs det utsläppsrätter till reserven eller frigörs det utsläppsrätter från den.

Det totala antalet utsläppsrätter i marknadsstabilitetsreserven har begränsats så att antalet utsläppsrätter i reserven från och med 2023 inte får överskrida det antal utsläppsrätter som auktioneras ut året innan. Enligt den kalkyl som kommissionen publicerat fanns det i reserven i december 2021 2,6 miljarder utsläppsrätter.

3 DET CENTRALA INNEHÅLLET I DET ÄNDRADE UTSLÄPPSHANDELSDIREKTIVET

3.1 Utsläppsminskningens målet samt ändringarna i antalet utsläppsrätter

Ambitionsnivån för utsläppshandeln har höjts så att den ligger i linje med EU:s mål att minska utsläppen med minst 55 procent till 2030 och unionens mål om klimatneutralitet senast 2050, vilka regleras i EU:s klimatlag. Det har också gjorts betydande ändringar i utsläppshandelns tillämpningsområde. Inom utsläppshandeln har man strävat efter att genomföra sådana regeländringar som sporrar verksamhetsutövarna till att minska utsläppen från produktionen.

I enlighet med det ändrade direktivet är utsläppsminskningens målet inom den allmänna utsläppshandeln 62 procent fram till 2030 jämfört med 2005 års nivå. För att målet ska nås höjs den tidigare linjära årliga minskningsfaktorn på 2,2 procent till 4,2 procent för åren 2024–2027, och ytterligare till 4,3 procent för åren 2028–2030. Dessutom minskas antalet utsläppsrätter som emitteras med 90 Mt år 2024 och med 27 Mt år 2026 som en engångsåtgärd. Med hjälp av dessa minskningar kan man kalkylmässigt tillämpa minskningsfaktorn på 4,2 procent redan från och med ingången av den fjärde perioden, dvs. från och med 2021.

3.2 Ändringar i tillämpningsområdet

Den mest betydande ändringen i tillämpningsområdet för den allmänna utsläppshandeln är att sjötransporterna integreras stegvis från och med den 1 januari 2024 så att de i slutändan fullt ut omfattas av systemet. Samma år utökas det totala antalet utsläppsrätter med 78,4 miljoner på grund av inkluderingen av sjötransporterna. Den linjära minskningsfaktorn tillämpas också på de utsläppsrätter som tas in i systemet till följd av inkluderingen av sjötransporterna. Utsläppshandeln gäller inom sjötransporterna från och med 2024 koldioxidutsläpp och från och med den 1 januari 2026 dessutom utsläpp av metan- och dikväveoxid.

Utsläppshandeln kommer att omfatta resor med fartyg med en bruttodräktighet av minst 5 000 som transporterar frakt eller passagerare i kommersiellt syfte samt utsläppen när fartygen ligger i hamn inom EU. Utsläppen från resorna inkluderas till 100 procent om de uppkommer mellan hamnar i EU-länder. I fråga om resor mellan EU-hamnar och tredjelands-hamnar inkluderas 50 procent av utsläppen. Off shore-fartyg med en bruttodräktighet av minst 5 000 kommer att omfattas av utsläppshandeln från och med den 1 januari 2027.

Från ingången av 2026 och 2027 ökas, som en följd av inkluderingen av offshorefartyg och av andra växthusgaser från sjötransporter än koldioxid, antalet utsläppsrätter med ett antal som motsvarar senast tillgängliga utsläppsdata från verksamheterna. På rederier kommer i många avseenden att tillämpas samma regler som på stationära anläggningar. Förslaget om att inkludera sjötransporterna i utsläppshandeln och konsekvenserna av detta behandlas i en separat bedömningspromemoria som gäller sjötransporter.

Ändring av tillämpningsområdet i fråga om användningen av biomassa

Anläggningar som uteslutande använder biomassa står utanför tillämpningsområdet för det gällande direktivet. I enlighet med det ändrade direktivet ska anläggningar där mer än 95 procent av utsläppen uppkommer vid förbränning av sådan biomassa som uppfyller hållbarhetskriterierna vara undantagna från tillämpningsområdet för utsläppshandeln. Andelen utsläpp från förbränning av biomassa beräknas på basis av perioden för gratis tilldelning av utsläppsrätter. Enligt uppgift från kommissionen ska ändringen bedömas första gången på basis av de utsläppsdata som gäller åren 2019–2023, och bedömningen görs i samband med att det bestäms om gratis tilldelning av utsläppsrätter för dessa anläggningar för åren 2026–2030. Enligt uppgift från kommissionen kommer anläggningarna från och med 2026 att fasas ut från tillämpningsområdet.

Förbränning av kommunalt avfall

Enligt det ändrade direktivet börjar kraven på övervakning, rapportering och verifiering av utsläpp i utsläppshandelsdirektivet tillämpas från och med den 1 januari 2024 på anläggningar med en sammanlagd tillförd effekt på mer än 20 MW som förbränner kommunalt avfall. Ändringen gäller inte hantering av farligt avfall. Ändringen innebär att anläggningarna årligen ska övervaka, verifiera och rapportera sina koldioxidutsläpp. Kommissionen kommer år 2026 att göra en utvärdering och eventuellt utarbeta ett lagstiftningsförslag om att från och med 2028 inkludera sektorn i systemet fullt ut, inbegripet en möjlighet för medlemsstaterna att fram till 2030 tillämpa ett så kallat opt out-förfarande, dvs. de får besluta att skjuta upp den fulla integreringen av sektorn i systemet fram till utgången av den pågående handelsperioden.

Övriga ändringar som gäller tillämpningsområdet

Enligt det ändrade direktivet ska i fortsättningen, när man bedömer huruvida en anläggning uppnår tröskelvärdet 20 MW för tillämpningsområdet, dvs. när man fastställer anläggningens sammanlagda tillförda effekt, även sådana enheter som uteslutande använder biomassa beaktas. Enligt det gällande direktivet omfattas dessa inte av utsläppsberäkningen. Ändringen träder i kraft från ingången av 2026.

Enligt det gällande direktivet tillämpas utsläppshandeln på utsläpp från de verksamheter som förtecknas i direktivet. Skrivningen om direktivets tillämpningsområde har ändrats så att utsläppshandeln i fortsättningen ska tillämpas på de verksamheter som förtecknas i direktivet oberoende av om de orsakar utsläpp eller inte.

I enlighet med det ändrade direktivet ska medlemsstaten, i det fall att en utsläppsminskning åtgärd i en anläggning vars verksamhet består av förbränning av bränsle medför att anläggningens sammanlagda tillförda effekt faller under tröskelvärdet 20 MW för tillämpningen av direktivet, ge verksamhetsutövaren möjlighet att fortsätta att omfattas av tillämpningsområdet under den innevarande och nästföljande femårsperioden för gratis tilldelning av utsläppsrätter.

Den nedre gränsen för produktionskapaciteten för vätgas och syntesgas sänks från gränsen 25 ton per dag till gränsen 5 ton per dag, vilket innebär att i fortsättningen även betydligt mindre produktionsenheter än tidigare kommer att omfattas av tillämpningsområdet för utsläppshandeln. I fråga om produktionen av gips och kimirök är det i fortsättningen inte längre den sammanlagda installerade tillförda effekten utan den nedre gränsen för produktionskapaciteten som avgör om produktionen omfattas av tillämpningsområdet. Den nedre gränsen i fråga om gips är 20 ton per dag och i fråga om kimirök 50 ton per dag.

Definitionen av raffinering av olja har ändrats så att tillämpningsområdet i fortsättningen omfattar sådan raffinering av olja där förbränningsenheter med en sammanlagd tillförd effekt på mer än 20 MW används. Tidigare har definitionen omfattat mineraloljeraffinaderier. Ordalydelsen i direktivet har ändrats i fråga om transport av koldioxid för geologisk lagring. Det gällande direktivet täcker endast transport i rörledningar, medan den ändrade formuleringen även tillåter andra transportmedel.

3.3 Ändringar i gratistilldelningen av utsläppsrätter

Skyldigheten som gäller energieffektivitetsåtgärder

I enlighet med det ändrade direktivet ska de anläggningar som omfattas av skyldigheten att genomföra en energibesiktning enligt artikel 8.4 i energieffektivitetsdirektivet (2012/27/EU) eller skyldigheten enligt det direktivet att införa ett certifierat energiledningssystem i fortsättningen, som villkor för att tilldelas en full mängd gratis utsläppsrätter, genomföra rekommendationerna i revisionsrapporten eller energiledningssystemet, såvida inte återbetalningstiden för de relevanta investeringarna överstiger tre år eller såvida inte kostnaderna

för dessa investeringar är oproportionerliga. I annat fall minskas mängden gratis utsläppsrätter som beviljas verksamhetsutövaren för anläggningen i fråga med 20 procent. En full mängd gratis utsläppsrätter tilldelas också i det fall att verksamhetsutövaren visar att den har genomfört andra åtgärder som leder till minskade växthusgasutsläpp och som motsvarar dem som rekommenderas i revisionsrapporten.

Huruvida villkoret om att iaktta rekommendationerna i revisionsrapporten eller energiledningssystemet uppfylls ska enligt uppgift från kommissionen bedömas vart femte år och de relevanta uppgifterna ska lämnas till myndigheten i samband med ansökan om gratis tilldelning. Uppgifterna ska vara verifierade. Enligt direktivet kommer kommissionen att föreskriva harmoniserade regler om detta villkor i de rättsakter som gäller gratis tilldelning av utsläppsrätter. Genom reglerna bör det säkerställas att tillämpningen av villkoret inte äventyrar konkurrensen eller likabehandlingen av anläggningar och att den är förenlig med det miljömål som uppställts för åtgärderna.

Ytterligare rapporteringskrav för de mest utsläppsintensiva anläggningarna

Utsläppshandelsdirektivet ålägger i fortsättningen de mest utsläppsintensiva anläggningarna att upprätta en plan för klimatneutralitet som ett villkor för full gratis tilldelning. Som mest utsläppsintensiva ska betraktas anläggningar där utsläppen är högre än vid 80 procent av de anläggningarna på vilket ett motsvarande riktmärke tillämpas. Planen ska enligt det ändrade direktivet lämnas in senast den 1 maj 2024. Om planen inte har upprättats på behörigt sätt inom utsatt tid, minskas antalet gratis utsläppsrätter som beviljas verksamhetsutövaren för anläggningen i fråga med 20 procent. Gratistilldelningen minskas dock med högst 20 procent under förutsättning att både den skyldighet som gäller energieffektivitetsåtgärderna och skyldigheten att upprätta en plan för klimatneutralitet uppfylls.

I planen för klimatneutralitet iakttas det förfarande i fråga om planens mål och innehåll som nämns i direktivet. Planen ska vara i linje med det klimatneutralitetsmål som anges i EU:s klimatlag och innehålla en beskrivning av de metoder och investeringar som behövs för att anläggningen ska uppnå klimatneutralitet. EU har som mål att uppnå klimatneutralitet senast 2050. I planen ska det beskrivas hur varje åtgärd och investering bidrar till en minskning av växthusgasutsläppen. Planen innehåller delmål med vars hjälp framstegen för att uppnå klimatneutralitet mäts. Tidsfristen för det första delmålet är enligt direktivet utgången av 2025 och för de därpå följande delmålen vart femte år. De uppgifter och åtgärder som avser uppnåendet av delmålen ska verifieras av en kontrollör. Om delmålen inte nås, beviljas verksamhetsutövaren för anläggningen högst 80 procent av den mängd gratis utsläppsrätter som annars skulle beviljas.

De utsläppsrätter som inte blivit tilldelade på grund av att de villkor som gäller energieffektivitetsåtgärderna och planen för klimatneutralitet inte har uppfyllts används i första hand till förmån för andra anläggningar, för att den sektorsövergripande korrigeringen inte ska behöva tillämpas. Om utsläppsrätter blir över efter att detta behov har fyllts auktioneras de ut, och 50 procent av intäkterna anvisas innovationsfonden. De resterande 50 procenten anvisas medlemsländerna för ändamålet att bekämpa risken för koldioxidläckage inom de sektorer som omfattas av mekanismen för koldioxidjustering vid gränserna.

Undantag som gäller den sektorsövergripande korrigeringsfaktorn

Enligt det ändrade direktivet ska man även i fortsättningen se till att utsläppsrätter sätts i omlopp genom auktion och gratis tilldelning i den proportion som direktivet förutsätter, dvs. 53 procent genom auktion och 47 procent genom gratis tilldelning. För att bevara denna proportion tillämpas vid behov en sektorsövergripande korrigeringsfaktor genom vilken antalet gratis tilldelade utsläppsrätter minskas med samma koefficient i fråga om samtliga anläggningar som tilldelas gratis utsläppsrätter, utan att anläggningarnas utsläppsintensitet beaktas. Den sektorsövergripande korrigeringsfaktorn tillämpas dock i fortsättningen inte på anläggningar vars utsläppsintensitet ligger under genomsnittet för de 10 procent mest effektiva anläggningarna under ett visst riktmärke.

Ändringar som gäller riktmärken

De riktmärken som ska tillämpas vid beräkningen av den gratis tilldelning av utsläppsrätter uppdateras följande gång för perioden 2026–2030 genom en genomförandeakt. Genom uppdateringen vill man skapa ytterligare incitament för utsläppsminskningar och öka energieffektiviteten. Enligt det ändrade direktivet beaktas i uppdateringen i syfte att trygga anläggningarnas konkurrenskraft även anläggningarnas nya och befintliga tekniska lösningar för att minska utsläpp. Dessutom ska enligt direktivet materialens potential i den cirkulära ekonomin beaktas vid justeringen av riktmärkesvärdena. Uppdateringen bör genomföras så att riktmärket inte är beroende av produktionsprocessen eller av den råvara eller det bränsle som används för processen i fråga utan är neutral i förhållande till dessa.

De produktspecifika riktmärkena uttrycks i ton CO₂e/producerad enhet. Nivån på riktmärket bestäms i princip som ett medelvärde av uppgifterna för de 10 procent av anläggningarna som är mest effektiva med hänsyn till utsläppsintensiteten. Direktivet fastställer dock både en lägsta och högsta nivå för hur mycket ett riktmärke åtminstone, eller maximalt, måste förändras i samband med uppdateringen, oberoende av hur mycket riktmärket skulle förändras på basis av de data som samlats in från anläggningarna. Enligt det ändrade direktivet ska i samband med att riktmärkena beräknas på nytt för perioden 2026–2030 det fastställda riktmärket minska med minst 0,3 procent varje år under den tillämpliga referensperioden. På motsvarande sätt kan varje riktmärke skärpas med högst 2,5 procent varje år. Ett undantag från detta är riktmärket för råjärn, vid vars uppdatering man inte kommer att beakta sådana anläggningar som var i drift 2021–2022 och på vilka riktmärket för råjärn kommer att tillämpas framöver när definitionen av riktmärket ändras. Ett undantag tillämpas även på riktmärkena för aromatiska ämnen och syntesgaser som kommer att justeras med samma procent som riktmärket för raffinaderiprodukter.

Ändringar i samband med införandet av mekanismen för koldioxidjustering vid gränserna

EU inför från och med 2023 stegvis en mekanism för koldioxidjustering vid gränserna (CBAM), som för produkter som importeras från tredjeländer påför en avgift som motsvarar kostnaden av EU:s utsläppshandel. Europeiska unionens råd och parlamentet antog preliminärt mekanismen i december 2022. Mekanismen för koldioxidjustering CBAM införs i fråga om de produkter som närmare anges i förslaget till förordning om inrättande av en mekanism för koldioxidjustering vid gränserna och som anknyter till järn och stål, aluminium, cement, gödselmedel och väte, vissa prekursorer för dessa produkter samt importerad el. Avgifter enligt CBAM kommer att tas ut för importprodukter vid EU:s yttre gränser stegvis från och med 2026. Från och med 2034 tas avgiften ut till fullt belopp. I takt med att CBAM-avgifterna börjar tas ut i bredare omfattning kommer tilldelningen av gratis utsläppsrätter att minska inom de berörda sektorerna. Mekanismen för koldioxidjustering kommer att ersätta den gratis tilldelning av utsläppsrätter inom de berörda sektorerna som syftar till att förhindra koldioxidläckage och gäller sådana produkter som när de importeras till EU skulle omfattas av tillämpningsområdet för mekanismen. Genom gratis tilldelning av utsläppsrätter har man strävat efter att förebygga risken för koldioxidläckage genom att dämpa kostnadseffekterna av utsläppshandeln för företag som är verksamma på den globala marknaden. Mekanismen för koldioxidjustering vid gränserna å sin sida syftar till att förebygga risken för koldioxidläckage genom att för vissa importprodukter fastställa en kostnad som motsvarar effekterna av utsläppshandeln.

I tabellen nedan beskrivs det stegvisa införandet av CBAM-avgiften och den gradvisa minskningen av mängden gratis tilldelning, dvs. den s.k. CBAM-faktorn, om vilken det föreskrivs i det ändrade utsläppshandelsdirektivet.

Tabell 2. CBAM-faktor som tillämpas på gratistilldelningen under perioden 2026-2034

År	CBAM-faktor (%)
2026	97,5
2027	95
2028	90

2029	77,5
2030	51,5
2031	39
2032	26,5
2033	14
2034	0

De utsläppsrätter som inte blivit tilldelade på grund av införandet av mekanismen för koldioxidjustering vid gränserna kommer att dras av från andelen utsläppsrätter för gratis tilldelning och emitteras genom auktion. Intäkterna av andelen överförs till innovationsfonden. Kommissionen kommer före den 31 december 2025 att utreda en eventuell utvidgning av mekanismen för koldioxidjustering och kan på basis av slutsatserna i utredningen före utgången av 2025 lägga fram ett lagstiftningsförslag om en utvidgning av tillämpningsområdet för mekanismen. Om kommissionen lägger fram ett lagstiftningsförslag ska den också utarbeta en detaljerad konsekvensbedömning. Kommissionen kommer dessutom senast den 31 december 2027 att utreda hur mekanismen för koldioxidjustering vid gränserna fungerar som åtgärd för att förebygga koldioxidläckage. Om det konstateras att exportprodukter utgör en risk för koldioxidläckage, bör kommissionen utarbeta ett med WTO-reglerna förenligt lagstiftningsförslag för att undanröja risken för koldioxidläckage.

Andra ändringar som gäller gratis tilldelning av utsläppsrätter

I vissa medlemsstater som fastställs utifrån bruttonationalprodukten och utsläppen från fjärrvärmeproduktionen kan det åren 2026–2030 beviljas 30 procent fler gratis utsläppsrätter för fjärrvärmeproduktion än vad produktionen annars skulle vara berättigad till. Ett villkor för gratis tilldelning är att anläggningarna genomför en motsvarande plan för klimatneutralitet som den som de mest utsläppsintensiva anläggningarna åläggs att genomföra för att få full gratis tilldelning. Dessutom måste anläggningarna investera ett belopp som motsvarar värdet av den extra tilldelningen av gratis utsläppsrätter på åtgärder som avsevärt minskar utsläppen från anläggningarna fram till 2030. Bulgarien, Lettland, Polen och Tjeckien har rätt att bevilja extra tilldelning av gratis utsläppsrätter för fjärrvärmeproduktion.

Enligt gällande regler kan medlemsstater vars BNP per capita år 2013 var under 60 procent av EU-genomsnittet bevilja gratis utsläppsrätter för elproduktion inom ramen för reglerna om statligt stöd fram till utgången av 2030 i syfte att modernisera och diversifiera energisektorn. I det ändrade direktivet begränsas denna rätt så att gratis tilldelning av utsläppsrätter för elproduktion kan beviljas endast till utgången av 2024. Utsläppsrätter som blivit oanvända styrs antingen till auktionskvoterna för de medlemsstater som omfattas av villkoret, eller till moderniseringsfonden.

3.4 Ändringar som gäller utsläppsrättsmarknaden och reserven för marknadsstabilitet

Mekanismen för att förhindra alltför stora prisökningar

Enligt det gällande direktivet får kommissionen kalla till möte i kommittén för klimatförändringar, om priset på utsläppsrätter har stigit exceptionellt snabbt, det vill säga om priset på utsläppsrätter under mer än sex månader i rad är mer än tre gånger så högt som genomsnittspriset på utsläppsrätter under de två föregående åren. Om kommittén kommer fram till att priset på utsläppsrätter inte motsvarar fundamentala marknadsfaktorer får medlemsstaterna med beaktande av prisökningens storlek ges tillstånd att tidigarelägga utauktioneringen av det antal utsläppsrätter som ska auktioneras ut, eller ges tillstånd att auktionera ut högst 25 procent från reserven för nya deltagare i utsläppshandeln.

Bestämmelserna om mekanismen har ändrats så att den i fortsättningen fungerar mer automatiserat och reaktivt i en situation med en plötslig prisökning. Om priset på utsläppsrätter under mer än sex på varandra följande månader är mer än 2,4 gånger så högt som

genomsnittspriset på utsläppsrätter under de två föregående åren ska i fortsättningen 75 miljoner utsläppsrätter frigöras från reserven för marknadsstabilitet. För vilken tidsperiod priset på utsläppsrätter fastställs, skyldigheterna för kommissionen samt hur och när det ska rapporteras om ett ärende har också preciserats i direktivet. Mekanismen kan tillämpas endast en gång under en period på 12 månader.

Marknadsövervakning

I utsläppshandelsdirektivet tas det in bestämmelser om en ny roll för Europeiska värdepappers- och marknadsmyndigheten (Esma). Den ska kontinuerligt övervaka utsläppsrättsmarknadens funktion och transparens och följa upp särskilt prisutvecklingen, handelsvolymer samt verksamheten och handeln på auktionerna i allmänhet, inklusive positionerna hos dem som är verksamma på marknaden i investeringssyfte. Enligt direktivet ska Esma i fortsättningen samarbeta och utbyta information med andra berörda myndighetsaktörer. Även kommissionens övervaknings- och rapporteringsskyldigheter i anslutning till verksamheten på marknaden har utökats.

Reserven för marknadsstabilitet

Den så kallade intagsprocenten för reserven för marknadsstabilitet ligger kvar på 24 procent fram till 2030. I utsläppshandelsdirektivet kvarstår de gränser på 400–833 miljoner ton som gällt redan tidigare, vilket betyder att när antalet utsläppsrätter som är i omlopp på marknaden befinner sig inom detta variationsintervall, ska inga utsläppsrätter frigöras från reserven eller placeras i reserven från auktioner. När antalet utsläppsrätter som är i omlopp överstiger det nya gränsvärdet 1 096 miljoner utsläppsrätter ska i och med det ändrade direktivet från framtida auktioner också i fortsättningen för en period på 12 månaders dras av det antal utsläppsrätter som motsvarar 24 procent av antal utsläppsrätter i omlopp.

När antalet utsläppsrätter som är i omlopp på marknaden överstiger 833, men understiger 1 096 miljoner utsläppsrätter, dras för en period på 12 månader från de utsläppsrätter som auktioneras ut av det antal som överskrider 833 miljoner utsläppsrätter. Med andra ord, när det finns 1 096 miljoner utsläppsrätter i omlopp, dras det antal som ska auktioneras ut av, det vill säga $1\,096\text{ Mt} - 833\text{ Mt} = 263\text{ Mt}$.

Vid beräkningen av det totala antalet utsläppsrätter i omlopp beaktas i fortsättningen också de utsläppsrätter som har emitterats på grund av att luftfart och sjötransporter inkluderas i utsläppshandeln. Utsläppsrätterna för luftfart och sjötransporter beaktas också vid beräkningen av de utsläppsrätter som ska auktioneras ut från reserven för marknadsstabilitet. Vidare ändras beräkningen av det totala antalet utsläppsrätter som är i omlopp så att endast utsläppsrätter som har emitterats och som inte har överförts till reserven kommer att beaktas. Ändringen bedöms göra beräkningen av de utsläppsrätter som emitterats tydligare, och den inverkar inte på de tidigare beräkningarna av det totala antalet utsläppsrätter i omlopp.

I enlighet med de uppdaterade bestämmelserna begränsas storleken på reserven för marknadsstabilitet till 400 miljoner utsläppsrätter. Enligt de gällande bestämmelserna annulleras från och med 2023 från reserven för marknadsstabilitet de utsläppsrätter vars antal överskrider det antal utsläppsrätter som auktioneras ut föregående år. Ändringen minskar reservens storlek från och med 2024.

3.5 Intäkterna från och fonderna inom utsläppshandeln

Intäkterna från utsläppshandeln

Medlemsstaterna ska i fortsättningen visa att de använder alla de auktionsintäkter som de har rätt till eller motsvarande belopp till de användningsändamål som anges i direktivet. Tidigare gällde uppmaningen som inte var förenad med någon skyldighet 50 procent av de intäkter som medlemsstaterna hade rätt till. De användningsändamål för auktionsintäkterna som direktivet möjliggör har ändrats och utvidgats jämfört med tidigare. En del av medlemsstaternas auktionsintäkter kommer sannolikt att styras till Europeiska unionens budget

som ett så kallat eget medel. Kommissionen lade den 21 december 2021 fram ett förslag till rådets beslut om detta. Förhandlingarna om egna medel pågår ännu.

Enligt det ändrade direktivet kommer intäkterna från utauktioneringen av 50 miljoner utsläppsrätter att styras till sociala klimatfonden. Dessa utsläppsrätter kommer att auktioneras ut 2025.

Innovationsfonden

I enlighet med de gällande bestämmelserna har innovationsfonden före 2030 rätt till intäkter från utauktioneringen av 450 miljoner utsläppsrätter samt oanvända intäkter i den NER300-finansieringsmekanism som föregick innovationsfonden. Enligt det ändrade utsläppshandelsdirektivet utökas innovationsfondens storlek genom att utsläppsrätter styrs till fonden från följande källor:

- utsläppsrätter som inte tilldelas på grund av att mekanismen för koldioxidjustering vid gränserna införs,
- utsläppsrätter som läggs till utsläppstaket när utsläppshandeln utvidgas så att den 2026 omfattar metan- och kvävedioxidutsläpp från sjötransporter och 2027 offshorefartyg med en bruttodräktighet på 5 000 eller mera,
- 5 miljoner utsläppsrätter som utgörs av utsläppsrätter för luftfart,
- de intäkter från utsläppsrätter för luftfart som blir över när en aktör upphör med sin verksamhet inom EU-området samt
- hälften av de utsläppsrätter som eventuellt inte tilldelas på grund av det energieffektivitetsvillkor som gäller gratis tilldelning eller skyldigheten att upprätta en plan för klimatneutralitet.

De utsläppsrätter som tilldelats innovationsfonden kommer att auktioneras ut så att merparten auktioneras ut i början av perioden för att säkerställa tillräckliga medel för att främja innovationer och utöka deras antal.

I och med det ändrade direktivet har innovationsfondens finansieringsobjekt utvidgats. Särskild uppmärksamhet bör fästas vid att stödja koldioxidsnål teknik inom sektorer där gratis tilldelning stegvis upphör i och med mekanismen för koldioxidjustering vid gränserna samt vid att minska sjöfartssektorns klimatpåverkan. Via innovationsfonden kan man i fortsättningen finansiera projekt också genom konkurrensutsatta anbudsförfaranden, såsom differenskontrakt för koldioxid.

Moderniseringsfonden

Den andel utsläppsrätter som styrs till moderniseringsfonden utökas. I enlighet med de gällande bestämmelserna auktioneras 2 procent av det totala antalet utsläppsrätter för 2021–2030 ut till förmån för moderniseringsfonden. I och med det ändrade direktivet auktioneras dessutom 2,5 procent av det totala antalet utsläppsrätter för 2024–2030 ut till förmån för moderniseringsfonden. De medlemsstater vars bruttonationalprodukt per invånare under 2016–2018 har varit mindre än 75 procent jämfört med genomsnittet i EU har genom moderniseringsfonden nytta av denna nya andel. Tretton medlemsstater, inklusive Grekland, Slovenien och Portugal, kommer att ha nytta av den nya finansieringsandelen.

I utsläppshandelsdirektivet föreskrivs det också om vissa ändringar i de användningsändamål som kan finansieras genom moderniseringsfonden.

3.6 Övriga ändringar

Stöd enligt artikel 10a punkt 6

I enlighet med de preciserade bestämmelserna får stöd för indirekta kostnader inom utsläppshandeln i fortsättningen inte riktas till indirekta kostnader som omfattas av gratis tilldelning (artikel 10a punkt 6). Syftet med detta är att när elektrifiering blir vanligare säkerställa att det för processer som förbrukar el och som omfattas av gratis tilldelning inte beviljas överlappande stöd utifrån den förbrukade elen.

Utsläppsrätter som inte tilldelats

I enlighet med det ändrade direktivet ska utsläppsrätter som inte har tilldelats på grund av att verksamheten vid en anläggning har upphört, på grund av att en anläggnings verksamhetsnivå har sjunkit eller på grund av någon annan orsak som kräver en justering av mängden gratis tilldelning överföras till den så kallade reserven för nya deltagare.

Ändringar som gäller tidsfrister

Tidsfristerna som gäller skyldigheterna inom utsläppshandeln har ändrats så att verksamhetsutövarna i fortsättningen årligen senast den 30 september ska överlämna det antal utsläppsrätter som motsvarar deras utsläpp under det föregående året, medan tidsfristen enligt det gällande direktivet är den 30 april. Tidsfristen den 30 september gäller också avgiften för överskridande utsläppsrätter. Även den tidsfrist inom vilken de utsläppsrätter som beviljas som gratis tilldelning ska tilldelas verksamhetsutövarna har ändrats från den tidigare tidsfristen den 28 februari och är nu den 30 juni. Bakgrunden till ändringarna är behovet av att i tidtabellen beakta behandlingen av ändringar i den årliga gratis tilldelningen. Tidsfristen för överlämnande av utsläppsrätter gäller såväl verksamhetsutövare vid anläggningar som aktörer inom sjötransporter och luftfart.

Avskiljning och användning av koldioxid (CCU)

I fortsättningen är verksamhetsutövaren inte skyldig att överlämna utsläppsrätter för de utsläpp som har avskilts och använts på ett sådant sätt att de är permanent kemiskt bundna i en produkt och inte frigörs ens efter det att produkten är uttjänt efter sin normala livslängd eller livscykel. Mer detaljerade bestämmelser om CCU-teknikens godtagbarhet kommer att antas genom kommissionens delegerade akt.

4 KONSEKVENSBEDÖMNINGAR

4.1 Konsekvenser för miljön

4.1.1 Växthusgasutsläpp

Utsläppshandeln är ett prisstyrande verktyg på EU-nivå, vars effekter vad gäller utsläppsminskningar inte kan regleras på nationell nivå. Fram till 2030 ska utsläppen inom de sektorer som omfattas av den allmänna utsläppshandeln minska på systemnivå med sammanlagt 62 procent jämfört med 2005 års nivå. Det är möjligt att målet kommer att överskridas, eftersom överlåtelserna av utsläppsrätter till reserven för marknadsstabilitet effektivt sänker utsläppstaket åtminstone tillfälligt och delvis permanent när utsläppsrätter har annullerats.

Utsläppsminskningmålet och den ökade prisstyrningen inom utsläppshandeln till följd av detta mål bedöms ytterligare påskynda utsläppsminskningarna inom utsläppshandelssektorn också i Finland. Det ändrade direktivets nationella effekter vad gäller utsläppsminskningar har inte bedömts.

Utsläppsutvecklingen inom utsläppshandelssektorn påverkas inte bara av den minskade användningen av fossila energikällor utan också bland annat av efterfrågan på el inom industrin, den väderberoende förbrukningen av uppvärmningsenergi samt den nordiska vattenkraftssituationen, som påverkar börspriset på el och därigenom elimporten och behovet av separat elproduktion. De nya tekniska lösningar för att minska utsläppen som tagits i bruk inom industrin är också viktiga.

4.1.2 Prissättningen av utsläpp

Det skärpta utsläppsminskningmålet inom den allmänna utsläppshandeln skapar tillsammans med de utvidgningar och andra ändringar som det avtalats om inom utsläppshandeln

en helhet som bedöms ha betydande konsekvenser för efterfrågan på och utbudet av utsläppsrätter och vidare för priset på utsläppsrätter. Helheten och prognoserna om den kommande utvecklingen är förenade med betydande osäkerhetsfaktorer.

Antalet utsläppsrätter som ska emitteras under de kommande åren påverkas av den stegvisa sänkningen av utsläppstaket, nedskärningarna i reserven för marknadsstabilitet samt de engångsavgifter i utsläppstaket som görs 2024 och 2026. På motsvarande sätt kommer antalet utsläppsrätter som emitteras samtidigt att utökas i och med utvidgningarna av tillämpningsområdet. Utbudet av utsläppsrätter utökas under de första åren av utsläppshandelsperioden, när de så kallade REPowerEU-åtgärderna kommer att finansieras genom att merparten av medlemsländernas auktionsandelar och de utsläppsrätter som tilldelats innovationsfonden auktioneras ut i början av perioden fram till 2026, för att samla in finansiering på sammanlagt 20 miljarder euro. Planen REPowerEU syftar till att stärka EU:s strategiska oberoende genom att diversifiera energiförsörjningen och göra EU:s energiförsörjning mer oberoende och säker. Finansieringen av REPowerEU kommer att kanaliseras via faciliteten för återhämtning och resiliens (RRF). Kommissionen lade i maj 2022 fram ett förslag COM(2022) 231 till förordning om finansiering av REPowerEU och förslaget godkändes slutgiltigt i februari 2023.

Enligt det ändrade utsläppshandelsdirektivet kommer också innovationsfondens utsläppsrätter att auktioneras ut så att merparten av utsläppsrätterna auktioneras ut i början av perioden, och från reserven för marknadsstabilitet kommer utsläppsrätter att emitteras som tilläggsfinansiering till innovationsfonden.

Efterfrågan på utsläppsrätter bestäms av fundament, såsom tillgången till och kostnaderna för utsläppsfri och utsläppsnål energi samt fluktuationer i de ekonomiska konjunkturerna. När utsläppshandelsperioden framskrider väntas industrin få en allt större roll på marknaden i och med att gratistilldelningen minskar och senare när mekanismen för koldioxidjustering vid gränserna införs. Utsläppsminskingsåtgärderna och teknikutvecklingen inom industrin samt tidsplanen för införandet av dem bedöms således vara centrala faktorer. Såväl aktörerna inom luftfarten som rederierna förväntas öka efterfrågan på utsläppsrätter inom den allmänna utsläppshandeln.

Att merparten av utsläppsrätterna emitteras under de första åren av utsläppshandelsperioden innebär att utbudet minskar kraftigare i slutet av perioden. Detta bedöms stärka effekten av den linjära minskningsfaktorn särskilt i slutet av utsläppshandelsperioden, då minskningsfaktorn justeras till 4,4 procent. Samtidigt reagerar reserven för marknadsstabilitet på antalet utsläppsrätter i omlopp och det är möjligt att det att merparten av utsläppsrätterna emitteras i början av perioden inte syns som ett motsvarande ökat utbud från början av perioden, eftersom reserven för marknadsstabilitet har en så stor effekt på det antal utsläppsrätter som auktioneras ut. Osäkerheten vad gäller dynamiken mellan efterfrågan och utbudet är stor.

Priset på utsläppsrätter har under de första åren av den fjärde perioden stigit mer än väntat. Experternas bedömningar av prisutvecklingen fram till 2030 varierar mycket.

4.2 Konsekvenser för företagen

4.2.1 Ändringar i tillämpningsområdet

Det ändrade direktivet utvidgar omfattningen av den allmänna utsläppshandeln när sjötransporter stegvis tas med från och med 2024. Att de utsläppsfria anläggningar som är verksamma inom utsläppshandeln tillämpningsområde tas med i tillämpningsområdet och att storleksgränsen för anläggningar för vätgasproduktion och sättet att beräkna den sammanlagda tillförda effekten på 20 MW ändrats bedöms dessutom i någon mån öka antalet anläggningar inom utsläppshandeln. Det har inte gjorts någon närmare bedömning av antalet anläggningar på EU-nivå eller nationell nivå.

Ändringen som gäller användningen av biomassa

Den nationellt mest betydande ändringen av tillämpningsområdet är den begränsning som gäller användningen av biomassa och som medför att anläggningar vars utsläpp till mer än 95 procent kommer från förbränning av biomassa inte omfattas av tillämpningsområdet. Kommissionen har bedömt att ändringen på EU-nivå kommer att påverka cirka 300 anläggningar. Konsekvenserna för utsläppsrätterna är enligt kommissionen cirka 5,5 miljoner utsläppsrätter. Att anläggningar som uteslutande använder 100 procent biomassa tidigare har uteslutits från tillämpningsområdet har enligt motiven till det ändrade direktivet lett till situationer där anläggningar som använder betydande mängder biomassa som bränsle har fått en sådan mängd gratis tilldelning som överstiger deras utsläpp. Det behöver därför fastställas en ny gräns för vad tillämpningsområdet omfattar. Den nya gränsen anses enligt direktivet bidra till att skapa större klarhet om vilka anläggningar som omfattas av utsläppshandelns tillämpningsområde och möjliggöra en jämnare fördelning av gratis tilldelning av utsläppsrätter till de sektorer där risken för koldioxidläckage är större.

I Finland finns det såväl inom massa- och pappersindustrin som inom energiproduktionen anläggningar som använder nästan enbart biomassa. De mer detaljerade nationella konsekvenserna av villkoret är förenade med stor osäkerhet, eftersom det ännu inte finns information om andelen utsläpp från förbränning av biomassa för perioden 2019–2023, som tillämpas vid bedömningen, och det dessutom är oklart hur verksamhetsutövarna eventuellt strävar efter att anpassa sin egen verksamhet när den nya gränsen är i kraft.

Utifrån den tillgängliga informationen (alltså från 2019–2021) utesluter villkoret 54 anläggningar från tillämpningsområdet för utsläppshandeln, när man granskar anläggningar av vars utsläpp mer än 95 procent kommer från förbränning av biomassa. Detta är grovt taget cirka 10 procent av de anläggningar i Finland som omfattas av utsläppshandeln. Dessa anläggningars utsläpp från förbränning av fossila bränslen var cirka 250 000 tCO₂ per år i genomsnitt 2019–2021. Största delen av anläggningarna är antingen energiproducerande anläggningar med en sammanlagd tillförd effekt på mer än 20 MW eller mindre opt in-anläggningar. Största delen av utsläppen kommer från anläggningar inom skogsindustrin. När anläggningarna inte längre omfattas av tillämpningsområdet för utsläppshandeln är de inte längre berättigade till gratis tilldelning av utsläppsrätter.

Bedömt utifrån motsvarande referensperiod finns det i Finland ett flertal anläggningar vars andel biomassa är mer än 90 procent, men mindre än 95 procent. Dessa anläggningars utsläpp från förbränning av fossila bränslen var i genomsnitt cirka 520 000 tCO₂ per år.

När de anläggningar som omfattas av utsläppshandeln utesluts från utsläppshandelssektorn ska deras utsläpp från användningen av fossila bränslen i fortsättningen beaktas i beräkningen av utsläppen inom ansvarsfördelningssektorn.

Förbränning av kommunalt avfall

Ändringen av direktivet förutsätter att anläggningar som förbränner enbart kommunala avfall som bränsle börjar övervaka sina utsläpp redan vid ingången av 2024. Detta innebär att anläggningarnas verksamhetsutövare ska skapa metoder för övervakning av utsläppen och få en övervakningsplan godkänd av utsläppshandelsmyndigheten. Anläggningarna ska i fortsättningen årligen rapportera verifierade utsläppsuppgifter, och den första utsläppsrapporten ska lämnas till utsläppshandelsmyndigheten våren 2025. Det är ännu oklart huruvida anläggningarna också ska ansöka om utsläppstillstånd för sin verksamhet.

Bestämmelserna om godkända övervakningsmetoder, utsläppstillstånd och verifiering har harmoniserats på EU-nivå. De krav som gäller förbränning av kommunalt avfall kommer att preciseras i de rättsakterna.

År 2022 fanns det tio avfallsförbränningsanläggningar i Finland. De sammanlagda koldioxidutsläppen från avfallsförbränningsanläggningarna uppgick 2021 till cirka 0,7 miljoner ton.

4.2.2 *Ändringar i gratistilldelningen av utsläppsätter*

Skyldigheten som gäller energieffektivitetsåtgärder

Enligt det ändrade direktivet ska det skapas ytterligare incitament särskilt för stora energikonsumenter att vidta kostnadseffektiva åtgärder för att minska utsläppen. För att få full gratis tilldelning är ett villkor i fortsättningen att rekommendationerna om energibesiktningar eller certifierade energiledningssystem iakttas till den del det är fråga om investeringar med en återbetalningstid på högst tre år. Den tillämpliga återbetalningstiden avser mindre projekt och en kontinuerlig förbättring av energieffektiviteten i anläggningarna. Villkoret har ett nära samband med energieffektivitetsdirektivet (2012/27/EU) och dess nationella genomförande genom energieffektivitetslagen (1429/2014). Förhandlingarna om ändring av energieffektivitetsdirektivet pågår fortfarande och det är tills vidare oklart hur dessa två regelverk ska samordnas.

Syftet med energibesiktningarna är att analysera besiktningsobjektets energiförbrukning, utreda energisparpotentialen och lägga fram kostnadseffektiva åtgärdsförslag för att förbättra energieffektiviteten. I Finland förpliktar statsrådets förordning om energibesiktningar (20/2015), som kompletterar energieffektivitetslagen, stora företag att utföra objektsbesiktningar på en del av de platser där de förbrukar energi. Dessutom kan små och medelstora företag utföra frivilliga, understödda energibesiktningar. Enligt energieffektivitetslagen kan ett företag befrias från obligatorisk energibesiktning, om det tillämpar något av följande:

- det certifierade energiledningssystemet ISO 50 001,
- det certifierade miljöförvaltningssystemet ISO 14 001 och det certifierade energiledningssystemet ETJ+ eller
- företaget deltar i ett frivilligt system med energieffektivitetsavtal och det tillämpar energieffektivitetssystemet ETJ+ som inbegriper en energibesiktning enligt minimikraven.

En betydande del av verksamhetsutövarna inom utsläppshandeln i Finland omfattas av skyldigheten enligt det gällande energieffektivitetsdirektivet. I nuläget genomförs grovt taget hälften av alla de åtgärdsförslag från besiktningar av stora företag som skrivits in i energibesiktningsrapporterna, men variationen är stor. I besiktningarna skrivs det inte nödvändigtvis in detaljerade åtgärdsförslag som är färdiga att genomföra, utan de kan också basera sig på expertbedömningar av potentiella åtgärder. De rekommendationer som skrivs in i rapporterna är därför i nuläget inte nödvändigtvis lönsamma eller av andra orsaker genomförbara förslag när de granskas mer ingående. Det är tills vidare oklart hur uppfyllandet av villkoret kommer att bedömas, eftersom det är möjligt att investeringar som uppfyller villkoret inte alls görs i de anläggningar som omfattas av gratis tilldelning till alla verksamhetsutövare eller att verksamhetsutövarna inte är skyldiga att utföra objektsbesiktningar och att för anläggningarna i fråga skriva in åtgärder i rapporterna. Det är sannolikt att man i samband med de förhandlingar som förs om energieffektivitetsdirektivet kommer att ändra definitionen av vem som i fortsättningen är skyldig att utföra en energibesiktning, vilket bedöms inverka på vem skyldigheten enligt utsläppshandelsdirektivet kommer att gälla.

Energiledningssystemen är olika till sin karaktär och det är tills vidare oklart hur uppfyllandet av villkoret som gäller investeringar kommer att bedömas. Enligt uppgifter från kommissionen ska uppfyllandet av villkoret bedömas vart femte år och de uppgifter som hänför sig till det ska lämnas till myndigheten i samband med ansökan om gratis tilldelning. Uppgifterna ska vara verifierade av en kontrollör. Närmare bestämmelser om villkoret, inklusive om hur likabehandling av anläggningarna säkerställs, kommer att finnas i förordningen om gratis tilldelning ((EU) 2019/331).

Ytterligare rapporteringskrav för de mest utsläppsintensiva anläggningarna

Bestämmelser om minimiinhållet i planerna för klimatneutralitet kommer att antas genom kommissionens genomförandeakt och det finns ännu inga uppgifter om huruvida detaljerna i genomförandet alls inbegriper nationell prövning.

Enligt kommissionens bedömning gäller kraven 500 anläggningar på EU-nivå. Det finns inga uppgifter om konsekvenserna för de anläggningar som är verksamma i Finland eller om konsekvenserna enligt sektor. Det är möjligt att kraven gäller enskilda anläggningar i Finland. Det har inte presenterats någon bedömning av kravens konsekvenser för minskningen av utsläppen. Det finns inte heller någon bedömning av kravens inverkan på minskningen av gratis tilldelning.

Konsekvenser av att mekanismen för koldioxidjustering vid gränserna införs

Till följd av att mekanismen för koldioxidjustering vid gränserna införs kommer gratis tilldelning av utsläppsrätter stegvis att inom de sektorer där mekanismen införs slopas för de produkter som importerade till EU omfattas av mekanismens tillämpningsområde. Mekanismen för koldioxidjustering vid gränserna kommer alltså inom de sektorer som omfattas av utsläppshandeln att ersätta gratis tilldelning som en åtgärd för att förebygga risken för koldioxidläckage. I Finland finns det i nuläget nio anläggningar vars gratis tilldelning beräknas bli påverkad av mekanismen för koldioxidjustering vid gränserna. Anläggningarna är verksamma inom gödsel-, järn-, stål- eller cementsektorn. Den gratis tilldelning som beviljades dessa anläggningar för 2021 täckte inom gödselsektorn cirka 70 procent, inom järn- och stålsektorn cirka 97 procent och inom cementsektorn cirka 85 procent av utsläppen 2019.

Fördelen med gratis tilldelning av utsläppsrätter är att den skyddar produktion avsedd både för stater inom EU och för stater utanför EU, till skillnad från mekanismen för koldioxidjustering vid gränserna, som endast skyddar produktion avsedd för stater inom EU. Gratis tilldelning omfattar dock inte alla utsläpp från produktionen av produkter eller alla kostnader för utsläppen, och dessutom kommer den mängd gratis tilldelning som beviljas att i framtiden minska ytterligare när antalet utsläppsrätter i sin helhet minskar i och med att EU:s utsläppsmål skärps.

Fördelen med mekanismen för koldioxidjustering vid gränserna i förhållande till gratis tilldelning bedöms vara att det skydd mot risken för koldioxidläckage som mekanismen erbjuder inte försvagas i och med att utsläppsmålet skärps. Kommissionen har betonat att den anser att mekanismen för koldioxidjustering vid gränserna på lång sikt är en metod för att förebygga koldioxidläckage som är mer förenlig med EU:s skärpta klimatmål än gratis tilldelning. Den vid finansministeriet som tjänsteuppdrag gjorda bedömning av hur de skydd mot koldioxidläckage som gratis tilldelning av utsläppsrätter och mekanismen erbjuder fungerar i framtiden ger vid handen att mekanismen kan utgöra ett större skydd mot koldioxidläckage i Finland än gratis tilldelning av utsläppsrätter. Bedömningen baserade sig på kommissionens förslag om att mekanismen ska vara sektorsövergripande. Till skillnad från gratis tilldelning utgör mekanismen för koldioxidjustering vid gränserna inte en del av utsläppshandeln, utan den enbart kompletterar utsläppshandeln, och därför påverkar de skärpta utsläppsmålen inte direkt mekanismens funktion. Hur heltäckande och fungerande mekanismen för koldioxidjustering vid gränserna är som skydd mot koldioxidläckage under de kommande åren är förenat med öppna frågor. Det är möjligt att kommissionen kommer att föreslå att mekanismens tillämpningsområde utvidgas i slutet av 2025 och kommissionen ska vidare i slutet av 2027 göra en utredning om hur mekanismen fungerar som en åtgärd som förebygger koldioxidläckage.

Konsekvenserna för beräkningen av gratis tilldelning då riktmärkena justeras

De riktmärken som ska tillämpas vid beräkningen av gratis tilldelning 2026–2030 kommer att fastställas av kommissionen utifrån de uppgifter som samlats in från anläggningarna och bestämmelser om riktmärkena kommer att finnas i en separat genomförandeakt om dem. I princip fastställs varje riktmärke utifrån de anläggningar som utgör de 10 procent som har bäst utsläppsintensitet. Höjningen av de minimi- och maximinivåer för justering som anges i direktivet från 0,2 procent till 0,3 procent och på motsvarande sätt från 1,6 procent till 2,5 procent innebär att när riktmärkena för perioden 2026–2030 fastställs kommer de att höjas mer än tidigare. Med de procenttal som tillämpades tidigare justerades riktmärkena minst 3 procent, men högst 24 procent. Med de uppdaterade årliga procenttalen kommer den totala justeringen att vara uppskattningsvis högst 50 procent och minst 6 procent jämfört med den tidigare nivån.

Det undantag som anges för riktmärket för råjärn innebär att vissa anläggningar som nyligen gjort en betydande teknisk förändring som minskar utsläppen inte beaktas vid beräkningen när riktmärket fastställs. Syftet med detta undantag är att förhindra att riktmärket i fråga sjunker avsevärt mycket mer och därmed bland annat utsätter sektorn för en betydande risk för koldioxidläckage.

4.2.2 *Kostnaderna och den administrativa bördan*

Utsläppshandeln orsakar direkta kostnader för de verksamhetsutövare som omfattas av dess tillämpningsområde samt i större utsträckning indirekta kostnader för olika aktörer i samhället, när kostnaderna av utsläppshandeln indirekt överförs till priset på den el som förbrukas. En enskild verksamhetsutövars direkta kostnader är beroende av produktionsens utsläppsintensitet, den eventuella gratistilldelningen i förhållande till de faktiska utsläppen samt priset på utsläppsrätter. Verksamhetsutövarna inom utsläppshandeln har vanligen mycket varierande praxis för att hantera de kostnader som utsläppshandeln orsakar, och detta påverkas bland annat av aktörens storlek och utsläppens betydelse som kostnad i aktörens produktion. De förändringar i kostnadseffekterna som det ändrade utsläppshandelsdirektivet orsakar har inte bedömts i samband med beredningen av bedömningspromemorian. De framtida kostnaderna påverkas främst av utvecklingen av priset på utsläppsrätter och verksamhetsutövarnas möjligheter att minska sina utsläpp från produktionen samt kostnaderna för åtgärderna för att minska utsläppen.

Det ändrade direktivet bedöms öka i synnerhet den administrativa bördan i samband med gratis tilldelning av utsläppsrätter när de nya kraven införs. Tilläggskraven i fråga om gratis tilldelning medför eventuellt åtminstone merkostnader i anslutning till verifieringen av uppgifter. Det är tills vidare oklart om kraven också medför merkostnader i anslutning till myndighetsbeslut.

Skyldigheterna inom utsläppshandeln kommer i fortsättningen att omfatta nya aktörer, när verksamhetsutövare som bedriver avfallsförbränning ska börja övervaka och rapportera sina utsläppsuppgifter. Till följd av andra ändringar som hänför sig till fastställandet av tillämpningsområdet kommer de nya anläggningarna dessutom att orsakas en administrativ börda och kostnader av skyldigheterna inom utsläppshandeln.

4.2.3 *Konsekvenser som gäller främjande av teknik*

Innovationsfonden

Till följd av de finansieringskällor som det avtalats om i direktivet bedöms innovationsfondens storlek öka med cirka 212 miljoner utsläppsrätter från nuvarande 450 miljoner utsläppsrätter fram till 2030. Bedömningen är förenad med osäkerhet bland annat därför att det totala antal utsläppsrätter som auktioneras ut till förmån för innovationsfonden inte kan uppskattas.

Innovationsfondens storlek påverkas inte bara av vad som avtalats i utsläppshandelsdirektivet utan också av planen REPowerEU, vars verksamhet kommer att finansieras med 12 miljarder euro genom de auktionsintäkter som innovationsfonden har rätt till. På motsvarande sätt kommer innovationsfonden att tilldelas utsläppsrätter från reserven för marknadsstabilitet för att ersätta de minskningar som finansieringen av REPowerEU medför för fonden. Nettoeffekten på innovationsfondens storlek är en minskning med cirka 123 miljoner utsläppsrätter från innovationsfonden. Med beaktande av effekten är innovationsfondens storlek fram till 2030 minst 539 miljoner utsläppsrätter, det vill säga en ökning med minst 89 miljoner utsläppsrätter jämfört med det gällande direktivet. Uppskatningen är förenad med osäkerhet.

Övriga konsekvenser

Enligt det ändrade utsläppshandelsdirektivet bör utsläppshandelssystemet sporra till att införa tekniker som minskar utsläpp och tekniker som medför nollutsläpp. Detta övergripande

mål eftersträvas i synnerhet genom sådana specificerade ändringar av tillämpningsområdet som direkt eller indirekt anknyter till gratis tilldelning. Framöver, när också utsläppsfria anläggningar inom de sektorer som förtecknas i direktivet inkluderas i utsläppshandeln, kommer dessa anläggningar att kunna dra ekonomisk nytta av utsläppshandeln när de har möjlighet att ansöka om gratis tilldelning för sin produktion. Dessutom kommer utsläppsfria anläggningar att beaktas vid fastställandet av riktmärkena, vilket även bidrar till att uppmuntra andra aktörer att minska sina utsläpp, när gratistilldelningen i relation till de faktiska utsläppen minskar. Ett undantag från detta villkor är anläggningar av vars utsläpp mer än 95 procent kommer från förbränning av hållbar biomassa, det vill säga kalkylmässigt har nästan eller helt nollutsläpp. Dessa anläggningar kommer i fortsättningen att uteslutas från utsläppshandeln.

Inom utsläppshandeln kommer man i fortsättningen att bättre beakta de olika transportlösningar som tillämpas i samband med avskiljning och lagring av koldioxid (CCS), när tillämpningsområdet också omfattar annat än koldioxid som transporteras via rörsystem. Lösningarna för avskiljning och användning av koldioxid (CCU) kommer också att beaktas, men detta kommer dock att förutsätta ny reglering av kommissionen och således kan det i praktiken ännu ta flera år före lösningarna kan utnyttjas.

Det nu ändrade direktivet möjliggör inte att negativa utsläpp, såsom växthusgasutsläpp som avskilts från atmosfären och lagrats permanent, beaktas i utsläppsberäkningen inom utsläppshandeln. Det ändrade direktivet förpliktar kommissionen att 2026 göra en utredning om hur de negativa utsläppen i fortsättningen kan beaktas inom utsläppshandeln.

4.3 Konsekvenser för statsfinanserna och myndigheterna

4.3.1 Auktionsintäkterna

De ändringar som det avtalats om inom den allmänna utsläppshandeln påverkar medlemsländernas auktionsintäkter. Det utsläppstak som sjunker kraftigare än tidigare och de nedskärningar som görs i utsläppstaket 2024 och 2026 minskar antalet utsläppsrätter som auktioneras ut, och dessutom förväntas reserven för marknadsstabilitet, som har betydande konsekvenser men vars verksamhet är svår att förutsäga, minska antalet utsläppsrätter som auktioneras ut också under de kommande åren. Att sjötransporter inkluderas i tillämpningsområdet ökar antalet utsläppsrätter som auktioneras ut. Trots detta, och i synnerhet med beaktande av konsekvenserna av REPowerEU och det ännu inte färdiga förslaget om egna medel, som båda inte omfattas av utsläppshandelsdirektivet, är bedömningen att medlemsländernas andel av det antal utsläppsrätter som auktioneras ut kommer att minska betydligt. Helheten REPowerEU kommer delvis att finansieras med de intäkter från utsläppshandeln som medlemsländerna annars skulle ha rätt till. Dessutom förväntas auktionsintäkterna påverkas av de ännu pågående förhandlingarna om EU:s egna medel, där auktionsintäkterna har föreslagits vara EU:s egna medel.

Vid bedömningen av ändringarnas inverkan på de nationella intäkter som flyter in tillämpas som det uppskattade priset vad som beskrivs nedan. Utvecklingen av priset på utsläppsrätter är mycket svår att uppskatta fram till 2030. Den uppskattning som används är i linje med den sammanställning av bedömningar gjorda av olika analyshus som tjänsten Carbon Pulse offentliggjorde den 30 januari 2023.

Tabell 3. Det uppskattade pris på utsläppsrätter som tillämpas och uppskattning av de nationella auktionsintäkterna

	2024	2025	2026	2027	2028	2029	2030
Priset på utsläppsrätter euro/CO ₂ t	90	95	100	105	110	115	120
Uppskattning av auktionsintäkterna (avdraget för EU:s egna medel har inte beaktats) mn euro	528	666	629	720	642	554	456

Eftersom både utvecklingen av priset på utsläppsrätter och medlemsländernas andel av antalet utsläppsrätter som auktioneras ut är förenade med betydande osäkerhetsfaktorer, är också uppskattningen av auktionsintäkternas belopp mycket osäker. Utifrån siffrorna i tabellen ovan kan det konstateras att auktionsintäkternas belopp bedöms börja minska i slutet av utsläppshandelsperioden trots att priset på utsläppsrätter har stigit. Om intäkterna från utauktioneringen av utsläppsrätter styrs till egna medel, minskar det nationella inflödet avsevärt.

Att sjöfart inkluderas i utsläppshandeln ökar antalet utsläppsrätter som auktioneras ut med uppskattningsvis cirka 10 procent och således utgörs kalkylmässig cirka 10 procent av de nationella intäkterna av utsläppsrätter som auktioneras ut till följd av att sjötransporter inkluderats. Rederierna beviljas inte gratis tilldelning av utsläppsrätter. I den föreslagna uppskattningen av de nationella auktionsintäkterna ingår inte intäkterna från utauktioneringen av utsläppsrätter för luftfart. Uppskattningen av dessa har behandlats i bedömningspromemorian om handeln med utsläppsrätter för luftfart.

4.3.2 Myndigheter

De konsekvenser för myndigheterna som ändringen av handeln med utsläppsrätter för anläggningar har gäller främst den nationella utsläppshandelsmyndigheten Energimyndigheten och de kontrollörer inom utsläppshandeln som är verksamma i en myndighetsroll.

Att övervakning av utsläppshandeln inleds i avfallsförbränningsanläggningar och att tillämpningsområdet ändras så att det omfattar anläggningar som inte tidigare har omfattats av tillämpningsområdet kommer att förutsätta att Energimyndigheten bekantar sig med de nya anläggningarna och ger dem anvisningar om de skyldigheter som de har samt sköter därmed anslutna myndighetsuppgifter.

De ändringar som görs i gratistilldelningen av utsläppsrätter, såsom kravet på energieffektivitet och införandet av mekanismen för koldioxidjustering vid gränserna, kommer att öka den administrativa bördan och arbetsbördan för både kontrollörerna och Energimyndigheten. Införandet av mekanismen för koldioxidjustering vid gränserna bedöms inte minska antalet myndighetsuppgifter till följd av utsläppshandeln före 2034, då gratis tilldelning slopas helt och hållet för produktionen av produkter som omfattas av mekanismens tillämpningsområde.

De ändringar som gäller tidsfristerna inom utsläppshandeln bedöms för sin del förtydliga skötseln av de uppgifter som hänför sig till ändringarna för både kontrollörerna och Energimyndigheten.

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

5 HANDLINGSVÄGAR FÖR DEN NATIONELLA LAGSTIFTNINGEN OCH KONSEKVENSER: FÖRBRÄNNING AV KOMMUNALT AVFALL

Ändringarna av direktivet förutsätter att den nationella lagstiftningen ändras. Den gällande lagen om utsläppshandel kommer att upphävas och en ny lag om utsläppshandel att stiftas. De gällande bestämmelserna och de nya bestämmelser som det ändrade direktivet förutsätter tas in i lagen om utsläppshandel.

Regleringen på EU-nivå av den allmänna utsläppshandeln har harmoniserats mycket noggrant på systemnivå, och systemet ger knappt något handlingsutrymme för nationella handlingsvägar. Det viktigaste handlingsutrymme som redan finns i det gällande direktivet är möjligheten att nationellt inkludera sektorer som inte omfattas av direktivet i utsläppshandeln.

Att förbränning av kommunalt avfall inkluderas i tillämpningsområdet är viktigt och ska övervakas i samband med genomförandet av det ändrade direktivet och ger nationellt handlingsutrymme. I och med ändringen har det i utsläppshandelsdirektivet i praktiken skapats en stig för hur sektorn kommer att inkluderas i tillämpningsområdet på systemnivå. En central förändring som påverkar anläggningarnas verksamhet är att övervakningen inleds 2024, vilket behandlas i mer detalj i följande avsnitt. Efter den översyn som ska göras kan det antas att inkluderingen fullt ut sker 2028, dock så att medlemsländerna har en opt-out-möjlighet till och med utgången av 2030. När det gäller avfallsförbränning kan det nationellt bedömas om det är motiverat att inkludera sektorn i prisstyrningen inom utsläppshandeln redan före 2028 eller om man bör framskrida enligt den tidtabell som anges i direktivet.

5.1 Nuläget avseende förbränning av kommunalt avfall

I Finland förbränns avfall både i avfallsförbrännings- och samförbränningsanläggningar. Avfallsförbränningsanläggningarnas utsläpp omfattas i nuläget av ansvarsfördelningssektorn, medan samförbränningsanläggningarnas utsläpp hör till utsläppshandelssektorn. Detta har baserat sig på en definition som ingått i utsläppshandelsdirektivet och enligt vilken anläggningar som förbränner kommunalt avfall och problemavfall inte omfattas av systemets tillämpningsområde.

En anläggning klassificeras antingen som en avfallsförbränningsanläggning eller som en samförbränningsanläggning i enlighet med miljöskyddslagen (527/2014). Det primära syftet med avfallsförbränningsanläggningar är att som en del av avfallshanteringen som helhet omvandla avfall så att det är ofarligt för miljön och människor. Vid sidan av hanteringen av avfall producerar anläggningarna både värme och el. Som bränsle använder de i huvudsak det blandade kommunala avfall från hushåll, butiker, tjänster och annan motsvarande verksamhet som blir kvar efter källsorteringen samt dessutom annat avfall bland annat blandat bygg- och rivningsavfall. Avfallsproducenterna betalar en så kallad portavgift för det avfall som förs till avfallsförbränningsanläggningarna, det vill säga förbränningsanläggningarna betalar inte för det bränsle de använder utan får intäkter av det.

De sammanlagda koldioxidutsläppen från de tio avfallsförbränningsanläggningar som är verksamma i Finland uppgick 2021 till cirka 0,7 miljoner ton. Denna mängd motsvarar cirka 2,5 procent av de totala utsläppen från ansvarsfördelningssektorn. Utsläppen från avfallsförbränningsanläggningarna har klart ökat efter 2005 i och med att avfallsförbränningen ökat betydligt. Största delen av avfallsförbränningskapaciteten har blivit färdig efter 2012.

Avfallsförbränningsanläggningarna har vid avfallshanteringen också en central roll när det gäller hanteringen av farligt avfall och avfall som kräver särskild hantering och när det gäller avlägsnande av skadliga ämnen från materialkretsloppen. Dessutom hanterar avfallsförbränningsanläggningarna avfall som innehåller organiska ämnen och som inte lämpar sig

för återvinning eller deponering på en avstjälningsplats. I detta syfte möjliggör avfallsförbränningsanläggningarna en trygg och ofarlig cirkulär ekonomi, men inte nödvändigtvis en effektiv energiproduktion i synnerhet om det är fråga om avfallsbränslen som har ett sämre värmevärde. Således kan avfallsförbränningsanläggningarna med tanke på avfallshanteringen inte till sin karaktär anses vara enbart energiproducerande anläggningar.

Samförbränningsanläggningar som inkluderats i utsläppshandeln förbränner utöver annat bränsle också avfall. I nuläget finns det 25 verksamma samförbränningsanläggningar. Anläggningarna kan som bränsle använda bränsle som framställts från kommunalt avfall samt bygg- och rivningsavfall. Samförbränningsanläggningarna använder också avfallsbränsle som framställts från industriavfall.

5.2 Konsekvenser av att förbränning av kommunalt avfall inkluderas

En förvaltningsintern utredning om inkludering av utsläppen från avfallsförbränning i utsläppshandeln har gjorts 2017. Vid arbets- och näringsministeriet pågår en utredning där lägesbilden och konsekvensbedömningarna av inkluderingen i utsläppshandeln uppdateras. Nedan beskrivs konsekvenserna med utgångspunkt i utredningen från 2017.

I utredningen från 2017 konstateras det att genom att överföra den avfallsförbränning som omfattas av ansvarsfördelningssektorn till utsläppshandeln kan utsläppen från denna avfallsförbränning börja omfattas av prisstyrningen, vilket sporrar till utsläppsminskningar. En inkludering fullt ut i utsläppshandeln orsakar avfallsförbränningsanläggningarna kostnader för förvärv av utsläppsrätter samt administrativa kostnader.

Utsläppshandeln kan bedömas inverka inte bara på produktionskostnaderna för den el och värme som produceras i en anläggning utan sannolikt också på den så kallade portavgiften för det avfall som förs till en anläggning. Den höjda portavgiften höjer sannolikt avfallsavgifterna för invånare och andra avfallsproducenter. Utsläppshandelns inverkan på avfallsförbränningsanläggningarnas portavgift beror på priset på utsläppsrätter. Även om avfallsförbränningsanläggningarna inte har samma möjlighet som andra anläggningar som omfattas av utsläppshandeln att påverka det bränsle som används, medför det att de omfattas av utsläppshandeln dock ett ekonomiskt incitament för avfallsförbränningsanläggningarna att inom ramen för sina möjligheter påverka bränslenas sammansättning särskilt i fråga om fossilbaserade avfall.

6 ÅLANDS BEHÖRIGHET

Genomförandet av utsläppshandelsdirektivet på Åland hör enligt 18 § 10 punkten och 18 § 22 punkten i självstyrelselagen för Åland (1144/1991) till landskapets lagstiftningsbehörighet. Det gällande utsläppshandelsdirektivet har satts i kraft på Åland genom en landskapslag (ÅFS 2009:31) som utfärdades som en så kallad blankettlag. Med stöd av den lagen har bestämmelserna i lagen om utsläppshandel, med vissa undantag, tillämpats som sådana i landskapet.

Bestämmelser om den närmare behörighetsfördelningen mellan riket och landskapet i fråga om fördelning och annan förvaltning av utsläppsrätter finns i republikens presidents förordning om skötseln i landskapet Åland av förvaltningsuppgifter som gäller handel med utsläppsrätter avseende växthusgaser (801/2021).

7 BEHOVET AV INFORMATION FÖR BEREDNINGEN AV REGERINGENS PROPOSITION

För beredningen av regeringens proposition har det identifierats behov av ytterligare information om de teman som anges nedan.

Konsekvenserna av och skillnaderna jämfört med att avfallsförbränningen inkluderas fullt ut, om sektorn nationellt ska inkluderas fullt ut i utsläppshandeln redan före 2028, då det bedöms att inkluderingen på systemnivå kommer att ske. I anslutning till detta pågår vid arbets- och näringsministeriet en utredning, vars resultat kan användas vid den fortsatta beredningen senare våren 2023.

De nationella konsekvenserna av de detaljerade ändringar som gäller tillämpningsområdet behöver kartläggas. Sådana ändringar är bland annat ändringar som gäller oljeraffinering och vätgasproduktion.

Behoven av ytterligare information har identifierats gälla beröringspunkterna för den i utsläppshandelsdirektivet angivna helt nya separata utsläppshandel som gäller fördelningen av bränslen samt de eventuella konsekvenserna för de anläggningar som omfattas av tillämpningsområdet för den allmänna utsläppshandeln. Den bränsleanvändning som omfattas av tillämpningsområdet för den allmänna utsläppshandeln har i det ändrade direktivet uteslutits från tillämpningsområdet för den nya utsläppshandeln. I den nya utsläppshandeln kommer bränsledistributörerna att vara föremål för regleringen. I direktivets tillämpningsområde har inkluderats de sektorer där priset på det bränsle som förbrukas kommer att påverkas av utsläppshandeln. Tillämpningsområdet omfattar överlåtelse av fossila bränslen till förbrukning i vägtrafiken och i den energiproduktion som inte omfattas av den allmänna utsläppshandeln samt inom industrin. Tillämpningsområdet omfattar inte de verksamheter som anges i bilaga I till utsläppshandelsdirektivet, det vill säga bränsleförbrukningen inom tillämpningsområdet för den allmänna utsläppshandeln.

Frågorna kring avgränsningen, såsom eventuella överlappningar mellan systemen och lösningarna i anslutning till genomförandet av den nya utsläppshandeln, är fortfarande förenade med osäkerhetsfaktorer som behöver kartläggas. Vid arbets- och näringsministeriet pågår en utredning om detta och resultaten av utredningen kommer att utnyttjas både vid beredningen av regeringens proposition om handeln med utsläppsätter för anläggningar och vid det nationella genomförandet av den nya utsläppshandel som gäller bränsledistribution. Det nationella genomförandet av den nya utsläppshandeln ska i enlighet med det ändrade utsläppshandelsdirektivet vara klart senast den 30 juni 2024.