

RP 119/2024 rd

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

PROPOSITIONENS HUVUDSAKLIGA INNEHÅLL

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

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

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

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

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

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

Lagarna avses träda i kraft den 1 januari 2025.

INNEHÅLL

PROPOSITIONENS HUVUDSAKLIGA INNEHÅLL	1
MOTIVERING	4
1 Bakgrund och beredning.....	4
1.1 Bakgrund.....	4
1.2 Beredning.....	5
2 EU-rättsaktens mål och huvudsakliga innehåll	7
2.1 Utsläppshandelsdirektivet.....	7
2.2 Nationellt handlingsutrymme	17
2.3 Harmoniserade bestämmelser på lägre nivå	19
3 Nuläge och bedömning av nuläget	21
3.1 Ansvarsfördelningssektorn och utsläppens utveckling inom den.....	21
3.2 Bränslebeskattning.....	21
3.2.1 Energibeskattningsstruktur	21
3.2.2 Skattenivåer och skatteintäkter	22
3.2.3 Beskattningsförfarandet och antalet skattskyldiga	26
3.3 Bränsledistribution.....	27
4 Förslagen och deras konsekvenser	29
4.1 3.2 De viktigaste förslagen	29
4.2 De viktigaste konsekvenserna.....	31
4.2.1 Miljökonsekvenser.....	31
4.2.2 Ekonomiska konsekvenser.....	35
4.2.2.1 Konsekvenser för slutanvändare av bränsle	35
4.2.2.2 Konsekvenser för kostnader för drivmedel för vägtransport.....	36
4.2.2.3 Konsekvenser för uppvärmningskostnaderna.....	37
4.2.2.4 Konsekvenser för hushållens ställning	37
4.2.2.5 Konsekvenser för företag.....	40
4.2.2.6 Konsekvenser för de offentliga finanserna	47
4.2.2.7 Konsekvenser för samhällsekonomin	49
5 Alternativa handlingsvägar.....	50
5.1 Alternativen och deras konsekvenser	50
5.1.1 Alternativa sätt att definiera tillämpningsområdet	50
5.1.2 Uppskov med prissättningen för viss tid baserat på CO ₂ -skatt.....	52
5.2 Handlingsmodeller som används eller planeras i andra medlemsstater	54
6 Remissvar	55
6.1 Ålands landskapsregerings och justitieministeriets påpekanden	55
6.2 Allmän respons	55
6.3 Utvidgning av tillämpningsområdet	56
6.4 Modell för genomförande.....	57
6.4.1 Reglerade enheter	57
6.4.2 Biogas och nollutsläpp.....	58
6.4.3 Överföring av skyldigheter till en annan reglerad enhet genom avtal.....	58
6.4.4 Myndigheternas verksamhet.....	58
6.5 Konsekvenser.....	59

6.6 Styrningen av utsläpp som helhet, användningen av intäkter samt eventuella kompensationer	61
7 Specialmotivering	61
8 Ikraftträdande	83
9 Verkställighet och uppföljning	83
10 Förhållande till andra propositioner	83
11 Förhållande till grundlagen samt lagstiftningsordning	83
LAGFÖRSLAG	91
Lag om handel med utsläppsrätter för distribution av fossila bränslen	91

MOTIVERING

1 Bakgrund och beredning

1.1 Bakgrund

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

I och med uppdateringen av utsläppshandelsdirektivet inrättades en ny utsläppshandel för distribution av fossila bränslen. Det nya systemet i utsläppshandelsdirektivet kallas systemet för handel med utsläppsrätter för byggnads- och vägtransportsektorerna samt ytterligare sektorer. Den nya utsläppshandeln för distributörer omfattar vägtransport, separat uppvärmning av byggnader, byggande och det fossila bränslet inom industrin och energiproduktionen som inte omfattas av den nuvarande allmänna utsläppshandeln. I Finland var de CO₂-utsläpp som hör till tillämpningsområdet för utsläppshandeln för bränsledistribution 2021 ca 13,6 Mt. Systemet för handel med utsläppsrätter för distribution av fossila bränslen är ett nytt separat system som inte är bundet till den nuvarande allmänna utsläppshandeln. Systemets huvuddrag liknar den allmänna utsläppshandeln, dvs. ett system som omfattar hela EU där den aktör som regleringen gäller är skyldig att skaffa ett antal utsläppsrätter som motsvarar deras utsläpp. Utsläppsrätterna auktioneras ut på EU-nivå och för dem fastställs ett gemensamt tak som årligen minskar. De sektorer som ingår i utsläppshandeln för distributörer kvarstår inom ansvarsfördelningssektorn, som omfattar alla de växthusgasutsläpp som inte omfattas av den allmänna utsläppshandeln och inte hör till markanvändningssektorn och som rapporteras i den nationella utsläppsinventeringen. Den nya utsläppshandeln för bränsledistribution utför därför en hela EU omfattande åtgärd för utsläppsminskning inom ansvarsfördelningssektorn, och inte en självständig utsläppsminskningsssektor. Utsläppshandeln för bränsledistribution bidrar också till att de nationella klimatmålen enligt klimatlagen (423/2022) uppnås inom ansvarsfördelningssektorn. I fråga om den nya utsläppshandeln ska utsläppshandelsdirektivet genomföras nationellt senast den 30 april 2024.

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

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

med nationell delfinansiering, som uppgår till 25 %. Finlands avgifter till fonden för den andel som finansieras med auktionsintäkter är 596 miljoner euro för perioden 2026–2032. Finland får högst 348 miljoner euro från SCF under perioden 2026–2032. SCF innehåller också en nationell delfinansieringsandel. Den nationella finansieringens belopp för perioden 2026–2032 är 116 miljoner euro. Finansieringen beviljas utifrån den sociala klimatplan (SCP) medlemsstaten utarbetar, och som ska sändas till kommissionen senast den 30 juni 2025.

1.2 Beredning

Beredning av EU-rättsakten

Kommissionens förslag till ändring av utsläppshandelsdirektivet (COM(2021) 551 final) antogs den 14 juli 2021. Statsrådet har gett riksdagen en U-skrivelse U 60/2021 rd och en fortsatt skrivelse UJ 7/2022 rd om förslaget och Finlands ståndpunkt. Behandlingen av ärendet i riksdagen kopplades till ärendet E 97/2021 rd "Meddelande om 55 %-paketet ("Fit for 55"): nå EU:s klimatmål 2030 för klimatneutralitet". U-skrivelserna behandlades i de relevanta sektionerna i systemet för samordning av EU-ärenden innan den överlämnades till riksdagen.

I U-skrivelsen U 60/2021 rd förhöll sig statsrådet i huvudsak positivt till kommissionens förslag om ändring av utsläppshandelsdirektivet. Statsrådet ansåg att flera åtgärder som kompletterar varandra behövs för att minska utsläppen från transporter och uppvärmning av byggnader, varav prisstyrning är en. Statsrådet förhöll sig i princip positivt till förslaget om en nya hela EU omfattande utsläppshandel för vägtransporter och uppvärmning av byggnader, och betonade att utsläppshandeln på EU-nivå sannolikt kommer att jämma ut minskningarna av utsläpp från vägtransporter på EU-nivå och att den på längre sikt kan möjliggöra en övergång till utsläppshandel som huvudsakligt styrmedel i stället för ansvarsfördelning. Vidare ansåg statsrådet att det var bra att kommissionen föreslog att utsläppshandeln för vägtransporter och byggnader ska vara ett separat system i förhållande till den nuvarande utsläppshandeln. Statsrådet betonade också att man bör sträva efter att undvika onödiga överlappande styrmedel och sträva efter kostnadseffektivitet samt att bestämmelserna och styrningen är exakt avgränsade och tydliga. Statsrådet ansåg att det inte är ändamålsenligt att tillämpa det nya systemet för utsläppshandel på bränsle som distribueras för försvarsmateriel och militärfordon som i huvudsak används för annat än vägtransporter. Statsrådet ansåg det ändamålsenligt att den nya utsläppshandeln föreslås vara inriktad på bränsledistributörer.

I den fortsatta skrivelsen (UJ 7/2022 rd) stödde Finland införandet av en ny hela EU omfattande utsläppshandel för bränslen för vägtransport och byggnader. Statsrådet fäste dock vikt vid att kommissionens konsekvensbedömning inte ger en heltäckande och exakt bild av den nya utsläppshandelns konsekvenser för kostnader och utsläppsminskningar på medlemsstatsnivå. I den fortsatta U-skrivelsen förhöll sig Finland positivt till att tillämpningsområdet preciseras genom avgränsningar som innebär en enklare och tydligare administration av utsläppshandeln för distributörer och myndigheter och ansåg att en sådan förändring t.ex. kan vara att tillämpningsområdet utvidgas till att omfatta alla små värmekraftverk som i nuläget inte omfattas av utsläppshandeln, oberoende av för vilket ändamål de producerar värme. Enligt den fortsatta U-skrivelsen är Finland berett att granska också andra eventuella ändringar i tillämpningsområdet som gör systemet effektivare och innebär en mer jämlik behandling, inklusive för arbetsmaskiner. Vidare ansågs den tidtabell för inledandet av utsläppshandeln som kommissionen föreslår vara ändamålsenlig, och man öppnade upp för att granska olika alternativ för att via en reserv för marknadsstabilitet behärska en eventuell plötslig prisstegring i det skede när systemet tas i bruk.

Förhandlingarna utmynnade i att ett nytt system för utsläppshandel inrättades, vilket motsvarar Finlands förhandlingsmål. Den nya utsläppshandelns tillämpningsområde omfattar utöver vägtransporter och uppvärmning av byggnader, som kommissionen föreslog, också industrin och energiproduktionen som inte omfattas av den nuvarande allmänna utsläppshandel, vilket man kom överens om i slutskedet av förhandlingarna. I enlighet med Finlands förhandlingsmål omfattas den nya utsläppshandel inte på bränsle som distribueras för försvarsmateriel och militärfordon som i huvudsak används för annat än vägtransporter. I enlighet med Finlands förhandlingsmål utgör den nya utsläppshandel också i förhållande till den nuvarande utsläppshandel ett separat system, som gäller bränsledistribution och i princip inte slutkonsumenter. Också tidtabellen för införandet av det nya systemet kan anses motsvara Finlands förhandlingsmål.

Under förhandlingarna hördes regelbundet den inofficiella arbetsgruppen för lagen om utsläppshandel, som består av intresseorganisationer för anläggningssektorerna.

Enhällighet uppnåddes i förhandlingarna vid ett trepartsmöte i december, och Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2023/959 om ändring av direktiv 2003/87/EG om ett system för handel med utsläppsrätter för växthusgaser inom unionen och beslut (EU) 2015/1814 om upprättande och användning av en reserv för marknadsstabilitet för unionens system för utsläppshandel publicerades i EU:s officiella tidning den 10 maj 2023.

Beredningen av propositionen

Genomförandet av utsläppshandelsdirektivet har förberetts sedan hösten 2022 genom att arbetsgrupper som förbereder arbetet har tillsatts. Arbetet har inletts med en bedömning av innehållet i direktiven, behovet av nationella bestämmelser samt handlingsalternativ och deras konsekvenser. Arbetet har delats upp mellan fyra arbetsgrupper (anläggningar, sjötransport, luftfart och det nya systemet för utsläppshandel), som haft i uppgift att kartlägga de frågor som nämns ovan i form av en bedömningspromemoria och därefter stöda beredningen av regeringens proposition. En styrgrupp styr och samordnar arbetet. Tidsfristen för genomförandet av utsläppshandelsdirektivet är den 31 december 2023 i fråga om den allmänna utsläppshandel och den 30 juni 2024 i fråga om det nya systemet för handel med utsläppsrätter för distribution av bränsle. Bedömningspromemoriorna om den allmänna utsläppshandel var ute på remiss våren 2023, och regeringens proposition (71/2023 rd) med förslag till en ny lag om utsläppshandel gavs till riksdagen den 12 oktober 2023. Lagen om utsläppshandel (1270/2023) trädde i kraft den 1 januari 2024.

I bedömningspromemorian om utsläppshandel som gäller distribution av fossila bränslen beskrivs direktivets innehåll, det handlingsutrymme som direktivet möjliggör samt de nationella genomförandealternativen och deras konsekvenser. Ett sammandrag över remissvaren om bedömningspromemorian och remissvaren är tillgängliga i projektportalen ([Lag om handel med utsläppsrätter för distribution av fossila bränslen - Arbets- och näringsministeriets webbplats \(tem.fi\)](#)) Remissvaren om bedömningspromemorian har utnyttjats vid utarbetandet av regeringens egentliga proposition.

Utöver arbetsgruppernas arbete har ett stort antal berörda hörts under beredningen. Bränsledistributörer har regelbundet hörts under beredningen. Dessutom har ett flertal möten för intressegrupper ordnats, och intressegrupper har hörts separat om frågor som gäller verkställigheten och som är viktiga för dem. Också en klimatpanel har hörts under beredningen.

Ett utkast till regeringens proposition sändes på remiss den 17 maj 2024. Utlåtanden har begärts av kommunikationsministeriet, jord- och skogsbruksministeriet, justitieministeriet, undervisnings- och kulturministeriet, försvarsministeriet, inrikesministeriet, social- och hälsovårdsministeriet, utrikesministeriet, statsrådets kansli, finansministeriet, miljöministeriet, Ålands landskapsregering, Finansierings- och utvecklingscentralen för boendet ARA, Energimyndigheten, Försörjningsberedskapscentralen, Klimatpanelen, Konkurrens- och konsumentverket, Polisstyrelsen, Försvarsmakten, Sitra, Transport- och kommunikationsverket Traficom, Tukes/Ackrediteringstjänsten Finas, Statens ekonomiska forskningscentral, NTM-centralen i Egentliga Finland, Skatteförvaltningen, Trafikledsverket, Akava, Autoalan keskusliitto ry, Automobilförbundet rf, Bilimportörerna och -industrin rf, Bioenergi rf, Finlands Näringsliv EK, Energiindustrin rf, Etanolautoilijat ry, Finlands Flygförbund rf, Kaasuautoilijat ry, Gruvindustri rf, Centralförbundet för Fiskerihushållning, Finsk Handel rf, Kemiindustrin rf, Centralhandelskammaren, Kyrkostyrelsen, Koneyrittäjät ry, Kommunförbundet, Suomen Lentopelastusseura ry, Trafikservicehandlarna rf, Linja-autoliitto ry, Logistiikkayritysten Liitto ry, Turism- och Restaurangförbundet rf, Finlands Sjärräddningssällskap, Skogsindustrin rf, MTK ry, Lokaltrafikförbundet, Lokalkraft, Byggnadsindustrin RT rf, RAKLI ry, Sågindustrin, FFC, STTK RF, Finlands Yrkesfiskarförbund, Finlands Bensin- och Trafikservicehandlarförbund FBF rf, Finlands Speditions- och Logistikförbund rf, Suomen Isännöintiliitto ry, Suomen Kaasuyhdistys ry, Finlands Fiskodlarförbund rf, Finlands Fastighetsförbund rf, Finlands Transport och Logistik SKAL rf, Finlands Kommunförbund, Suomen Lentäjaliitto, Finlands naturskyddsförbund, Finlands Närenergiförbund rf, Suomen moottorilentäjien liitto, Finlands Egnahemsförbund rf, Segling och Båtsport i Finland rf, Suomen sisävesiammattikalastajien liitto, Suomen taksiliitto r.y., Finlands miljöcentral SYKE, Företagarna i Finland, Suomen Biokierto ja Biokaasu ry, Elektrotekniska Handelsförbundet i Finland rf, Tekniska Handelsförbundet rf, Teknologiateollisuus ry, Skattebetalarnas Centralförbund rf, WWF Finland, Gasum, Finavia, HRT Helsingforsregionens Trafik, KL-Kuntahankinnat Oy, NEOT Oy, Neste Abp, Senatfastigheter, SOK, St1, Suomalainen Energiaosuuskunta (SEO) och Teboil.

Lagförslaget har laggranskats på justitieministeriets laggranskingsenhet.

2 EU-rättsaktens mål och huvudsakliga innehåll

2.1 Utsläppshandelsdirektivet

Bestämmelser om den nya utsläppshandeln för bränsledistribution finns i utsläppshandelsdirektivet (2003/87/EG). Verkställigheten av den nya utsläppshandeln för distribution av fossila bränslen förutsätter ny nationell lagstiftning. Bestämmelserna i utsläppshandelsdirektivet om utsläppshandel för bränsledistribution ska vara genomförda den 30 juni 2024, med undantag för den rapporteringsskyldighet som gäller 2024 års utsläppsuppgifter som har genomförts genom algen om utsläppshandel (1279/2023).

Tillämpningsområde

Bestämmelser om tillämpningsområdet för utsläppshandeln för bränsledistribution finns artikel 30a i det nya kapitel IVa i utsläppshandelsdirektivet, i led ae och af i artikel 3 om definitioner i direktivet samt i bilaga III till direktivet.

Enligt artikel 30a ska bestämmelserna i kapitel IVa som gäller handel med utsläppsrätter för byggnads- och vägtransportsektorerna samt ytterligare sektorer tillämpas på utsläpp, tillstånd för utsläpp av växthusgaser, utfärdande och överlämnande av utsläppsrätter, övervakning,

rapportering och verifiering avseende den verksamhet som avses i bilaga III. I bilaga III anges de sektorer som omfattas av den nya utsläppshandeln samt vilka verksamheter som inte omfattas av den. Vid definitionen av sektorerna används IPCC:s statistikkoder för klassificering av utsläppskällor.

Enligt artikel 30a ska kapitel IVa i utsläppshandelsdirektivet inte tillämpas på några utsläpp som omfattas av kapitlen II och III.

BILAGA III till utsläppshandelsdirektivet

VERKSAMHET SOM OMFATTAS AV KAPITEL IVa

Verksamhet Växthusgaser

Frisläppande av bränslen för konsumtion som används för förbränning inom byggnads- och vägtransportsektorerna samt ytterligare sektorer. I denna verksamhet ska inte följande ingå:

a) frisläppande av bränslen för konsumtion som används i de aktiviteter som förtecknas i bilaga I, med undantag för förbränning i samband med transport av växthusgaser för geologisk lagring enligt vad som anges i tabellen på rad 27 i den bilagan eller förbränning i anläggningar som undantas enligt artikel 27a,

b) frisläppande av bränslen för konsumtion för vilka utsläppsfaktorn är noll,

c) frisläppande av bränslen för konsumtion av farligt eller kommunalt avfall som används som bränsle.

Byggnads- och vägtransportsektorerna ska motsvara följande utsläppskällor enligt definitioner i IPCC:s riktlinjer om nationell inventering av växthusgaser från 2006, med nödvändiga ändringar av dessa definitioner enligt följande:

a) kraftvärmeproduktion (IPCC-kod 1A1a ii) och värmeverk (IPCC-kod 1A1a iii), i den mån de producerar värme för kategorierna enligt leden c och d i detta stycke, antingen direkt eller via fjärrvärmenet,

Koldioxid

b) vägtransporter (IPCC-kod 1A3b), med undantag för användning av jordbruksfordon på belagda vägar,

c) kommersiella/institutionella byggnader (IPCC-kod 1A4a),

d) hushåll (IPCC-kod 1A4b).

Ytterligare sektorer ska motsvara följande utsläppskällor enligt definitioner i IPCC:s riktlinjer om nationell inventering av växthusgaser från 2006:

a) energiindustrin (IPCC-kod 1A1), med undantag för de kategorier som definieras enligt andra stycket led a i denna bilaga,

b) tillverknings- och byggindustrin (IPCC-kod 1A2).

De verksamheter som anges i bilaga III omfattar i princip sådan distribution av bränsle som inte omfattas av den nuvarande utsläppshandeln, med undantag för bränsle som används för jord- och skogsbruk, sjötransport, luftfart samt försvarsmakten. Enligt bilaga III är bränslen med nollutsläpp inte en verksamhet som omfattas av den nya utsläppshandeln. Bränsle med nollutsläpp definieras i bestämmelser på lägre nivå. I utsläppshandeln anses sådana bränslen ha nollutsläpp som uppfyller hållbarhetskriterierna enligt direktivet om förnybar energi (RED). Inte heller problemavfall eller kommunalt avfall som används som bränsle hör till tillämpningsområdet för utsläppshandeln.

I fråga om de verksamheter som anges i bilaga III tillämpas det nya systemet för utsläppshandel på frisläppande av bränslen för konsumtion. Bränsle definieras i artikel 3 led af, enligt vilket med bränsle avses alla energiprodukter enligt artikel 2.1 i direktiv 2003/96/EG (energiskattedirektivet), inbegripet de bränslen som förtecknas i tabell A och tabell C i bilaga I till det direktivet, samt alla andra produkter som är avsedda för användning, bjuds ut till försäljning eller används som motorbränsle eller bränsle för uppvärmning i enlighet med artikel 2.3 i det direktivet, inbegripet för elproduktion. I praktiken omfattar definitionen av bränsle ett stort spektrum bränslen, såsom bensin, diesel, lätt brännolja och stenkol. Däremot innebär definitionen att torv, ved, tallolja och annan fast biomassa inte anses utgöra bränsle.

Ensidig utvidgning av tillämpningsområdet (opt in)

I artikel 30j i utsläppshandelsdirektivet föreskrivs om utvidgning av tillämpningsområdet för utsläppshandeln till andra sektorer. Från och med 2027 får en medlemsstat utvidga tillämpningsområdet för systemet för utsläppshandel för distributörer till sektorer som inte omfattas av den nuvarande utsläppshandeln eller som inte i bilaga III till direktivet har lämnats utanför tillämpningsområdet för utsläppshandeln för distributörer. För utvidgning av tillämpningsområdet krävs kommissionens godkännande. En förutsättning för godkännande är att alla relevanta kriterier beaktas, såsom konsekvenserna för den inre marknaden, möjliga snedvridningar av konkurrensen, miljöintegriteten hos systemet och tillförlitligheten hos det planerade övervaknings- och rapporteringssystemet.

Kommissionen kan antas delegerade rättsakter om godkännandet av utvidgningar, beviljandet av ytterligare utsläppsrätter och beviljandet av tillstånd för medlemsstater. I de delegerade rättsakter som gäller utvidgning kan det också ingå bestämmelser som gäller åtgärder för att ingripa i dubbelräkning samt beviljandet av ytterligare utsläppsrätter för att kompensera för utsläppsrätter som överlämnats vid användningen av bränslen enligt den nuvarande utsläppshandel.

De ytterligare utsläppsrätter som beviljats med stöd av ensidig utvidgning ska auktioneras ut, och medlemsstaten beslutar hur intäkterna används.

Vad bestämmelserna gäller

I kapitel IV i utsläppshandelsdirektivet ställs skyldigheter upp för medlemsstaterna, för den nationella behöriga myndigheten samt för reglerade enheter. En reglerad enhet motsvaras i den nuvarande utsläppshandeln av en verksamhetsutövare, som svarar för de skyldigheter som hör till utsläppshandeln.

Varje medlemsstat beslutar om den behöriga myndigheten inom ramen för sin nationella lagstiftning. I Finland sköter Energimyndigheten de myndighetsuppgifter som gäller

anläggningar samt ansvarar för utsläppshandelsregistret och auktioner. Transport- och kommunikationsverket övervakar utsläppshandeln i fråga om sjötransporter och luftfart.

Termen reglerad enhet definieras i artikel 3 led ae), enligt vilken med reglerad enhet avses varje fysisk eller juridisk person, med undantag för slutkonsumenter av bränslena, som bedriver sådan verksamhet som avses i bilaga III och som omfattas av någon av följande kategorier:

i) om bränslet passerar genom ett skatteupplag enligt definitionen i artikel 3.11 i rådets direktiv (EU) 2020/262 (***) , den godkända upplagshavare enligt definitionen i artikel 3.1 i det direktivet som är skyldig att betala den punktskatt som förfallit till betalning enligt artikel 7 i det direktivet,

ii) om led i) i detta led inte är tillämpligt, någon annan person som är skyldig att betala den punktskatt som har förfallit till betalning enligt artikel 7 i direktiv (EU) 2020/262 eller artikel 21.5 första stycket i rådets direktiv 2003/96/EG (****) avseende de bränslen som omfattas av kapitel IVa i det här direktivet,

iii) om leden i) och ii) i detta led inte är tillämpliga, någon annan person som har registreras av de relevanta behöriga myndigheterna i medlemsstaten som betalningsskyldig för punktskatten, inbegripet personer som är befriade från att betala punktskatt enligt artikel 21.5 fjärde stycket i direktiv 2003/96/EG,

iv) om leden i), ii) och iii) inte är tillämpliga, eller om flera personer har solidariskt betalningsansvar för en och samma punktskatt, någon annan person som utsetts av en medlemsstat.

Definitionen av termen reglerad enhet motsvarar i Finland termen punktskatteskyldig, typiskt sett en bemyndigad lagerhållare eller innehavare av naturgasnät för bränslen i flytande form och gasform som släpper bränslet fritt för konsumtion och ofta är bränsledistributör.

Det sammanlagda antalet utsläppsrätter samt den linjära minskningsfaktorn

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

Senast den 1 januari 2025 ska kommissionen offentliggöra antalet utsläppsrätter för hela unionen för 2027, det vill säga utsläppstaket för utsläppshandeln för distributörer. Utsläppstaket beräknas så att den förverkliga utsläppsnivån 2024 räknas som utsläppstaket för 2024. Utsläppsuppgifterna för 2024 är de beräknade utsläppsuppgifterna för 2024 som medlemsstaterna rapporterat för de sektorer som hör till ansvarsfördelningssektorn. Därefter, från och med 2024, beräknas utsläppstaket med hjälp av en linjär minskningsfaktor på 5,1 % per år fram till 2027.

Från och med 2028 definieras utsläppstaket på nytt med hjälp av de rapporterade utsläppsutgifterna för perioden 2024–2026. Utsläppstaket definieras som de genomsnittliga utsläppen som hör till tillämpningsområdet under perioden 2024–2026. Utsläppstaket sänks kalkylmässigt från och med 2025 med den linjära minskningsfaktorn 5,38.

Från och med 2028 bestäms utsläppstaket så att de genomsnittliga utsläppen under perioden 2024–2026 används som jämförelsenivå. I andra fasen är den linjära minskningsfaktorn 5,38 % och den tillämpas från och med 2025. I andra fasen är det möjligt att justera den linjära minskningsfaktorn enligt kriterierna i punkt 1 i bilaga IIIa. Kommissionen offentliggör utsläppstaket för 2028 den 30 juni 2027.

Från och med 2028 är det möjligt att justera den linjära minskningsfaktorn, om en medlemsstat ensidigt utvidgar tillämpningsområdet (opt in) eller om det inte varit möjligt att undvika dubbelräkning av utsläpp i det nuvarande och det nya utsläppssystemet eller i situationer när utsläppsrätter som motsvarar utsläpp som inte hör till tillämpningsområdet för detta system för utsläppshandel för distributörer har överlåtit.

Auktionering av utsläppsrätter och användning av auktionsintäkter

Det föreskrivs om auktionering av utsläppsrätter i artikel 30d i utsläppshandelsdirektivet. Utsläppsrätterna utfärdas genom auktion, och det nya systemet innehåller inga utsläppsrätter som delas ut utan avgift.

Utsläppsrätter inom systemet för utsläppshandel för distributörer auktioneras ut från och med 2027, med undantag för utsläppsrätter som överförs till den reserv för marknadsstabilitet som inrättats genom beslutet (EU) 2015/1814. Auktioneringen inleds framtungt så att 130 % av 2027 års auktionsvolym av utsläppsrätter auktioneras 2027. De 30 % som auktioneras i förväg ska dras av från det antal som auktioneras ut under perioden 2029–2031. Under 2027 skapas 600 miljoner utsläppsrätter i reserven för marknadsstabilitet inom tillämpningsområdet för utsläppshandelssystemet för distributörer.

I artikel 30d föreskrivs också om intäkterna från utsläppsrätter som ska gå till den sociala klimatfond som inrättas. Sammanlagt 150 miljoner utsläppsrätter ska auktioneras ut, och alla intäkter från dem ska göras tillgängliga för den sociala klimatfonden till och med 2032. Ytterligare auktioneras ett sådant antal utsläppsrätter ut som genererar ett högsta belopp på 65 miljarder euro som görs tillgängligt för den sociala klimatfonden till och med 2032. Om auktionerna skjuts upp med ett år, ska auktioneringen av utsläppsrätter ytterligare generera ett belopp som motsvarar ett högsta belopp på 54,6 miljarder euro.

De årliga belopp som anslås till den sociala klimatfonden får inte överstiga

- a) för 2026: 4 000 000 000 euro,
- b) för 2027: 10 900 000 000 euro,
- c) för 2028: 10 500 000 000 euro,
- d) för 2029: 10 300 000 000 euro,
- e) för 2030: 10 100 000 000 euro,

f) för 2031: 9 800 000 000 euro,

g) för 2032: 9 400 000 000 euro.

Om auktioneringen skjuts upp med ett år, ska ett årligt belopp på sammanlagt högst 4 miljarder anslås för 2026 och 2027, och under de följande åren högst

a) för 2028: 11 400 000 000 euro,

b) för 2029: 10 300 000 000 euro,

c) för 2030: 10 100 000 000 euro,

d) för 2031: 9 800 000 000 euro,

e) för 2032: 9 000 000 000 euro.

De andelar som nämns ovan överförs inte till den sociala fonden, om intäkterna från utsläppshandeln anses utgöra egna medel och överförs till unionens budget och den sociala fonden finansieras via unionens budget. Förhandlingar om ett beslut om egna medel pågår inom EU.

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

Syften enligt artikel 10:

a) att minska växthusgasutsläppen, bland annat genom bidrag till den globala fonden för energieffektivitet och förnybar energi och till den anpassningsfond som nu tagits i drift genom beslut vid Poznankonferensen om klimatförändringarna (COP 14 och COP/MOP 4), att underlätta anpassning till klimatförändringarnas verkningar och att finansiera forskning och utveckling och demonstrationsprojekt för minskade utsläpp och anpassning till klimatförändringarna, inklusive deltagande i initiativ inom ramen för den strategiska EU-planen för energiteknik och de europeiska teknikplattformarna,

b) att utveckla förnybar energi och elöverföringsnät, så att unionen kan uppfylla sitt åtagande rörande förnybar energi och sina sammanlänkningsmål samt att utveckla annan teknik som bidrar till omställningen till en säker och hållbar koldioxidsnål ekonomi och bidra till att uppfylla unionens åtagande att öka energieffektiviteten till de nivåer som fastställts i relevanta lagstiftningsakter, inbegripet elproduktion från egenanvändare av förnybar energi och gemenskaper för förnybar energi,

c) att vidta åtgärder för att förhindra avskogning, stödja skydd och återställande av torvmark, skogar och andra landbaserade ekosystem eller havsbaserade ekosystem, inbegripet åtgärder som bidrar till skydd, återställande och bättre förvaltning av dessa, särskilt beträffande marina skyddsområden, och öka ny- och återbeskogning som gynnar den biologiska mångfalden, även i utvecklingsländer som har ratificerat Parisavtalet, och åtgärder om att överföra teknik och underlätta anpassningen till klimatförändringarnas negativa effekter i dessa länder,

- d) att vidta åtgärder för koldioxidbindning i skog och mark i unionen,
- e) att vidta åtgärder för miljösäker avskiljning och geologisk lagring av koldioxid, särskilt från kraftverk som försörjs av fasta fossila bränslen och från en rad industrisektorer och delsektorer, även i tredjeländ, samt innovativa metoder för koldioxidupptag på teknisk väg, såsom direkt avskiljning från luft samt lagring,
- f) att investera i och påskynda övergången till transportsätt som avsevärt bidrar till utfasningen av fossila bränslen i sektorn, inbegripet utveckling av klimatvänlig person- och godstransport på järnväg, busstjänster och bussteknik, åtgärder för att fasa ut fossila bränslen i sjöfartssektorn, inbegripet förbättrad energieffektivitet för fartyg, hamnar, innovativ teknik och infrastruktur samt hållbara alternativa bränslen, såsom vätgas och ammoniak som framställs med förnybar energi, och utsläppsfri framdrivningsteknik, och att finansiera åtgärder för att stödja utfasningen av fossila bränslen på flygplatser i enlighet med Europaparlamentets och rådets förordning om utbyggnad av infrastrukturen för alternativa bränslen och om upphävande av Europaparlamentets och rådets direktiv 2014/94/EU och Europaparlamentets och rådets förordning om säkerställande av lika villkor för hållbar luftfart,
- g) att finansiera forskning och utveckling i fråga om energieffektivitet och ren teknik i de sektorer som omfattas av detta direktiv,
- h) att vidta åtgärder för att förbättra energieffektivitet, fjärrvärmesystem och isolering, för att stödja effektiva och förnybara värme- och kylsystem, eller för att stödja genomgripande och etappvis totalrenovering av byggnader i enlighet med Europaparlamentets och rådets direktiv 2010/31/EU (*), med början i renoveringen av de byggnader som har sämst prestanda,
- ha) att tillhandahålla ekonomiskt stöd för att hantera sociala aspekter i låg- och medelinkomsthushåll, inbegripet genom att minska snedvridande skatter, och riktade sänkningar av tullar och avgifter för förnybar el,
- hb) att finansiera nationella klimatutdelningssystem med påvisad positiv klimatpåverkan enligt vad som dokumenterats i den årliga rapport som avses i artikel 19.2 i Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2018/1999 (*),
- i) att täcka administrativa kostnader för förvaltningen av EU:s utsläppshandelssystem,
- j) att finansiera klimatåtgärder i utsatta tredjeländer, inbegripet anpassning till klimatförändringarnas effekter,
- k) att främja kompetensutveckling och omfördelning av arbetskraft i syfte att bidra till en rättvis omställning till en klimatneutral ekonomi, särskilt i de regioner där arbetsmarknaden påverkas mest av omställningen, i nära samarbete med arbetsmarknadens parter, och investera i kompetensutveckling och omskolning av arbetstagare som kan påverkas av omställningen, inbegripet arbetstagare inom sjötransport,
- l) att hantera eventuella kvarstående risker för koldioxidläckage i de sektorer som omfattas av bilaga I till CBAM-förordningen, genom att stödja omställningen och främja utfasningen av fossila bränslen i dessa sektorer i enlighet med reglerna för statligt stöd.
- Intäkterna från auktionering av utsläppsrätter kan också användas för att genomföra skattemässiga eller ekonomiska stödåtgärder, särskilt i utvecklingsländer, eller en nationell regleringspolitik som innebär ekonomiskt stöd, som inrättats i de syften som anges i a-l

punkten. Också stödprogram enligt artikel 10a.6 i utsläppshandelsdirektivet genom vilka ersättning betalas för de indirekta kostnader som utsläppshandeln medför för elpriset anses vara ändamål som auktionsintäkter kan användas för.

Enligt kapitel IV ska sådana objekt prioriteras, som påverkar det nya utsläppshandelssystemets sociala aspekter, vilka är

- åtgärder som är avsedda att bidra till minskade koldioxidutsläpp från uppvärmning och kylning av byggnader eller för att minska energibehoven i byggnader eller förbättring av byggnaders energieffektivitet i låginkomsthushåll
- åtgärder för att påskynda införandet av utsläppsfria fordon, bygga infrastruktur för laddning, uppmuntra övergång till kollektivtrafik eller hantera sociala aspekter som rör transportanvändare med låg inkomst och medelinkomst
- finansiering av den sociala klimatplanen, som täcker en nationella finansieringsandel på minst 25 % av de uppskattade totala kostnaderna enligt den sociala klimatplanen
- ekonomisk ersättning till slutkonsumenter av bränslen i de fall där det inte har varit möjligt att undvika dubbelräkning av utsläpp eller om utsläppsrätter har överlämnats för utsläpp som inte hör till tillämpningsområdet.

Medlemsstaten ska rapportera till kommissionen om användningen av intäkterna för ändamål enligt direktivet. Kravet som gäller användningen av intäkterna motsvarar överenskommelsen om anslående av intäkter från den nuvarande utsläppshandeln, samt med undantag för rapporteringen också förteckningen på finansieringsobjekt som ska prioriteras inom utsläppshandelssystemet för distributörer.

Överlämnande och annullering av utsläppsrätter

Det föreskrivs om överlåtelse, överlämnande och annullering av utsläppsrätter i artikel 30e i utsläppshandelsdirektivet. På överlåtelse av utsläppsrätter tillämpas samma regler som i fråga om utsläppsrätter i den allmänna utsläppshandeln. Från och med den 1 januari 2028 ska medlemsstaterna säkerställa att den reglerade enheten senast den 31 maj varje år överlämnar ett antal utsläppsrätter som är lika med den reglerade enhetens totala verifierade utsläpp. Antalet utsläppsrätter ska motsvara den mängd bränslen som frisläppts för konsumtion enligt bilaga III. Medlemsstaten ska annullera utsläppsrätterna efter överlämnandet.

I artikel 30e föreskrivs om möjligheten att nationellt tillfälligt skjuta upp kravet på överlämnande av utsläppsrätter. En förutsättning för uppskovet är att den reglerade enheten i medlemsstaten omfattas av en koldioxidskatt som till sin nivå motsvarar utsläppsenhetens pris och är i kraft 2027–2030.

Ytterligare villkor för nationellt uppskov är

- 1) att skattesystemet notifieras senast den 31 december 2023 och eventuella senare ändringar notifieras hos kommissionen,
- 2) att den nationella koldioxidskatt i den berörda medlemsstaten som faktiskt betalats av den reglerade enheten för referensåret är högre än det genomsnittliga auktionspriset för det nya systemet för handel med utsläppsrätter,

- 3) att den reglerade enheten fullt ut iakttar skyldigheterna om övervakning, rapportering och verifiering,
- 4) att medlemsstaten årligen meddelar om tillämpningen av undantaget samt om antalet utsläppsrätter som med anledning av detta ska annulleras enligt direktivet,
- 5) att kommissionen inte invänder mot tillämpningen av undantaget inom utsatt tid från anmälan,
- 6) att medlemsstaten inte utsläppsrätter för ett visst referensår förrän annulleringen av utsläppsrätter för det året har genomförts, och
- 7) att den berörda medlemsstaten åtar sig att betala sin andel till socialfonden samt till de egna medlen.

Utsläppstillstånd

Bestämmelser om tillstånd för utsläpp inom utsläppshandelssystemet för distributörer samt om förutsättningarna för beviljandet av det finns i artikel 30 b i utsläppshandelsdirektivet. Medlemsstaterna ska säkerställa att inga reglerade enheter har utsläppstillstånd från och med den 1 januari 2025. Ett villkor för beviljande av utsläppstillstånd är att den reglerade enheten är i stånd att övervaka och rapportera utsläpp som motsvarar de bränslemängder som hör till tillämpningsområdet.

Den reglerade enheten ska ansöka om utsläppstillstånd i förväg hos myndigheten. Ansökan ska innehålla uppgifter om

- den reglerade enheten
- den typ av bränslen som enheten frisläpper för konsumtion och som används för förbränning inom sektorer som hör till tillämpningsområdet. Dessutom ska det uppges på vilka sätt dessa bränslen frisläpps för konsumtion.
- slutanvändning eller slutanvändningar av de bränslen som frisläpps för konsumtion
- planerade åtgärder för att övervaka och rapportera utsläpp

Till ansökan ska också fogas en icke-teknisk sammanfattning av de uppgifter som nämns ovan som gäller den reglerade enheten, den typ av bränslen som frisläpps för konsumtion och de sätt på vilka de frisläpps för konsumtion, slutanvändning eller slutanvändningar för de bränslen som frisläpps för konsumtion samt planerade åtgärder för att övervaka och rapportera utsläpp.

Från och med den 1 januari 2025 ska medlemsstaterna säkerställa att ingen verksamhet som hör till tillämpningsområdet utövas utan utsläppstillstånd.

Övervakning, rapportering och verifiering av utsläpp

I stor utsträckning tillämpas samma regler för övervakning och rapportering av utsläpp inom utsläppshandelssystemet för distributörer som enligt kraven på rapportering och övervakning inom det nuvarande allmänna utsläppshandelssystemet enligt artikel 14. Reglerna i artikel 14 har preciserats genom bestämmelser på lägre nivå i och med kommissionens

övervakningsförordning. I följande stycke beskrivs kraven på reglerade enheter enligt övervakningsförordningen.

Enligt artikel 30f ska medlemsstaterna säkerställa att varje reglerad enhet för varje kalenderår från och med 2025 övervakar de utsläpp som motsvarar de bränslemängder som frisläppts för konsumtion enligt bilaga III. Medlemsstaterna ska också säkerställa att varje reglerad enhet rapporterar dessa utsläpp till den behöriga myndigheten under det påföljande året, med början 2026, i enlighet med de genomförandeakter som avses i artikel 14.1.

Medlemsstaterna ska säkerställa att de reglerade enheterna är i stånd att på ett tillförlitligt och korrekt sätt identifiera och dokumentera per bränsletyp de exakta bränslemängder som frisläpps för konsumtion och som används för förbränning i de sektorer som hör till tillämpningsområdet, samt den slutliga användningen av de bränslen som frisläpps för konsumtion. Dessutom ska medlemsstaterna genom lämpliga åtgärder begränsa risken för att utsläpp som hör både till det nuvarande och det nya utsläppshandelssystemets tillämpningsområde räknas dubbelt och för att utsläppsrätter för utsläpp som inte hör till tillämpningsområdet för utsläppshandelssystemen överlämnas. Kommissionen har för avsikt att anta genomförandeakter med närmare regler för att undvika dubbelräkning och för att undvika att utsläppsrätter överlämnas för utsläpp som inte omfattas av tillämpningsområdet, samt för att tillhandahålla ekonomisk ersättning till slutkonsumenter av bränslena i de fall där sådan dubbelräkning eller sådant överlämnande av utsläpp inte kan undvikas.

Utöver rapportering av utsläpp förutsätts det att varje reglerad enhet från och med januari 2028 till och med den 30 april 2030 årligen rapporterar den genomsnittliga andelen kostnader i samband med överlämnandet av utsläppsrätter enligt detta kapitel som den fört över på konsumenter för det föregående året. Kommissionen har för avsikt att föreskriva om närmare förutsättningar för rapporteringen genom genomförandeakter.

Utsläppshandelsdirektivet tillåter förenklad rapportering för små enheter. Medlemsstaterna får tillåta förenklade övervaknings-, rapporterings- och kontrollåtgärder för reglerade enheter vars årliga utsläpp motsvarar de bränslemängder som frisläpps för konsumtion och som är mindre än 1 000 ton koldioxidekvivalenter, i enlighet med de genomförandeakter som avses i artikel 14.1.

Åtgärder vid alltför stor prisökning

I artikel 30h i utsläppshandelsdirektivet föreskrivs om åtgärder vid alltför stor prisökning, som innebär att ytterligare utsläppsrätter släpps ut på marknaden. I artikel 30j föreskrivs om att skjuta upp en auktion med ett år om prisnivån anses alltför hög.

Extra utsläppsrätter utfärdas för auktionering i följande situationer:

Villkor	Antal utsläppsrätter
---------	----------------------

1) Genomsnittspriset på utsläppsrätter under mer än tre på varandra följande månader är mer än dubbelt så högt (2027 och 2028 mer än 1,5 gånger så högt) som genomsnittspriset på utsläppsrätter under de sex föregående på varandra följande månaderna. 50 miljoner utsläppsrätter tas ut från reserven för marknadsstabilitet

2) Genomsnittspriset på utsläppsrätter överskrider ett pristak på 45 euro för en period på två på varandra följande månader till och med den 31 december 2029. 20 miljoner utsläppsrätter tas ut från reserven för marknadsstabilitet

3) Genomsnittspriset på utsläppsrätter är mer än tre gånger så högt som genomsnittspriset på utsläppsrätter under de sex föregående på varandra följande månaderna. 150 miljoner utsläppsrätter tas ut från reserven för marknadsstabilitet

Om det villkor som avses i punkt 2 har uppfyllts samma dag som villkoret enligt punkt 1 eller 3 ska ytterligare utsläppsrätter tas ut endast enligt punkt 1 eller 3. Om ett eller flera av de villkor som avses i punkt 1, 2 eller 3 har uppfyllts och lett till att utsläppsrätter tagits ut, får ytterligare utsläppsrätter inte tas ut tidigare än 12 månader därefter. Om det villkor som avses i punkt 2 åter har uppfyllts inom den andra hälften av perioden på 12 månader, ska kommissionen biträdd av den kommitté som inrättats genom artikel 44 i förordning (EU) 2018/1999 bedöma åtgärdens ändamålsenlighet och får genom en genomförandeakt besluta att gränsen på 12 månader för att ta ut utsläppsrätter inte ska tillämpas.

Uppskjutande av auktionering och överlämnande av utsläppsrätter till följd av högt energipris

Enligt artikel 30k kan auktioneringen av utsläppsrätter senareläggas med ett år så att den inleds 2028, och likaså kan överlämnandet av utsläppsrätter senareläggas till 2029, om

1) det genomsnittliga TTF-gaspriset under de sex kalendermånader som löpte ut den 30 juni 2026 var högre än det genomsnittliga TTF-gaspriset i februari och mars 2022,

2) det genomsnittliga Brent-råoljepriset för de sex kalendermånader som löpte ut den 30 juni 2026 var mer än två gånger det genomsnittliga Brent-råoljepriset under de fem föregående åren. Referensperioden på fem år ska vara den femårsperiod som löper ut före den första månaden inom perioden på sex kalendermånader.

Senast den 15 juli 2026 ska kommissionen offentliggöra ett tillkännagivande i Europeiska unionens officiella tidning om huruvida ett av eller båda villkoren har uppfyllts. Om inledandet av auktioner senareläggs, ska de ytterligare mängderna utsläppsrätter för det första året av auktioner dras av från auktionsvolymerna för perioden 2030–2032, och de första innehaven i reserven för marknadsstabilitet ska skapas 2028.

2.2 Nationellt handlingsutrymme

Utsläppshandelsdirektivet innehåller nationellt handlingsutrymme. Det nationella handlingsutrymmet tillåter nationella beslut i vissa frågor som gäller genomförandet av direktivet. Det nationella handlingsutrymmet har störst betydelse i fråga om det praktiska genomförandet av och tillämpningsområdet för utsläppshandelssystemet för distributörer, när överlämnandet av utsläppsrätter inleds samt eventuella frågor som gäller kompensation för utsläppsrätter. I bestämmelser på lägre nivå än utsläppshandelsdirektivet har strävan däremot i stor utsträckning varit att harmonisera bestämmelserna i fråga om övervakning, rapportering och verifiering av utsläpp samt auktioner och förande av register.

Det praktiska genomförandet av utsläppshandelsdirektivet har lämnats till nationell prövning. I utsläppshandelsdirektivet definieras de sektorer och bränslen för vilka reglerade enheter ska övervaka och rapportera utsläpp, överlämna utsläppsrätter samt uppfylla övriga skyldigheter enligt utsläppshandelssystemet. Också i fråga om reglerade enheter, dem regleringen gäller, finns handlingsutrymme. Direktivets definition av termen reglerad enhet utgår från en

skatteskyldig som frisläpper för konsumtion sådant bränsle som hör till tillämpningsområdet. Direktivet tillåter dock att termen reglerad enhet nationellt definieras på annat sätt. I praktiken kan systemet genomföras på olika sätt. Syftet har varit att beskriva möjliga alternativ för genomförandet av systemet i stycke 4.

Minimivån för utsläppshandelsdirektivets tillämpningsområde bestäms enligt definitionen av bränsle samt enligt de sektorer och avgränsningar av sektorer som ingår i bilaga III. Utsläppshandelsdirektivet tillåter nationell utvidgning av tillämpningsområdet på vissa villkor. Tillämpningsområdet kan utvidgas till sektorer som inte omfattas av den nuvarande allmänna utsläppshandeln och den nya utsläppshandeln för distributörer. Ett villkor för utvidgningen är kommissionens godkännande. I praktiken är sektorer som faller utanför utsläppshandeln för bränsledistribution och den allmänna utsläppshandeln bränsle som används för jord- och skogsbruk, spårbunden trafik och armén, samt bränsle för sjötransport och luftfart till den del bränslet konsumeras utanför den allmänna utsläppshandeln. Enligt uppgifter från kommissionens arbetsgrupper får nationell utvidgning inte ske för ett enskilt bränsle, såsom bensin, utan utvidgningen ska gälla en tillräckligt specificerad sektor. Kommissionen har nämnt fritidsbåtar som en möjlig specifik sektor. I princip utgör också jordbruk eller skogsbruk en sektor för vilken en utvidgning kan godkännas enligt direktivet.

Enligt utsläppshandelsdirektivet gäller bestämmelserna i första hand en skatteskyldig som frisläpper bränsle för konsumtion, i Finland typiskt sett en distributör. Utsläppshandelsdirektivet tillåter dock att skyldigheter i samband med genomförandet också överförs på andra. Definitionen av termen reglerad enhet beror i stor utsträckning på enligt vilken modell man i respektive land beslutar genomföra systemet.

En medlemsstat som tillämpar en koldioxidskatt som motsvarar prissättningen för utsläppshandeln kan på vissa villkor besluta att skyldigheten att överlämna utsläppsrapporter senareläggs till utgången av 2030. Villkoren för att senarelägga överlämnandet av utsläppsrapporter beskrivs närmare i stycke 4.3.

Utsläppshandelsdirektivet tillåter på vissa villkor att kostnaderna för utsläppshandeln ersätts. Kompensation enligt utsläppshandelsdirektivet får beviljas sektorer som faller utanför tillämpningsområdet för den allmänna utsläppshandeln och utsläppshandeln för distributörer enligt direktivet och som medlemsstaten genom en utvidgning ensidigt har inkluderat i utsläppshandeln. En medlemsstat får också besluta att ekonomisk kompensation ska beviljas slutkonsumenter av bränslen i de fall när dubbelräkning av det allmänna utsläppshandelssystemet och utsläppshandelssystemet för distributörer inte kan undvikas. Kommissionen har för avsikt att anta bestämmelser på lägre nivå om ekonomisk kompensation. Vidare tillåter utsläppshandelsdirektivet att ekonomisk kompensation beviljas sjukhus för deras kostnader för överlämning av utsläppsrapporter.

I fråga om övervakning och rapportering av utsläpp får medlemsstaterna tillåta förenklade övervaknings-, rapporterings- och kontrollåtgärder för reglerade enheter vars årliga utsläpp motsvarar de bränslemängder som frisläpps för konsumtion och som är mindre än 1 000 ton koldioxidekvivalenter. Närmare bestämmelser om förenklade åtgärder för övervakning, rapportering och verifiering finns i övervakningsförordningen. En medlemsstat får föreskriva nationellt om förenklade krav eller tillämpa samma regler om övervakning och rapportering av utsläpp på alla reglerade enheter.

Bestämmelser om användning av intäkterna från utsläppsauktioner finns i utsläppshandelsdirektivet. Däremot finns nationellt handlingsutrymme i fråga om användningen av de intäkter som följer av att medlemsstaten ensidigt utvidgat tillämpningsområdet. En

utvidgning av tillämpningsområdet innebär också att antalet utsläppsrätter ökar, och en medlemsstat som genomfört en utvidgning beslutar fullt ut om användningen av de intäkterna.

2.3 Harmoniserade bestämmelser på lägre nivå

På EU-nivå kommer bestämmelserna om utsläppshandel på lägre nivå att vara nästan helt harmoniserad, och i stor utsträckning likadana som för den nuvarande allmänna utsläppshandeln. För att införa bestämmelserna ändras bestämmelserna om den allmänna utsläppshandeln och utvidgas till att också omfatta den nya utsläppshandeln; dessutom innehåller direktivet också bemyndiganden för kommissionen att föreskriva om vissa frågor som enbart gäller den nya utsläppshandeln, om vilken en särskild ny rättsakt kommer att antas enligt nuvarande uppgifter.

Övervakning, verifiering och rapportering av utsläpp

Harmoniserade bestämmelser om övervakning och rapportering kommer att antas genom en ändring av kommissionens genomförandeakt (EU) 2018/2066 om övervakning och rapportering. Klimatförändringskommittén röstade om ändringarna i september 2023, och de rättsakter som gäller utsläppshandel för bränsledistribution förväntas träda i kraft den 1 juli 2024. De harmoniserade reglerna om övervakning och rapportering kommer också att preciseras i kommissionens vägledningar. En avsevärd del av reglerna om övervakning och rapportering kommer att vara helt eller nästan likadana som de som tillämpas för anläggningar i den allmänna utsläppshandeln.

Till övervakningsförordningen fogas ett nytt kapitel VIIa, där det föreskrivs om allmänna skyldigheter för distributörer i fråga om övervakning, samt om planen för övervakning och dess minimiinnehåll. I rättsakten kommer att finnas detaljerade regler om övervakningsmetoder, de definitionsmetoder som ska tillämpas på dem samt om bestämmandet av faktorer för beräkning av utsläpp, såsom utsläppsfaktorn och tillämpningsområdesfaktorn. Tillämpningsområdesfaktorn är en faktor som tillämpas när utsläppen från bränsle bestäms, med hjälp av vilken det bestäms hur stor andel av bränslet som distribueras till sektorer som hör till tillämpningsområdet och därför ska beröras av den styrande verkan av utsläppshandeln för distributörer. I den allmänna utsläppshandeln finns ingen motsvarande faktor. I övervakningsförordningen kommer det också att finnas bestämmelser om förbättringsskyldighet i samband med övervakning, om lämnandet av en årlig utsläppsrapport och om krav på dess innehåll.

Till övervakningsförordningen fogas också ett nytt kapitel VIIa, där det föreskrivs om regler för särskild övervakning för undvikande av dubbelräkning mellan utsläppshandelssystemen. I det nya kapitlet finns bestämmelser som gäller medlemsstaterna, verksamhetsutövare inom den allmänna utsläppshandeln samt distributörer inom den nya utsläppshandeln för distributörer. I fortsättningen ska verksamhetsutövare inom den allmänna utsläppshandeln i samband med den årliga utsläppsrapporten lämna uppgifter som gäller det bränsle som distribuerats till anläggningen.

Mer detaljerade harmoniserade bestämmelser om verifiering av utsläppshandeln för distributörer antas genom en ändring av kommissionens förordning (EU) 2018/2067 om verifiering av uppgifter och ackreditering av kontrollörer. Liksom i fråga om rättsakterna om övervakning och rapportering kommer också reglerna om verifiering att till sina huvudprinciper följa reglerna om verifiering inom den allmänna utsläppshandeln. Ändringen av verifieringsförordningen förväntas träda i kraft sommaren 2024.

Övervakningsförordningen kommer genast att ändras på nytt, och beredningen pågår hos kommissionen. Under den andra ändringsomgången kommer regler som gäller den allmänna utsläppshandeln att fogas till förordningen, liksom också mer detaljerade regler som gäller övervakning av den nya utsläppshandeln i situationer när en medlemsstat nationellt har utvidgat utsläppshandelns tillämpningsområde.

Auktionering av utsläppsrätter samt registersystemet

Inom utsläppshandeln för bränsledistribution utfärdas alla utsläppsrätter genom auktion. Reglerna om dem har tagits in i kommissionens förordning (EU) 1031/2010 om auktionering av utsläppsrätter; ändringen av förordningen förväntas träda i kraft under senare delen av 2023. Auktioneringen av utsläppsrätter kommer i huvudsak att genomföras genom motsvarande förfaranden som auktioner inom den allmänna utsläppshandeln, så att alla medlemsstaters andelar av de utsläppsrätter som utfärdas auktioneras ut på en gemensam marknadsplats, samtidigt och i ett enhetligt förfarande. Dessutom har i förordningen tagits in vissa särskilda regler som behövs för den nya utsläppshandeln, som bl.a. gäller distributörernas rätt att delta i auktioner, tidtabellen för genomförande av auktioner, reservpriset för auktioner och auktionskalendern.

Bestämmelser om innehav och överföring av utsläppsrätter inom den allmänna utsläppshandeln samt om unionsregistret finns i kommissionens delegerade förordning (EU) 2019/1122. Förordningen har utvidgats och ändrats så att den också gäller den nya utsläppshandeln, och ändringarna förväntas träda i kraft före utgången av 2023. Enligt utkastet till förordning ska en distributör som beviljats utsläppstillstånd ansöka hos den nationella myndigheten om att öppna ett konto för innehav och överlämnande av utsläppsrätter. I förordningen föreskrivs det också om tidsfrister för det förfarandet.

Andra författningar

Kommissionen bereder en genomförandeakt i enlighet med artikel 30f.5 i utsläppshandelsförordningen, där det föreskrivs om kompensation för kostnader för utsläppshandel i fall där dubbelräkning mellan de olika systemen för utsläppshandel inte kan undvikas eller där kostnaden för utsläppshandeln drabbar en sektor som inte omfattas av den.

I artikel 30f.3 i utsläppshandelsdirektivet föreskrivs om medlemsstaternas skyldighet att säkerställa att varje reglerad enhet rapporterar den kostnad för utsläppshandel som ingår i priserna för de bränslen de distribuerar; i samma artikel bemyndigas kommissionen att anta genomförandeakter med avseende på kraven och mallarna för dessa rapporter. För det andra är det öppet huruvida det kommer att föreskrivas om de frågor som beskrivs ovan genom ändringar i någon befintlig förordning eller om en helt ny förordning antas. Det är inte heller ännu känt när den rättsakten träder i kraft.

Bestämmelser om användning av reserven för marknadsstabilitet finns i Europaparlamentets och rådets beslut (EU) 2015/1814. I artikel 1a i det beslutet föreskrivs om användningen av reserven för marknadsstabilitet inom den nya utsläppshandeln för bränsledistribution. Enligt artikel 30d i direktivet ska de utsläppsrätter som skapas 2027 och som tillförs reserven för marknadsstabilitet annulleras den 31 december 2031, om de inte dessförinnan har frigjorts från reserven.

Kommissionen ska offentliggöra antalet utsläppsrätter i omlopp första gången den 1 juni 2028, och därefter årligen senast den 1 juni. Om antalet utsläppsrätter i omlopp överskrider 440

miljoner avsätts 100 miljoner utsläppsrätter till reserven för marknadsstabilitet, vilka dras av från medlemsstaternas auktionsandelar. Om antalet utsläppsrätter i omlopp understiger 210 miljoner, frigörs 100 miljoner utsläppsrätter eller, om reserven omfattar 100 miljoner utsläppsrätter, samtliga utsläppsrätter i reserven.

3 Nuläge och bedömning av nuläget

3.1 Ansvarsfördelningssektorn och utsläppens utveckling inom den

I ansvarsfördelningssektorn ingår alla de växthusgasutsläpp som inte omfattas av utsläppshandeln och inte hör till markanvändningssektorn och som rapporteras i den nationella utsläppsinventeringen. Koldioxidutsläppen från inrikesflyget enligt växthusgas- inventeringen hör inte till ansvarsfördelningssektorn. De viktigaste utsläppskällorna i ansvarsfördelningssektorn är transporterna och jordbruket, uppvärmningen av byggnader, arbetsmaskinerna, avfallshanteringen och F-gaserna. Till ansvarsfördelningssektorn hör också utsläppen från småindustrin, försvarsmakten och övrig ospecificerad bränsleförbrukning samt andra utsläpp än koldioxidutsläpp från energiförbrukningen i utsläppshandelssektorn. Även avfallsförbränningen hör huvudsakligen till ansvarsfördelningssektorn.

Utsläppen från ansvarsfördelningssektorn var 27,2 Mt CO₂-ekvivalenter 2021 och 26,5 Mt CO₂-ekvivalenter 2022. Utsläppen var 0,8 Mt CO₂-ekvivalenter mindre 2021 än föregående år, och minskade ytterligare med 0,7 Mt CO₂-ekvivalenter 2022. De CO₂-utsläpp som hör till tillämpningsområdet för den nya utsläppshandeln för distributörer enligt direktivet var 2021 ca 13,7 Mt. Därmed omfattade utsläppen inom den nya utsläppshandeln enligt situationen 2021 något över hälften av utsläppen CO₂-ekvivalenter inom ansvarsfördelningssektorn.

Utvecklingen av utsläppen inom ansvarsfördelningssektorn per delsektor behandlas närmare i den bedömningspromemoria om utsläppshandel för distributörer som var ute på remiss från den 23 november 2023 till den 8 januari 2024.

3.2 Bränslebeskattning

3.2.1 Energibeskattningsstruktur

I nuläget styrs bränslepriset via energibeskattningen. Energibeskattningen har såväl fiskala som miljöbaserade syften. Beskattningen av energiprodukter och elektricitet regleras i rådets direktiv 2003/96/EG om en omstrukturering av gemenskapsramen för beskattning av energiprodukter och elektricitet, nedan *energiskattedirektivet*. I energiskattedirektivet föreskrivs om vilka produkter som ska beskattas, om skattens struktur och om skatternas miniminivå.

Till de energiprodukter som avses i energiskattedirektivet hör bl.a. motorbensin, dieselolja, flytande biodrivmedel, lätt och tung brännolja, naturgas, gasol och elektricitet. Dessutom ska i enlighet med den så kallade substitutionsregeln alla produkter som är avsedda att användas, som används eller säljs som motorbränsle eller som tillsatsämne för motorbränsle eller som ämnen som utökar motorbränslets volym beskattas i enlighet med skattenivån för motsvarande motorbränsle. Substitutionsregeln gäller också bränsle för uppvärmning så att alla andra kolväten än torv som är avsedda att användas för eller som säljs eller används för uppvärmning ska beskattas enligt skattesatsen för en likvärdig energiprodukt. Inte heller fast biomassa, såsom ved, är en skattepliktig produkt. Bränslen för elproduktion är inte skattepliktiga, utan skatten upp bärs för elen, och vilka bränslen som används påverkar därför inte elens skattenivå som är graderad i två skatteklasser enligt elens användningsändamål.

Minimiskatten för motorbensin och bränslen som ersätter den är 35,9 cent per liter, medan minimiskatten för dieselolja och bränslen som ersätter den är 33 cent per liter. Minimiskatten för lätt brännolja är 2,1 cent per liter.¹

Inom ramen för den helhet som kallas 55-procentpaketet antog Europeiska kommissionen sommaren 2012 ett förslag till direktiv om en omstrukturering av unionsramen för beskattning av energiprodukter och elektricitet (ombearbetning); KOM (2011) 563 final.

Enligt målen i kommissionens förslag till direktiv ska flera skattebefrielser och undantag slopas och skattesatser göras enhetliga. Enligt förslaget ska alla fossila bränslen för transporter beskattas med en enhetlig skattesats enligt energiinnehåll. Skattesatsen för fossilt motorbensin blir då 34,4 cent per liter och för fossil dieselolja 38,7 cent per liter. Minimiskattenivåerna ska justeras årligen enligt ett konsumentprisindex på EU-nivå.

Ett förslag till ändring av direktivet är under behandling i rådets arbetsgrupp för skattefrågor. En ändring av energiskattedirektivet förutsätter att rådet fattar ett enhälligt beslut i särskild lagstiftningsordning efter att ha hört Europaparlamentet och ekonomiska och sociala kommittén.

I Finland föreskrivs det om beskattning av energiprodukter i lagen om accis på flytande bränslen (1472/1994). Med flytande bränsle avses bl.a. motorbensin, dieselolja, motorbrännolja, lätt och tung brännolja samt motsvarande flytande biobränslen. Bestämmelser om beskattning av energiprodukter finns också i lagen om punktskatt på elström och vissa bränslen (1260/1996). Enligt den lagen är skattepliktiga bränslen utöver el också stenkolk, brännorv, naturgas, biogas och tallolja samt kolväten i gasform och fast form som ersätter dem.

Punktskatten på bränslen består av en energiinnehållsskatt och en koldioxidskatt. För bränslen tas det dessutom i samband med punktskatten ut en försörjningsberedskapsavgift, som intäktsförs till en fond utanför statsbudgeten.

Syftet är att den nuvarande energiskattmodellen, som infördes 2011, ska vara förutsebar, objektiv och teknikneutral. Ett mål med skattmodellen är att olika bränslen och tekniker ska behandlas enligt samma bedömningskriterier och likvärdigt i beskattningen utifrån deras egenskaper. I skattmodellen är det inte möjligt att höja skattenivån för ett enskilt bränsle, utan med undantag gör torv och tallolja bestäms skattenivåerna för alla skattepliktiga bränslen på samma grunder enligt det pris som satts för energiinnehåll och koldioxidutsläpp.

Bränslen som levereras till statens säkerhetslager och bränslen som används som energikälla i oljeraffineringsprocesser eller i elproduktion är fria från punktskatt och försörjningsberedskapsavgift. Också bränslen som används som råvara eller hjälpprodukt vid industriell produktion eller direkt vid första användningen då en vara tillverkas är skattefria. Vidare är bränslen för luftfart och fartygstrafik som drivmedel för annat än privat luftfart eller privata nöjesfartyg. Bränslen för fiskefartyg är dock skattefria till den del de används för kommersiellt fiske. Likaså är bl.a. produkter som överläts till diplomater och internationella organisationer fria från punktskatt.

¹ Skatten för flytande bränslen beräknas enligt produkter vid 15 °C.

3.2.2 Skattenivåer och skatteintäkter

Drivmedel

Punktskatten på fossilt motorbensin, som innehåller andelar för energiinnehållsskatt, koldioxidskatt och försörjningsberedskapsavgift, är efter den sänkning av koldioxidskatten för bränslen för transporter som genomfördes vid ingången av 2024 71,77 cent per liter och punktskatten för dieselolja är 54,70 cent per liter. Skattenivån för naturgas som används för transporter är 23,354 euro per megawattimme, och för biogas av rester och avfall som uppfyller hållbarhetskriterierna är skatten 10,414 euro per megawattimme.

Merparten av de bränslekategorier som finns på den finländska marknaden är dock blandningar av olika komponenter. Eftersom skatten beräknas separat för olika produktgrupper i skattetabellen kommer den lägre beskattningen för biobränslen att beaktas också för blandade bränslen. Exempelvis är skattenivån för biobensin av avfall eller rester som uppfyller hållbarhetskriterierna enligt skattetabellen 54,47 cent per liter. Den bensin som säljs innehåller i genomsnitt ca 69 cent punktskatt per liter, och dieseloljan ca 51 cent per liter. När distributionsskyldigheten ökar under kommande år förutspås den genomsnittliga skatten att sjunka, i synnerhet för dieselolja.

På marknaden finns dessutom höginblandade biodrivmedel som är framställda enbart av förnybara råvaror. För varje liter bränsle som släpps ut på marknaden ska i skatt tas ut minst det minimibelopp som anges i energiskattedirektivet. Om den enligt skattetabellen beräknade skatten på en enskild bränslekomponent som släpps ut på marknaden eller en bränsleblandning som består av flera drivmedelskomponenter och som släpps ut på marknaden stannar under den miniminivå som anges i direktivet, ska bränslet beskattas enligt miniminivån.

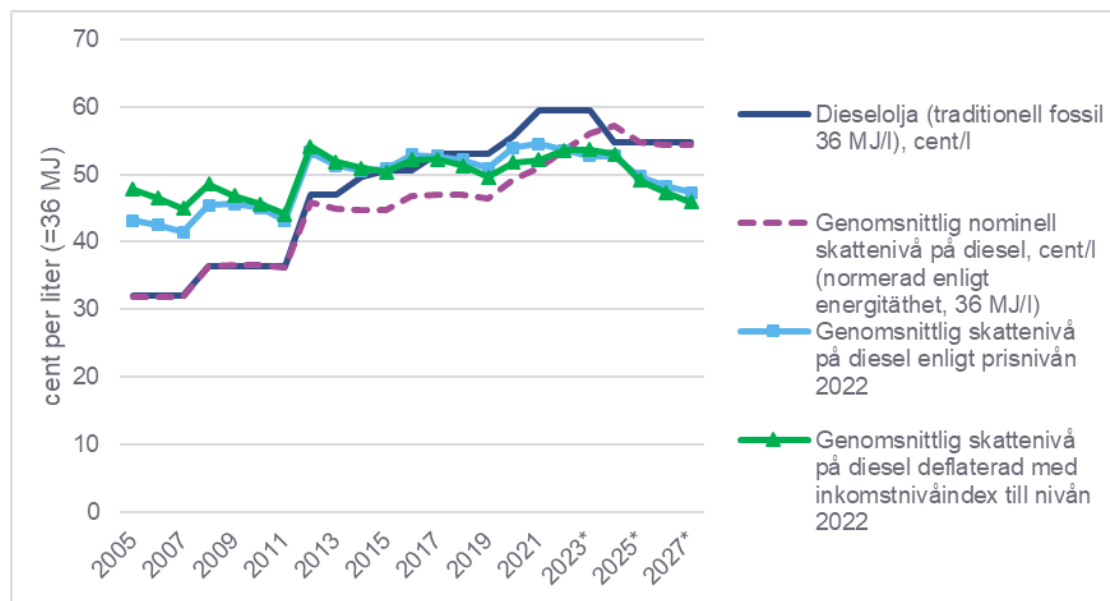


Figur 1. Skattenivåns utveckling för bensin. Källa: FM, Statistikcentralen

Den reella punktskatten har inte stigit under 2010-talet, eftersom konsumentpriserna och hushållens inkomster har stigit mer än den nominella genomsnittliga punktskattenivån. År 2022 var den reella punktskattenivån på bensin i 2022 års priser cirka fem cent lägre per liter och

deflaterad med förtjänstnivåindex cirka sex cent lägre än 2010. Enligt punktskattenivåerna för 2024 sjunker skattenivån på bensin fram till utgången av 2027 korrigerad enligt prognosen för konsumentpris- och inkomstnivåindex med cirka 13–15 cent per liter. I figuren beaktas inte den sänkning av koldioxidskattekomponenten med 100 miljoner euro som planeras att genomföras senare under regeringsperioden.

Den genomsnittliga skattenivån på diesel är med beaktande av den allmänna utvecklingen av pris- eller inkomstnivån ungefär på 2012 års nivå. När dessutom beaktas att ingen justering av nivån på drivkraftsskatten har gjorts efter 2012, kan det konstateras att beskattningen av både dieseldrivna personbilar och lastbilar som helhet för närvarande är reellt lindrigare än 2012. Skillnaden jämfört med den tidigare är inte betydande, eftersom användarna av personbilar vid den energiskattereform som genomfördes 2012 i genomsnitt kompensades för höjningen av den literbaserade skatten genom en sänkning av drivkraftsskatten med 7,9 cent, medan lastbilar omfattades av både sänkt drivkraftsskatt och slopad FPA-avgift för arbetsgivarna. Enligt punktskattenivåerna för 2024 sjunker skattenivån på dieselojla fram till utgången av 2027 korrigerad enligt prognosen för konsumentpris- och inkomstnivåindex med cirka 10–11 cent per liter. I fråga om skattenivåernas utveckling är antagandet att andelen förnybara bränslen i bränslen för transport är 18 % under perioden 2026–2027 till följd av den gradering av sanktionsnivåerna som man kom överens om under förhandlingarna om regeringsprogrammet. I figuren beaktas inte den sänkning av koldioxidskattekomponenten med 100 miljoner euro som planeras att genomföras senare under regeringsperioden.

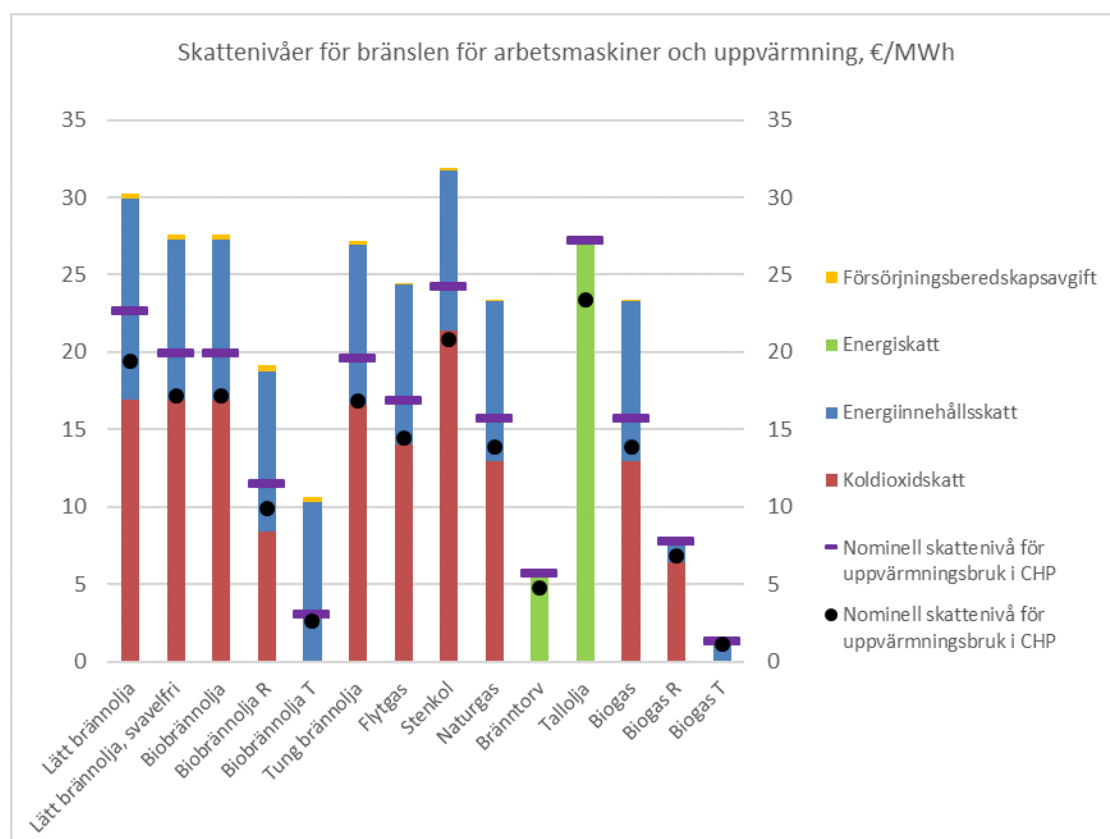


Figur 2. Utvecklingen av skattenivån på dieselojla. Källa: FM, Statistikcentralen

Bränslen för arbetsmaskiner och uppvärmning

Beskattningsstrukturen för bränslen för arbetsmaskiner och uppvärmning beskrivs i figur 3. För bränslen för arbetsmaskiner och uppvärmning är energiinnehållsskattens belopp 10,33 euro per megawattimme och koldioxidskattens belopp 53 € per koldioxidton. Exempelvis är totalskattegraden för lätt svavelfri brännolja som används i för arbetsmaskiner och uppvärmning

27,58 cent per liter (= 27,58 euro per megawattimme) och för naturgas 23,354 euro per megawattimme vid separat värmeproduktion. Energiinnehållsskatten för kombinerad produktion av el och värme (CHP) har sänkts med 7,63 euro per megawattimme. Till följd av beskattningen av bränslen för värmeproduktion är de effektiva skattenivåerna för kombinerad produktion av el och värme lägre än så. Energiinnehållsskattens andel för oljeprodukter återbärs för professionella utövare av jordbruk, växthusodling och fiskodling (t.ex. 10,33 cent per liter för lätt brännolja). Till skillnad från energiskattmodellen är energiinnehållsskatten för biogas som används för arbetsmaskiner eller uppvärmning på EU:s miniminivå, och skattenivån för biogas av rester eller avfall är t.ex. sammanlagt 1,284 euro per megawattimme.



Figur 3. Skattenivåer för bränslen för arbetsmaskiner och uppvärmning. Källa: FM

Bränsle som är avsett att användas som lätt brännolja ska göras identifierbart med hjälp av märkämne och färgämne.

Intäkternas utveckling för brännoljeskatten

År 2023 inflöt i intäkter från punktskatt på transportbränslen sammanlagt cirka 2,7 miljarder euro, varav andelen för bensin och ersättande biodrivmedel var cirka 1,3 miljarder euro och andelen för dieselolja och ersättande biodrivmedel cirka 1,4 miljarder euro. Intäkterna från den drivkraftsskatt på person- och paketbilar som anknyter till punktbeskattningen av flytande bränslen var cirka 0,4 miljarder euro 2023. Skatteintäkternas bruttobelopp från brännolja för

uppvärmning var 2023 ca 0,7 miljarder euro. Med beaktande av skatteåterbäringen för jordbruk och energiintensiva företag var skatteintäkterna från brännolja för uppvärmning ca 0,6 miljarder euro.

De nominella skatteintäkterna och punktskatteintäkterna som tas ut för bränslen för transport enligt 2024 års punktskattelagstiftning förutspås minska med ca 0,5 miljarder euro från 2023 till 2027. Skatteintäkterna från bränsle för uppvärmning bedöms minska nominellt med ca 0,2 miljarder euro netto. Utöver att skattebasen för bränslen för transport och uppvärmning förutspås minska förklaras de minskade skatteintäkterna av att andelen biodrivmedel som beskattas lättare ökar i skattebasen. Sammanlagt bedöms de energiskatter som tas ut för bränslen och intäkterna från drivmedelsskatter för person- och paketbilar i förhållande till bruttonationalprodukten enligt nuvarande punktskattelagstiftning fram till 2027 minska med knappt 0,3 procentenheter, vilket på 2027 års prognostiserade nivå för bruttonationalprodukten motsvarar ca 0,9 miljarder euro.

3.2.3 Beskattningsförfarandet och antalet skattskyldiga

De grundläggande principerna för punktbesattningen har harmoniserats i EU genom rådets direktiv (EU) 2020/262 om allmänna regler för punktskatt, nedan punktskattedirektivet. Punktskattedirektivet har genomförts i Finland genom punktskattelagen (182/2010).

Punktbesattningen utgår från territorialitetsprincipen, enligt vilken varje medlemsstat i EU beskattar konsumtion som äger rum på dess område. Punktskattepliktiga produkter kan tillverkas, bearbetas, förvaras och flyttas skattefritt inom ramen för ett uppskovsförfarande.

Skyldigheten att betala punktskatt uppkommer när en skattepliktig produkt överläts till konsumtion ur ett uppskovsförfarande. Syftet med förfarandet är att underlätta den fria rörligheten för varor mellan medlemsstaterna. Också produkter som kommer från tredjeländer kan överföras till ett uppskovsförfarande.

Tillverkning och förädling av flytande bränslen ska ske i en godkänd upplagshavares skatteupplag. Också import av bränslen samt lagring i partiledet sker i huvudsak i skatteupplag. I maj 2024 var 109 företag godkända upplagshavare för flytande bränslen. För naturgas och biogas fanns ca 70 punktskatteskyldiga, när små producenter av biogas inte räknas. I fråga om stenkol fanns ca 30 punktskatteskyldiga, även om antalet punktskatteskyldiga minskar väldigt snabbt i synnerhet i fråga om stenkol. I flera fall är samma aktör punktskatteskyldig för flera bränslen.

För att hålla skatteupplag och agera inom uppskovsförfarandet krävs tillstånd. Utöver företag som bedriver tillverkning och förädling av samt regelbunden partihandel med bränslen kan tillstånd för skatteupplag beviljas företag som kontinuerligt och i betydande omfattning använder produkter för ett skattefritt syfte eller överlåter dem för sådana användning. I praktiken har tillstånd för skatteupplag också beviljats t.ex. för kraftverk och företag som bedriver industriell första användning av bränslen, och som har såväl skattepliktiga som skattefria användning.

I vilket skede bränslena frisläpps för konsumtion från det skattefria systemet beror främst på bränsleföretagens verksamhet och deras avtal sinsemellan. Frisläppandet för konsumtion sker dock senast när bränslet transporteras från ett skatteupplag till en servicestation eller till en användare som inte har något skatteupplag för sin verksamhet. Den skatteskyldige vet därför långt ifrån alltid var, för vilket syfte eller av vem bränslet används. Å andra sidan har bränsleföretaget möjlighet att skaffa och lagra bränslen också som skattepliktiga.

Det är också möjligt att inom systemet med uppskovsförfarande överlåta bränslen som importerats till Finland från en annan medlemsstat eller från ett tredjeland till en registrerad eller tillfälligt registrerad mottagare. Bränslena anses då ha frisläppts för konsumtion när de tas emot, och de får inte lagras eller överlåtas vidare inom det skattefria systemet.

På överföringsnät för naturgas och skattefria distributionsnät tillämpas bestämmelserna om skatteupplag i punktskattelagen och på naturgasnätsinnehavare, registrerade distributionsnätsinnehavare, biogasproducenter och småskaliga biogasproducenter tillämpas bestämmelserna om godkänd upplagshavare i punktskattelagen.

Bestämmelser om det allmänna beskattningsförfarandet för punktskatt finns i lagen om beskattningsförfarande beträffande skatter som betalas på eget initiativ (768/2016). Skatteförvaltningen svarar för verkställandet av punktbeskattningen.

Godkända upplagshavare ska enligt huvudregeln lämna en punktskattedeklaration där skatteperioden är en kalendermånad. Tidsfristen för att lämna skattedeklarationen och betala punktskatten är den 12:e dagen i kalendermånaden efter skatteperioden.

Bland upplagshavarna finns aktörer av väldigt olika slag och storlek. Utöver sammanslutningar med FO-nummer finns också en del privatpersoner. En stor del av upplagshavarna använder bränsle för industriell produktion så att det bränsle som används är befriat från punktskatt eller så att aktören ansöker om återbäring av de betalda skatterna.

3.3 Bränsledistribution

I Finland tillämpas inget sådant distributionsnät eller distributionssystem för bränslen enligt vilket slutkonsumenter av bränsle kan identifieras i förväg på ett pålitligt sätt. Beskattningen av bränslen sker i partiledet, och samma skattenivå tillämpas för allt bränsle som släpps ut på marknaden enligt bränslets kvalitet, oberoende av dess användningsändamål. Färgning av bränslet används för att särskilja lättare beskattad lätt brännolja från dieselolja. Slutanvändningen av lätt brännolja övervakas i huvudsak av Tullen.

I nuläget är det omöjligt att verkställa den nya utsläppshandeln för bränsledistribution inom tillämpningsområdet enligt direktivet så att slutanvändarna av bränsle kan identifieras i förväg. I de befintliga strukturerna, såsom punktskatt och distributionsskyldighet, har den som bestämmelserna gäller ingen skyldighet att övervaka slutanvändningen, och därför finns inga strukturer som möjliggör tillsyn. De bränsleslag problemet berör inkluderar bensin, diesel och lätt brännolja inom flera olika sektorer av slutanvändning. Frågan behandlas närmare i en bedömningspromemoria. Nedan beskrivs den nuvarande distributionen av bränsle som inte hör till tillämpningsområdet.

Bränsle som distribuerats till Försvarsmakten och försvaret

Till Försvarsmakten distribueras bränsle direkt till garnisonerna genom separat distribution. Också till gränsbevakningsväsendet distribueras bränsle genom separat distribution för luftfart och sjötransporter. Dessa bränsleströmmar kan identifieras i förväg, och det är möjligt att särskilja dem från det bränsle som distribueras inom tillämpningsområdet för utsläppshandeln. Bränsle som levereras till Försvarsmakten och gränsbevakningsväsendet genom separat distribution ingår inte i tillämpningsområdet för utsläppshandeln för bränsledistribution. Försvarsmaktens och Gränsbevakningsväsendets fordon tankar delvis vid allmänna servicestationer. Eftersom det bränsle som inte distribueras separat till Försvarsmakten och

gränsbevakningsväsendet i praktiken omfattas av utsläppshandeln, betalar dessa myndigheter den extra kostnad utsläppshandeln medför för det bränsle som skaffas på detta sätt.

Sjötransport

För sjötransport används väldigt många olika slags tankningsmöjligheter, beroende på fartygets användningsbehov och storlek. En betydande del av bränslet för fritidsbåtar köps inte enbart vid sjömackar utan också vid mackar för vägtransport, bl.a. till följd av prisskillnaden för bränslet. En liter bränsle som köps vid en sjömack kan kosta flera tiotals cent mer än vid bränslestationer för vägtransport, bl.a. till följd av liten konkurrens, dyr tankningsinfrastruktur och distribution samt den korta båtsäsongen. Beroende på motor tankas båtarna med samma bränslen som används för vägtransport, det vill säga dieselolja och motorbensin.

Mindre fartyg (bruttodräktighet 0–400) kan använda olika bränslekvaliteter och utnyttja flera slags tankningslösningar, t.ex. bränslestationer på land och lösa bränsletankar. De flesta fartyg i denna storleksklass, i synnerhet större fartyg, tankas på samma sätt som fartyg med en bruttodräktighet över 400, det vill säga i hamn från en tankbil.

Större fartyg (bruttodräktighet 401–4 999) sköter i huvudsak bränslekompletteringar i hamn genom likadana arrangemang som de fartyg som omfattas av utsläppshandeln för sjötransport (bruttodräktighet 5 000). I huvudsak använder de också andra bränslen än fritidsbåtar.

Ett element i distributionssystemet för sjötransport är att bränslet överläts skattefritt till vissa fartyg. Enligt lagen är bränsle som konsumeras av fartyg som inte används för privat nöjestråfik skattefritt. Skattefriheten genomförs delvis genom att den skatt som erläggs för bränsle som fartyget använder för sådana syften på ansökan återbärs till utövaren av fartygstråfik. Till vissa fartyg får bränslet dock direkt överlätas skattefritt ur en godkänd upplagshavares skattefria upplag i enlighet med 6 a § i förordningen om accis på flytande bränslen (1547/1994).

Luftfart

Inom luftfarten beror stället där bränsle tankas på typen av flygplan och motor. I synnerhet inom hobbyluftfarten är det möjligt att använda bensin eller dieselolja som hämtas vid ett distributionsställen för vägtransport. Merparten av det bränsle som används för luftfart är flygpetroleum, av vilket största delen används i flygplan och helikoptrar med turbinmotorer. Också småplan med dieselmotor använder vanligen flygpetroleum som bränsle. Distributionen av flygpetroleum sköts i huvudsak av bränsle företag på flygplatserna direkt från tankbilar till luftfartygen. Flygpetroleum distribueras fritt från punktskatt, eftersom nästan allt bränsle används i trafikluftfart eller annat flygarbete. Till den del bränsle använts för privat nöjesluftfart redovisar luftfartygets användare punktskatten till beskattaren.

Största delen av luftfartygen med kolmotorer har bensinmotor, där vanligen flygbensin används för bränsle. I synnerhet en del mindre luftfartyg kan utöver flygbensin också använda motorbensin som bränsle. Flygbensin distribueras på i huvudsak från självbetjäningautomater på de flygplatser där den är tillgänglig. Flygbensin själs med punktskatt, och luftfartygets användare kan i efterhand ansöka om återbäring av punktskatten till den del bränslet inte har använts för privat nöjesluftfart. Tankning av motorbensin i luftfartyg sker i stor utsträckning på samma sätt som för fritidsbåtar. Luftfartyg med pontoner kan också utnyttja mackar i bådhamnar. En del luftfartyg med dieselmotorer kan utöver flygpetroleum också använda dieselolja med vissa begränsningar. I praktiken används dieselolja inte i nämnvärd omfattning inom luftfarten.

Spårbunden trafik

Inom spårbunden trafik används separat distribution av bränsle (lätt brännolja), och därför kan slutanvändaren identifieras i förväg. Bränsle för diesellokomotiv inom spårbunden trafik levereras genom separat distribution. VR Group Abp har en skyldighet att tillhandahålla tankställen. VR har 24 fasta tankställen, och dessutom 4 mobila tankställen för vilka avrinningsbassänger och annan infrastruktur beaktats, men tankningen sker direkt från lastbilar. De tankplatser VR administrerar finns på VR:s och Trafikledsverkets mark och vid spårssystemet. VR:s tankningssystem tillhandahåller endast en bränslekvalitet (Neste lätt brännolja), som stegvis växlar mellan vinter- och sommarkvalitet höst och vår.

Merparten av materien för gods- och persontrafik är elektrisk. Dieseldriften har större betydelse i godstrafiken eftersom bannätet delvis inte är elektrifierat, i synnerhet på banavsnitt utan persontrafik. Utöver godstågstrafiken används dieseldrift också i växelarbete vid fabriker och hamnar samt på bangårdar, vid trafik med och drift av arbetsmaskiner för banskötsel, i liten utsträckning i museiaktörers trafik samt för intern logistik vid en del industrianläggningar. Sammanlagt kan det finnas flera tiotals företag inom olika branscher som äger diesellokomotiv.

Jordbruk och skogsbruk

Bränsle för arbetsmaskiner inom jord- och skogsbruket som använder lätt brännolja skaffas ofta som direkt leverans till gården eller arbetsplatsen, och delvis vid servicestationer. Bränsle för arbetsmaskiner inom skogsbruket skaffar ofta t.ex. entreprenören själv vid servicestationer, och bränslet transporteras till skogsmaskinen i skogen. Också bränsle för andra arbetsmaskiner, såsom t.ex. arbetsmaskiner inom byggnadssektorn som hör till tillämpningsområdet för utsläppshandeln enligt direktivet, skaffar vanligen entreprenören. På marknaden verkar också bränsleserviceföretagare som levererar bränsle till slutanvändare. För värmeproduktion för produktionsbyggnader inom jord- och skogsbruket används ofta separat distribution, men också andra anskaffningsmetoder kan användas.

På lantgårdar kan likadant bränsle användas både för uppvärmning av en bostadsbyggnad som hör till tillämpningsområdet för utsläppshandeln för distributörer och inom jordbruk som inte hör till tillämpningsområdet, såsom arbetsmaskiner eller torkar, om bara en gårdstank finns på gården. Det är typiskt för jord- och skogsbrukstraktorer att de också kan användas för andra ändamål såsom t.ex. vinterunderhåll eller andra entreprenader. Då ska antingen dieselolja användas som bränsle, eller så ska en lagstadgad dygnsavgift betalas till Transport- och kommunikationsverket som kompensation för att bränsle med lägre skattesats används.

4 Förslagen och deras konsekvenser

4.1 3.2 De viktigaste förslagen

Det föreslås att det stiftas en ny lag om handel med utsläppsrätter för distribution av fossila bränslen. Genom lagen genomförs utsläppshandelsdirektivet för byggnads- och vägtransportsektorerna samt ytterligare sektorer.

Den föreslagna lagen ska tillämpas allmänt på konsumtion och överlåtelse av bränsle som inte omfattas av den allmänna utsläppshandeln. Tillämpningsområdet omfattar inte överlåtelse av bränsle för annan förbränning än konsumtion. De bränslen som omfattas av tillämpningsområdet är de fossila bränslen i flytande form och gasform som avses i 2 och 2 a § i bränsleskattelagen och i 2 och 2 a § i elskattelagen, med undantag för torv och tallolja.

Det föreslås att utsläppshandelsdirektivets tillämpningsområde utvidgas nationellt till att omfatta bränslen för jord- och skogsbruk och för fritidssjöfart. Tillämpningsområdet föreslås utvidgas nationellt, eftersom tillämpningsområdet enligt utsläppshandelsdirektivet inte kan genomföras med nuvarande bränsledistribution utan betydande och kostnadsineffektiva ändringar i bränsledistributionen. Den föreslagna lagen ska dock inte tillämpas på bränslen som distribueras separat för försvarsmaktens, spårtrafikens eller den kommersiella sjöfartens bruk, och inte heller på flygpetroleum och flygbensin som används som bränsle för luftfart. Avgränsningen av tillämpningsområdet basera för den kommersiella sjöfartens del på villkoren för skattefri överlåtelse av bränsle, enligt vilka skattefritt bränsle till viss del får överlåtas till fartyg för sjötransport. Avgränsningen av tillämpningsområdet innebär att distribution av bränsle till kommersiella fartyg som inte omfattas av separat distribution av skattefritt bränsle är en verksamhet som hör till den föreslagna lagens tillämpningsområde.

Det föreslagna systemet för utsläppshandeln för distribution av fossila bränslen motsvarar i stor utsträckning den allmänna utsläppshandeln. De skyldigheter som berör utsläppshandeln gäller reglerade enheter, som i regel är punktskatteskyldiga för det bränsle som frisläpps för konsumtion. Enligt förslaget är det tillåtet att genom ett avtal överföra skyldigheterna som berör utsläppshandeln på en annan reglerad enhet, vilket kan innebära att en punktskatteskyldig som använder bränsle som hör till tillämpningsområdet inte berörs av skyldigheterna om denna skaffar bränsle för eget bruk av en reglerad enhet som hör till tillämpningsområdet och som tar ansvar för de skyldigheter som berör utsläppshandeln enligt den föreslagna lagen. I den föreslagna lagen finns också bestämmelser om ändringar i en reglerad enhets verksamhet, såsom konkurs eller överlåtelse av verksamhet.

Det föreslås att i lagen tas in de skyldigheter utsläppshandelsdirektivet förutsätter i fråga om utsläppstillstånd, plan för övervakning samt övervakning, rapportering och verifiering av utsläpp. Vidare innehåller lagen bestämmelser om den totala antalet utsläppsrätter och om auktionering av dem samt om reglerade enheters skyldighet att överlämna utsläppsrätter. Reglerade enheter är skyldiga att ansöka om utsläppstillstånd och godkänna en övervakningsplan för sin verksamhet från och med 2025. Dessutom ska reglerade enheter övervaka sina utsläpp på ett tillförlitligt och heltäckande sätt samt årligen verifiera och rapportera dem. På verifieringen av utsläppen tillämpa kraven enligt kommissionens övervakningsförordning.

Från och med 2027 ska reglerade enheter överlämna utsläppsrätter som motsvarar utsläppen från de fossila bränslen som distribuerats under året. Utsläppsrätter överlämnas första gången hösten 2028. Den sammanlagda antalet utsläppsrätter bestäms på EU-nivå enligt utsläppshandelsdirektivet, och den minskas årligen enligt den linjära minskningsfaktorn. Utsläppsrätter utfärdas genom auktion. Bestämmelser om genomförande av auktioner och om fysiska och juridiska personers rätt att lägga bud finns i auktionsförordningen. Liksom inom den allmänna utsläppshandeln sköter Energimyndigheten också de uppgifter som ankommer på auktionsförrättaren i det nya utsläppshandelssystemet. Finlands andel av auktionsintäkterna baseras på varje medlemsstats andel enligt utsläppshandelsdirektivet samt på eventuella auktionsintäkter som inflyter till följd av utvidgning av tillämpningsområdet, till vilka ett medlemsland som genomfört en utvidgning får tillgång till fullt belopp. Medlemsstaternas andelar enligt direktivet eller en andel av statens medel som motsvarar dem ska användas för de syften som anges i bilaga IV till utsläppshandelsdirektivet.

För det nya utsläppshandelsdirektivet skapas utsläppsrätter som är separata från det allmänna utsläppshandelssystemet. Liksom inom den allmänna utsläppshandeln sker innehav, överlåtelse, annullering och användning av utsläppsrätter för överlämningskyldigheten i unionsregistret.

Med stöd av den gällande lagen om utsläppshandel är Energimyndigheten nationell övervakare av unionsregistret.

Reglerade enheter ska anlita en ackrediterad kontrollör som är godkänd med stöd av denna lag för verifiering av utsläppsrapporten. I den föreslagna lagen ingår bestämmelser om krav på samt godkännande av och uppgifter för kontrollörer. Bestämmelser om detaljerade krav som gäller kontrollörens uppgifter samt om ackreditering av kontrollörer finns i kommissionens övervakningsförordning.

Enligt förslaget ska Energimyndigheten svara för tillsynen över handeln med utsläppsrätter för bränsledistribution och vara registermyndighet och auktionsförrättare. Vidare föreslås att det införs bestämmelser om rätten att få information och utföra inspektioner, bestämmelser om ändringssökande samt bestämmelser om påföljder. I fråga om påföljder förutsätter utsläppshandelsdirektivet att en överskridningsavgift påförs om en reglerad enhet inte överlämnar ett antal utsläppsrätter som motsvarar dess utsläpp, samt att Energimyndigheten offentliggör den informationen.

4.2 De viktigaste konsekvenserna

4.2.1 Miljökonsekvenser

Prisstyrningen av distributörernas utsläppshandel gäller koldioxid som frigörs vid förbränningen av bränslen. Utsläpp från förbränning av torv och fast biomassa omfattas inte av utsläppshandeln för distributörer. Enligt arbets- och näringsministeriets uppskattning i januari 2024 var CO₂-utsläppen från bränslen som omfattas av systemet inom minimitillämpningsområdet för direktivet 2021 ca 13,7 Mt. Uppskattningen innefattar inte utsläpp från uppvärmning av produktionsenheter för jord- och skogsbruk samt fiske och inte heller utsläpp från skogsarbetsmaskiner, liksom inte heller utsläpp från fritidsbåtar. CO₂-utsläppen från de källorna var 2021 sammanlagt ca 1,39 Mt, varav 0,38 Mt härrörde från jord- och skogsbruk samt fiske, 0,87 Mt från arbetsmaskiner inom jord- och skogsbruk samt 0,15 Mt från fritidssjöfart. I sin helhet omfattar tillämpningsområdet enligt denna proposition, inklusive den nationella utvidgningen av tillämpningsområdet, sammanlagt ca 15 Mt CO₂-utsläpp inom ansvarsfördelningssektorn, enligt utsläppsuppgifter för 2021.

Utsläppskälla	IPCC-kategori	Hör till tillämpningsområdet	Inkluderas i tillämpningsområdet genom ett nationellt beslut	Hör inte till tillämpningsområdet
Energiindustrin*	1A1	0,23		
Industri och byggande*	1A2	0,82		
Arbetsmaskiner inom industrin	1A2g vii	1,135		
Vägtransport	1A3b	9,383		
Järnvägstransport	1A3c			0,71
Uppvärmning inom handel, service och offentlig sektor	1A4ai	0,874		
Arbetsmaskiner inom handel, service och offentlig sektor	1A4ii	0,294		

Uppvärmning av hushåll	1A4b i	0,679		
Arbetsmaskiner i hushåll	1A4b ii	0,162		
Uppvärmning av byggnader för jord- och skogsbruk samt fiske	1A4ci		0,375	
Arbetsmaskiner inom jord- och skogsbruk	1A4ci i		0,867	
Fiskefartyg	1A4ci ii			0,98
Fritidssjöfart**	1A3d		0,148	
Inrikes vattentransporter**	1A3d			0,205
Ansvarsfördelningssektorn	1A3a			0,079
Övriga (inkl. försvarsmakten)	1A5			0,686
Totalt		13,577	1,39	2,66

*ANM uppskattning av utsläpp exklusive torv och avfallsförbränning

**Fritidsbåtstrafiken ingår i utsläppen från inrikes sjöfart. Enligt Statistikcentralen var CO₂-utsläppen från inrikes sjöfart 0,353 Mt, av vilket utsläppen från fritidsbåtstrafiken enligt MEERI-modellen som VTT upprätthåller var 0,148 Mt 2021.

Konsekvenser för utsläppen inom ansvarsfördelningssektorn

Den framtida utvecklingen av utsläppen inom ansvarsfördelningssektorn har bedömts i PEIKKO-projektet, som hör till VN TEAS-verksamheten.² Enligt projektets slutrapport som publicerades i juni 2024 blir effekten av den nya utsläppshandeln för bränsledistribution på utsläppen 2030 inom ansvarsfördelningssektorn 0,33 Mt. Uppskattningen utgick från ett pris på 50 euro per ton för utsläppsrätter. Analysen visar dock att utsläppshandeln kan få större och mer betydande konsekvenser för utsläppen efter 2030 när utsläppsrätternas pris kan antas stiga.

I uppskattningen ingår inte eventuella konsekvenser av den nationella utvidgningen för utsläpp från jord- och skogsbruk, men uppskattningen innefattar användningen av bränslen för vägtransport också inom fritidsbåtstrafiken. Inga uppgifter om sektorspecifika effekter på utsläppen publicerades i slutrapporten för PEIKKO-projektet.

Konsekvenser av utvidgningen av tillämpningsområdet

Utvidgningen av tillämpningsområdet förstärker åtgärderna för utsläppsminskning inom ansvarsfördelningssektorn. Jämfört med utsläppen 2021 ökar de utsläpp som ingår i systemet med ca 1,39 Mt. Tills vidare är ingen bedömning av utvidgningens inverkan på utsläppen tillgänglig. Merparten av de utsläpp som i och med utvidgningen inkluderas i systemet kommer

² [Basscenarier för helheten av energi- och klimatåtgärder på väg mot nollutsläpp \(PEIKKO\) | Utnyttja kunskapen \(tetiokaytoon.fi\)](#)

från energianvändning inom jordbruket. Utsläppen inom jordbrukssektorn bedöms minska långsamt också inom den närmaste framtiden. Eventuella åtgärder för att kompensera bränslekostnader gör att utsläppen minskar mindre, om de genomförs på ett sätt som direkt sänker priset på det bränsle som konsumeras.

Konsekvenser för trafiken

Enligt klimatpanelens rapport 4/2022 minskar en utsläppshandel med ett pris på 50 euro per ton utsläppen från trafiken med 0,15 Mt (intervall 0,07–0,4 MT) år 2030. VTT bedömde efter att kommissionens förslag antogs, att utsläppsminskningar på högst 0,3–0,4 MT kan uppnås med det priset. Enligt en färsk bedömning som VTT gjort inom PEIKKO-projektet är den nya utsläppshandelns effekt totalt 0,33 Mt år 2030. I slutrapporten för PEIKKO-projektet framförs ingen fristående bedömning av utsläppsminskningar inom trafiken.

Fritidssjöfart

Enligt Meeri-modellen från 2021 använde fritidsbåtar sammanlagt 55 646 ton bränsle per år (jfr: enligt LIISA-modellen användes totalt 3 705 260 ton bränsle för vägtransport), och utsläppen var 148 241 ton CO₂ per år. Ingen fristående bedömning finns av bränsledistributionens inverkan på utsläppen från fritidsbåttrafiken, utan den bränsleanvändningen ingår i uppskattningen i PEIKKO-projektet.

Konsekvenser för separat uppvärmning

De årliga utsläppen från uppvärmning varierar något beroende på uppvärmningsbehovet respektive år. Utsläppen från separat uppvärmning var 2,2 Mt CO₂-ekv. år 2021. Utsläppen från servicesektorn (offentlig och privat) och från boende var vardera 0,9 Mt och från jordbruket 0,4 Mt.

Omkring 56 000 småhus kan bedömas avstå från oljeuppvärmning under perioden 2022–2026; ca 32 000 av dessa har redan gjort det under perioden 2022–2023. Med en genomsnittlig oljekonsumtion på 2 200 liter per hus och år innebär detta en minskning av utsläppen från separat uppvärmning av bostäder på ca 0,33 Mt från 2021. Om man avstår från oljeuppvärmning i nuvarande takt kan utsläppen från husbolag bedömas minska med 0,003 Mt från 2021 års nivå fram till utgången av 2026.

I så fall är de utsläpp från separat uppvärmning av bostadsbyggnader som omfattas av utsläppshandeln är 0,7 Mt 2026. Detta är en potential för minskning av utsläppen från bostadsbyggnader som utsläppshandeln kan påverka.

I Finland är prisflexibiliteten enligt efterfrågan på separat uppvärmning väldigt osäker, vilket också innebär att bedömningarna av utsläppsminskningarna är väldigt osäkra. Om utsläppsminskningen uppskatta på motsvarande sätt som för transportsektorn, så att det penningbelopp som används för separat uppvärmning är konstant, leder en prishöjning på 7,9 % till en motsvarande minskning av utsläppen vilket innebär 0,4 Mt för separat uppvärmning av bostäder 2030.

Trots att en prishöjning förbättrar lönsamheten för investeringar i energieffektivitet och byte av uppvärmningsmetod i kommuner, i den privata servicesektorn och inom den industri som står

utanför den nuvarande utsläppshandeln, är effekten på de sektorernas utsläpp mycket svår att uppskatta.

Om utsläppshandelns inverkan på bränslepriserna blir väldigt liten, kan nationella styrmedel få större inverkan på utsläppen än utsläppshandeln.

Konsekvenser för industri och värmeproduktion som inte omfattas av den allmänna utsläppshandeln

Enligt förhandsuppgifter var övriga energibaserade utsläpp, till vilka räknas utsläpp från separat elproduktion och kraftvärmeproduktion som inte omfattas av utsläppshandeln, bränslebaserade utsläpp från industri och pannanläggningar som betjänar industrin som inte omfattas av utsläppshandeln samt utsläpp från kommunalt avfall och blandavfall som bränns i avfallskraftverk, 2021 sammanlagt 1,84 Mt CO₂-ekv, vilket är ca 3,8 % av Finlands sammanlagda utsläpp och ca 6,7 % av utsläppen inom ansvarsfördelningssektorn. Utsläppen har under de senaste åren hållit sig på ungefär samma nivå. Utsläppen från separat elproduktion och kraftvärmeproduktion var enligt förhandsuppgifter 0,25 t CO₂-ekv. år 2021. De bränslebaserade utsläppen från industri och pannanläggningar som betjänar industrin var sammanlagt 0,9 Mt CO₂-ekv.

Konsekvenser för arbetsmaskiner

Utsläppen av växthusgaser från arbetsmaskiner uppgick 2022 till 2,5 Mt CO₂-ekv., vilket är ca 5 % av Finlands totala utsläpp och 9 % av ansvarsfördelningssektorns utsläpp. Arbetsmaskinernas utsläpp har under de senaste åren hållit sig på ungefär samma nivå. Av utsläppen från arbetsmaskiner uppkom 46 % inom industrin, medan 12 % kom från servicesektorn, 36 % från jord- och skogsbrukets arbetsmaskiner och 7 % från hushållens arbetsmaskiner.

Konsekvenser för utsläppen från jord- och skogsbruk

Utsläppen av metan och dikväveoxid inom jordbruket rapporteras inom ansvarsfördelningssektorn, och koldioxidutsläppen inom LULUCF-sektorn. Utsläppen från jordbrukets arbetsmaskiner, den fastighetsspecifika uppvärmningen och spannmålstorkarnas bränsleanvändning rapporteras inom energisektorn, som hör till ansvarsfördelningssektorn. De energibaserade utsläppen inom jord- och skogsbruket samt fiskerinäringen var 2021 sammanlagt 1,25 Mt CO₂-ekv. I den siffran ingår inte utsläpp från fiskefartyg för kommersiellt fiske. Av utsläppen bestod merparten, eller 0,87 Mt CO₂-ekv., av utsläpp från arbetsmaskiner inom jord- och skogsbruket. Energianvändningen i produktionsbyggnader inom jord- och skogsbruket samt fiskerinäringen genererade 0,38 Mt CO₂-ekv. I klimatårsberättelsen för 2023 uppskattas de till 6 % av utsläppen inom ansvarsfördelningssektorn.

Enligt uppgifter från växthusgasinventeringen uppgick utsläppen från separat uppvärmning 2021 till 2,2 och 2022 till ca 1,9 Mt CO₂-ekv. Bostadshusens andel av utsläppen från separat uppvärmning år 2022 var 36 %, affärs- och servicebyggnadernas andel 42 % och jordbrukets andel 22 %. Utsläppen från uppvärmning av jordbruksbyggnader var därmed 0,42 Mt CO₂-ekv 2022. Utsläppen från växthusproduktion ingår i den siffran, och uppgick 2020 till ca 0,03 Mt.

Om arbetsmaskiner och spannmålstorkar granskas separat, var utsläppen från arbetsmaskiner inom jordbruket enligt KHK-inventeringsuppgifterna 2022 ca 0,56 Mt CO₂-ekv., utsläppen från spannmålstorkar 0,23 Mt CO₂-ekv och utsläppen från skogsmaskiner ca 0,33 Mt CO₂-ekv.

På uppdrag av jord- och skogsbruksministeriet genomförde VTT 2017 utredningen "Kehityspolut työkoneiden biokaasutekniikkaan". I utredningen framfördes en bedömning av de mest potentiella användningsändamålen i fråga om arbetsmaskiner där biometan / metan kan vara ett beaktansvärt alternativ till dieseldrivna arbetsmaskiner. De viktigaste användningsändamål som identifierades var arbetsmaskiner med en rätt liten genomsnittlig energiförbrukning, som opereras i närheten av tankningsinfrastruktur. De arbetsmaskiner som bäst motsvarar detta är mindre traktorer i effektklassen 50–100 kW på lantgårdar.

I rapporten Kostnadseffektiva sätt att förminska utsläpp från mobila arbetsmaskiner (på finska) som VTT genomförde 2022 konstateras i fråga om alternativa drivmedelslösningar för åker- och skogstraktorer, att om arbetsmaskinens tank eller batteri inte räcker till för hela arbetsprestationen under ett arbetspass, lämpar sig drivmedel i flytande form eller gasform med en flyttbar lagertank bäst eftersom de har högre energidensitet och tankningseffekt än el.

Utifrån dessa bedömningar är inga snabba förändringar att vänta i fråga om drivmedel för jordbrukstraktorer. Eventuella åtgärder som kompenserar stigande bränslekostnader minskar den utsläppsminskande effekten.

4.2.2 Ekonomiska konsekvenser

4.2.2.1 Konsekvenser för slutanvändare av bränsle

Den nya utsläppshandelns konsekvenser drabbar i huvudsak slutanvändare av bränslen till följd av stigande bränslepriser. Betydande osäkerhet gäller priset på utsläppsrätter i den nya utsläppshandeln för distribution av fossila bränslen. Eftersom prisbildningen sker på den europeiska marknaden, har utvecklingen av utsläppen i Finland ingen avsevärd inverkan på prisbildningen för utsläppsrätter.

Enligt nuvarande analyser är det möjligt att priset för utsläppsrätter stiger högre än pristaket på 45 euro (enligt 2020 års priser) som anges i direktivet redan under de första åren efter att prissättningen inleds.

Kostnaderna för slutanvändare står i direkt förhållande till mängden bränsle som används. Konsekvenserna påverkas i väsentlig grad av i vilken mån slutanvändarna av bränsle kan ändra sitt beteende och minska användningen av bränsle som omfattas av utsläppshandeln.

I den nya utsläppshandeln för bränsledistribution ska reglerade enheter för att köpa bränsle köpa utsläppsrätter baserade på koldioxidinnehållet i det bränsle som överläts. Utsläppsrätterna kommer sannolikt att auktioneras på en auktionsplattform för utsläppsrätter som är gemensam för EU. Utsläppsrätternas pris bestäms enligt efterfrågan och utbud. Den nya utsläppshandeln får konsekvenser inte enbart för punktskatteskyldiga, såsom bränsledistributörer och industriella punktskatteskyldiga slutanvändare, utan också för slutanvändare av bränsle. Distributionsföretagen kan minska behovet av utsläppsrätter för utsläppshandeln genom att tillsätta hållbara bränslen så att CO₂-utsläppen per liter bränsle minskar. I verkligheten kan det antas att systemet inte skapar incitament att öka mängden hållbara bränslen så länge priserna och punktskatterna för fossila bränslen och utsläppsrätter samt punktskatter och eventuella påföljdsavgifter för distributionsskyldigheten inte överskrider inköpspriset för alternativa bränslen. Utsläppsrätternas pris överförs då till prissättningen för bränsle, vilket innebär att bränslepriset för slutanvändare stiger enligt utsläppsrätternas pris så att priset återspeglar den externa effekten av de utsläpp bränslet orsakar. Utsläppshandelns påverkansmekanism består därmed i att priset för fossila bränslen stiger. Bränslepriset består av priset för råvaran till bränslet, t.ex. världsmarknadspriset för olja, kostnader för eventuell raffinering,

distributionskostnader, distributörernas marginal, punktskatt, mervärdesskatt samt eventuell priseffekt av distributionsskyldighet för förnybara bränslen och i framtiden också priseffekten av utsläppsrätter, Den som levererar bränslet fattar självständiga beslut om prissättning för sina produkter, inklusive hur tilläggskostnaderna för utsläppshandeln fördelar mellan olika produktsegment.

4.2.2.2 Konsekvenser för kostnader för drivmedel för vägtransport

Utsläppshandelns konsekvenser för priset på bränsle för vägtransport bedöms i en utredning som Ramboll genomförde 2022. I utredningen bedömdes ändringarna i bränslepriset som en skillnad till jämförelsealternativet. Som jämförelsealternativ definierades tre olika uppskattade utvecklingsspår i fråga om världsmarknadspriserna för fossil bensin, dieselolja och gas samt förnybar dieselolja, etanol, biogas, el och väte. Prisscenarierna för utvecklingen av dessa världsmarknadspriser är lågt pris, en baskurva och högt pris.

Enligt utredningen leder utsläppshandeln, om utsläppsrätterna kostar 50 euro per ton, priset för bensinblandningar med 16 cent per liter och för dieselblandningar med 11 cent per liter 2030. I kalkylen beaktas andelen förnybart bränsle i bränsleblandningarna enligt den lag om distributionsskyldighet som var i kraft 2021. Det bör noteras att ändrade bestämmelser i fråga om såväl beskattning av bränsle som distributionsskyldighet inverkar på hur mycket utsläppshandeln påverkar bränslepriserna. I kalkylerna beaktas inte de ändringar i bränslebeskattningen och distributionsskyldigheten som anges i regeringsprogrammet för statsminister Orpos regering. Ändringar i distributionsskyldigheten påverkar hur stor andel av bränsleblandningen som består av fossilt bränsle och därmed för hur stor andel av blandningen distributören måste skaffa utsläppsrätter som motsvarar utsläppen.

Om priset på utsläppsrätter är 50 euro per ton, stiger den årliga driftskostnaden för en personbil i genomsnitt med 113 euro, för en paketbil med 133 euro, för en buss med 1 855 euro, för en lastbil utan släpvagn med 314 euro och för en lastbil med släpvagn med 3 643 euro. I företagsbruk är den mervärdesskatt som ingår i bränslekostnaderna avdragsgill, vilket innebär att den direkta kostnadseffekten är cirka 19 % mindre än vad som anges ovan. Utsläppshandelns effekt på den årliga kostnaden för alla körningar inom vägtransporter är 517 miljoner euro 2030. Med högre utsläppsrättspriser ökar också kostnaderna. Det bör noteras att kostnadseffekterna påverkas i betydande grad av hur snabbt bilparken elektrifieras.

Utsläppshandelns priseffekter berör också busstrafiken och därmed kollektivtrafiken, vilket innebär att priseffekterna också kan överföras på biljettpriserna inom kollektivtrafiken. Den lokala kollektivtrafiken elektrifieras snabbt, men inom fjärrtrafiken har elektrifieringen inte påbörjats eftersom laddningsinfrastruktur fattas och teknologin för elbussar för långa resor utvecklas långsammare. Många faktorer påverkar biljettpriserna, och en noggrannare uppskattning i euro är inte möjligt.

Uppskattningarna innehåller betydande osäkerhetsfaktorer. I utredningen bedömdes ändringarna i bränslepriset som en skillnad till jämförelsealternativet. Som jämförelsealternativ definierades tre olika uppskattade utvecklingsspår i fråga om världsmarknadspriserna för fossil bensin, dieselolja och gas samt förnybar dieselolja, etanol, biogas, el och väte. Prisscenarierna är lågt pris, baskurva och högt pris. I jämförelsealternativen beaktas också effekterna av en distributionsskyldighet på nuvarande nivå.

Av de granskningar av efterfrågan om gjordes i samband med utredningen kan den slutsatsen dras att de bedömningar som gjorts av konsekvenserna EU:s 55-procentpaket för kostnaderna för vägtransport är giltiga om priserna för bensin och dieselolja 2030 understiger 1,80 euro per

liter. Om literpriserna 2030 är omkring 2,20 euro, påverkas efterfrågan så att de uppskattade kostnadseffekterna för personbilar minskar med ca 12 % och för lastbilar med ca 4 %. De lägre totalkostnaderna beror på att högre priser leder till mindre körning vilket också leder till lägre totala kostnader. Beräkningarna i utredningen har gjorts utifrån sådana bakgrundsprognoser där man inte beaktat Rysslands invasion av Ukraina som inleddes den 24 februari 2022 och inte heller höjningen av bränslepriserna till följd av den.

Propositionen innebär att tillämpningsområdet utvidgas till den del av sjöfarten för vilken ingen skattefri separat distribution finns. Bränslepriserna för de aktörerna stiger. För dessa sektorer har ingen modellering av pris- och kostnadseffekter gjorts.

4.2.2.3 Konsekvenser för uppvärmningskostnaderna

I fråga om uppvärmning av byggnader är effekten av ett pris för utsläppsrätter på 50 euro per ton koldioxid mindre än den förverkligade månatliga prisvariationen under 2022. Enligt Statistikcentralens uppgifter var priset på lätt brännolja i genomsnitt 170 cent per liter i januari–mars 2022. prishöjningen för helt fossil uppvärmningsbrännolja blir med ett pris för utsläppsrätter på 50 euro per ton 13,3 cent per liter eller 7,9 % av medelpriset för 2022, om övriga faktorer såsom kostnadsstruktur och beskattning är oförändrade.

Med medelkonsumtionen 2 200 liter per år för småhus är merkostnaden 294 euro per år. Skillnaderna i årskonsumtion är avsevärda, men en stor del av de större byggnader som tidigare använde olja och som behåller sitt värde har redan bytt till någon annan uppvärmningsmetod. Å andra sidan kan oljekonsumtionen vara högre om byggnaden är i dåligt skick, uttryckligen för hushåll som inte kan investera i grundförbättringar.

I oljeuppvärmda husbolag, i synnerhet i höghusolag, är kostnaderna via skötselvederlaget i genomsnitt lägre än för småhus. I klassificeringen av användningsändamål för energicertifikat definieras tre typiska våningshus av olika ålder. Vid ett pris på 50 euro per ton koldioxid blir merkostnaden i genomsnitt under 100 euro per år och bostad i energieffektiva höghus med oljeuppvärmning, och under 200 euro i höghus från 50–60-talet.

Enligt uppgifter som Kommunförbundet lämnade i samband med remissrundan är oljekonsumtionen i kommunala servicebyggnader normalt 5–10-faldig jämfört med oljekonsumtionen för småhus (2 200 liter per år). Merkostnaden för utsläppshandeln (13,3 cent per liter) blir då ca 1 500–3 000 € per år och servicebyggnad. Merkostnaden för utsläppshandeln för kommuner och välfärdsområden blir enligt Kommunförbundet omkring 1,5–3 M€ per år.

4.2.2.4 Konsekvenser för hushållens ställning

Konsekvenser för vägtransporterna

Konsekvenserna för hushållens ställning gäller framför allt hushåll med bil som köper fossila bränslen. Konsekvenserna för hushållen bör också bedömas i fråga om hushåll utan bil, eftersom utsläppshandeln också gäller kollektivtrafiken. Enligt en konsumtionsundersökning för 2016 hade 28 % av hushållen ingen bil 2016. I stadskärnorna ägde 54 % av hushållen en bil. Annanstans varierade andelen hushåll med bil mellan 80 och 90 procent. Antalet kilometer som hushållen kör och bränsleförbrukningen påverkas av i vilken typ av bostadsområde hushållen finns och deras möjligheter att röra sig på alternativa sätt, såsom gående, med cykel eller med kollektivtrafik.

Hur stora konsekvenserna blir för hushållen beror på olika hushålls behov av och vana vid bilkörning. Hushållens beteende i fråga om bilkörning och bränslekonsumtion granskas empiriskt per region och inkomstkategori i en rapport från en ekonomisk arbetsgrupp vid Aaltouniversitetet. I rapporten delas hushållen in i 11 inkomstkategorier enligt hushållets årliga nettointkomster med 10 000 euros intervall så att den första inkomstkategorin utgörs av hushåll med nettointkomster på 0–10 000 euro och en sista kategorin av hushåll med årliga nettointkomster över 100 000 euro.

Det konstateras att bränslekonsumtionen ökar kraftigt med stigande inkomstnivå. Antalet körda kilometer trefaldigas mellan den första och åttonde inkomstkategorin, från ca 10 000 till 30 000 kilometer per år. Samtidigt ökar spridningen inom inkomstkategorierna betydligt med stigande inkomster, till och med den åttonde inkomstkategorin. I utredningen konstaterades det att efter årsinkomsterna i den åttonde inkomstkategorin, dvs. 70 000–79 000 euro, leder ökande inkomster intet längre till att antalet kilometer ökar nämnvärt, och inte heller variationen i antal kilometer inom kategorierna ökar nämnvärt. Utsläppshandelns prisseffekt berör de hushåll som kör mycket och som har större inkomster, eftersom hushåll med mindre inkomster kör mindre och äger färre bilar.

Hur hushållens boendeområde påverkar privatbilismen har granskats genom att hushållen delats in i sju typer av boendeområden oberoende av kommungränser. Regionalt är hushållens andel av utsläppen från biltrafik i hela landet större i relation till befolkningens mängd i glesbebyggda regioner och mindre i stadsregioner. I de lägsta inkomstkategorierna ligger utsläppen ganska nära varandra i alla regioner, och skillnaderna mellan regionerna ökar tydligt när årsinkomsterna stiger över 30 000 euro. I mer glesbebyggda regioner ökar variationen inom inkomstkategorierna i fråga om utsläpp mer än i mer tätbebyggda regioner. Med andra ord finns det både fler som rör sig lite med bil och fler som rör sig mycket med bil i glesbebyggda regioner, medan variationen är mindre i mer tätbebyggda regioner, troligen beroende på tillgången till alternativa fortskaffningsmedel såsom kollektivtrafik.

Oberoende av inkomstnivå är utsläppen från körning allra lägst i städernas kärnområden och längre ut i städerna, där utsläppen är mindre än hushållens relativa andel i de regionerna av alla hushåll. I städernas randområden ökar utsläppen i alla inkomstkategorier, men ökningen är störst i de högsta inkomstkategorierna. Den ökning i utsläpp som observerats förklaras av att hushåll med högre inkomster över huvud taget kör mer än hushåll med lägre inkomster. I städernas randområden är utsläppens andel på samma nivå som befolkningens relativa andel av alla hushåll.

När den regionala nivån granskades i VATT:s utredning var bilarnas utsläpp per kilometer enligt officiella siffror lägre i mer urbana regioner än i mer rurala regioner. Vi en jämförelse av de uppskattade verkliga siffrorna var dock skillnaderna betydligt lägre. Det förklaras av att det finns fler nyare bilar i urbana regioner, och för dem är de officiella utsläppsuppgifterna mest underskattade. De regionala skillnaderna i totala utsläpp beror alltså till stor del på antalet körda kilometer. De genomsnittliga utsläppen för hushåll med bil är höst i alla landsbygdsregioner, med undantag för lokala centra på landsbygden. Också i städernas randområden konstateras i genomsnitt utsläpp i samma storleksordning som i landsbygdsregionerna. Resultaten stämmer överens med Aaltouniversitetets forskning.

Inom utsläppshandeln för distributörer (ETS2) sker anpassningen till det mål utsläppstaket ställer upp i praktiken hos slutanvändarna av bränsle, som berörs av de höjda konsumentpriserna för bränsle. Det högre priset innebär att slutanvändarna av bränsle har incitament att minska bränsleanvändningen eller ställa om från fossilt bränsle till andra energikällor. Det bör noteras att utsläppshandelns konsekvenser med tiden alltmer kan beröra de hushåll som för sina

kommunikationer är beroende av bil och av ekonomiska skäl inte kan frigöra sig från konsumtion av fossila bränslen.

Konsekvenser för sjötransporter och luftfart

I fråga om sjötransporter och luftfart berör konsekvenserna för hushåll användare av fritidsbåtar med motor och nöjesflygare. Till den del båtar och luftfartyg som använder bränsle för vägtransport används för fritidsbruk uppkommer konsekvenser för hushållen sannolikt till följd av högre bränslepriser. För fritidsbåtfarare bedöms bränslekostnaderna i genomsnitt stiga med 17 euro per år.³

Segel- och motorbåtar på minst 5,5 meter och motorbåtar över 30 hästkrafter ska registreras, men det finns också många båtar utanför registret. I farkostregistret finns 237 880 fritidsbåtar. Enligt båtundersökningen 2024 finns uppskattningsvis 875 500 båtar med motor i Finland. Från de vanligaste till de ovanligare bedöms båttyperna vara båtar med utombordsmotor under 20 hästkrafter, båtar med utombordsmotor över 20 hästkrafter, båtar med inombordsmotor, segelbåtar, vattenskotrar, motorseglare och bastuflottar. Flest båtar med motor finns i Nyland, Birkaland och Egentliga Finland. I alla landskap finns tusentals båtar med motor. I förhållande till folkmängden finns flest båtar per 100 invånare i Kajanaland (38/100 invånare) och i Södra Karelen (22/100 invånare), och minst i Mellersta Österbotten (10/100 invånare).

Finlands flygförbund har mer än 200 medlemsklubbar i olika delar av landet, och ca 8 000 personmedlemmar. Grenar inom luftfarten som hör till Flygförbundet är fallskärmssport, skärmflygning, motorflygning, ultralätta flygplan, hängglidning, varmluftsballonger samt experimental-flygning. År 2023 fanns 2 440 giltiga certifikat för fritidspiloter i Finland.

Som luftfartyg betraktas flygplan, helikoptrar och gyrokoptrar, segel- och motorsegelflygplan, luftfartyg som är lättare än luften (bl.a. varmluftsballonger) och ultralätta flygplan som är införda i det luftfartygsregister Traficom för eller motsvarande. I civilregistret finns 1 855 luftfartyg som står utanför utsläppshandeln (ETS1), av vilka 841 flygplan, 143 helikoptrar, 417 segelflygplan och motorsegelflygplan, 369 ultralätta flygplan, 66 varmluftsballonger och zeppelinare samt 19 gyrokoptrar. Till den del motorbensin eller dieselolja används i de luftfartygen och de används för fritidsluftfart uppkommer konsekvenser för hushållen till följd av eventuella högre bränslepriser.

Konsekvenser för uppvärmningen

Enligt Statistikcentralens statistik över inkomstfördelningen fördelades hushållen med oljeuppvärmning 2018 väldigt jämnt mellan olika inkomstkventiler, men inga färskare uppgifter är tillgängliga. Av hushållen fanns 20 % i den lägste inkomstkventilen och 21 % i den näst lägsta, 22 % i den tredje, 22 % i den fjäre och 16 % i den högsta inkomstkventilen. De två lägsta inkomstkventilernas andel var dock sammanlagt 41 %, och andelen har sannolikt ökat när de som kan investera har utnyttjat olika slags stödåtgärder. Gruppen med de lägsta inkomsterna får sannolikt lättare ekonomiska problem till följd av ändringar i energipriserna.

³ Kalkylen baseras på uppgifter om energianvändning 2022 enligt MEERI-modellen och på antalet fartyg i registret. Kalkylerna baseras på antagandet att utsläppshandeln leder till att bensinpriset stiger med 16 c/l och priset på dieselolja med 11 c/l. Kalkylerna bygger på antagandet att fritidsbåtar använder bensin som bränsle.

I en enkät som Statistikcentralen utförde 2016–2017 konstaterades det att kontaktpersonerna i mer än 65 % av hushållen med oljeuppvärmning var minst 60 år gamla och 31 % minst 70 år gamla. Det kan påverka möjligheterna och viljan att investera i att avstå från oljeuppvärmning, i synnerhet ifall byggnaden finns i en avfolkningsregion eller är i slutet av sin livscykel.

4.2.2.5 Konsekvenser för företag

Regleringsbörda och andra kostnader

Enligt förslaget avses med föremål för regleringen, dvs. reglerad enhet en skattskyldig enligt 12 och 13 § i punktskattelagen (182/2010), 3 § i lagen om punktskatt på flytande bränslen 1472/1994) och 20 a och 20 b § i lagen om punktskatt på elström och vissa bränslen som frisläpper bränsle för konsumtion, eller den som överlåter bränsle till en skattskyldig och som genom avtal har övertagit en reglerad enhets ansvar enligt den föreslagna lagen.

Föremål för regleringen är i regel en punktskatteskyldig. I praktiken innebär det de som inom ramen för punktbeskattningen har tillstånd för ett så kallat skatteupplag, vilket innebär att de ansvarar för skatterna för det bränsle de frisläpper för någon annans konsumtion eller själva använder. I Finland finns 100–200 punktskatteskyldiga som hör till direktivets tillämpningsområde. Bland dem finns också små aktörer, och till och med privatpersoner. Punktskatteskyldigheten berör också hållbara bränslen som inte visats vara hållbara och därför inte omfattas av utsläppshandeln för bränsledistribution.

Utifrån beskattarens och Energimyndighetens uppgifter kan antalet punktskatteskyldiga som omfattas av den nya utsläppshandeln för bränsledistribution och som inte har några anläggningar som omfattas av den befintliga utsläppshandeln uppskattas till ca 80–90. Strävan har varit att granskningen inte ska omfatta de enheter som redan har anläggningar som omfattas av den allmänna utsläppshandeln. Dock är det sannolikt att en del av de enheterna blir föremål för reglering också inom den nya utsläppshandeln till den del användningen av bränsle inte omfattas av den allmänna utsläppshandeln. Såväl skattskyldigheten som deltagandet i utsläppshandeln kan förändras, t.ex. om en ny anläggning inleder eller en gammal avslutar sin verksamhet.

Den vanligaste sektorn bland de skattskyldiga är industrisektorn. Typiskt sett är det fråga om energiindustri eller tillverkande industri där bränsle förbränns för energi eller används som råvara för en produkt eller som hjälpprodukt i tillverkningsprocessen. Den näst största kategorin är partihandelssektorn. Det är då troligen fråga om företag som bedriver partihandel med bränsle. Dock finns punktskatteskyldiga företag också inom flera andra sektorer, bl.a. byggnadsindustri, avfallsservice, energiförsörjning, gruvdrift och primärproduktion.

Också företagens storlek varierar mycket. Enligt en preliminär bedömning är drygt en tredjedel av företagen stora företag. Mindre än en tredjedel är mellanstora företag, och det ingår också grovt taget lika många mikroföretag och små företag som mellanstora företag. Små företag finns inom alla branscher.

Små företag har vanligen svagare resurser för att själva fungera som reglerade enheter. Enligt propositionen ska det vara möjligt att avtala om att överföra skyldigheterna som reglerad enhet genom ett privaträttsligt avtal mellan reglerade enheter. Syftet med ett avtalsarrangemang om överföring av skyldigheterna är att underlätta den regleringsbörda som i synnerhet mindre punktskatteskyldiga upplever. I avtalsarrangemanget svarar den reglerade enhet som tar emot ansvaret för alla den reglerade enhetens skyldigheter enligt den föreslagna lagen för den

överförande enhetens räkning. Ett avtalsbaserat arrangemang gör det möjligt att skaffa bränsle för den berörda slutanvändaren av bränsle så att de skyldigheter som berör utsläppshandeln för bränsledistribution är uppfyllda. Samtidigt kan den enhet som genom avtalsarrangemanget överför sina skyldigheter behålla sin punktskattskyldighet utan någon skyldighet att ansöka om att bli reglerad enhet i den nya utsläppshandeln. Arrangemanget bedöms den regleringsbörda de berörda företagen upplever betydligt, och det kan antas att en del små företag kommer att överföra ansvaret för skyldigheterna på den enhet som levererar bränslet.

Att överföra skyldigheterna genom ett privaträttsligt avtal föreslås fara tillåtet enbart när bränsle anskaffas för att användas i verksamhet som hör till tillämpningsområdet för den nya utsläppshandeln. Tillämpningsområdet för utsläppshandeln för bränsledistribution omfattar överlåtelse av bränsle för användning som energi. Däremot är användning som råvara eller hjälpprodukt befriad från punktskatt och utgör inte användning av energiprodukter för uppvärmning eller förbränning, och de omfattas därför inte av utsläppshandeln för bränsledistribution. I praktiken betalas därför de kostnader utsläppshandeln orsakar för bränslet, och den reglerade enhet som distribuerat bränslet överlämnar utsläppsrätterna för det. En punktskattskyldig som vill skaffa bränsle för användning t.ex. som råvara eller hjälpprodukt vid industriell produktion eller så att utsläppsrätterna för bränslet inte överlämnas ska själv ansöka om att bli reglerad enhet.

Skyldigheter som gäller reglerade enheter och kostnader för dem

Reglerade enheter som distribuerar bränsle inom lagens tillämpningsområde ska från och med 2025 ha utsläppstillstånd för sin verksamhet och ska inleda en kontinuerlig övervakning av utsläppen enligt en godkänd plan för övervakning. Reglerna om planen för övervakning av utsläpp och om övervakningsskyldigheten är väldigt detaljerade och harmoniserade på EU-nivå. Utgångspunkten är att bränsleströmmens och utsläppskällans betydelse avgör genom vilket förfarande övervakningen ska genomföras. Principen är också att övervakningens kvalitet ständigt ska förbättras och att enheterna också regelbundet ska rapportera om förbättringarna på det sätt som föreskrivs i kommissionens övervakningsförordning. Ansökan om utsläppstillstånd och om godkännande av planen för övervakning och senare ändringar i dem medför en administrativ börda och kostnader för reglerade enheter, eftersom Energimyndigheten kommer att ta ut ett självkostnadspris för sina beslut. Det kommer att föreskrivas om avgifterna i Energimyndighetens förordning om avgifter, och då kommer också deras belopp att fastställas. Inom den allmänna utsläppshandeln varierar priserna för motsvarande beslut mellan ca 1 000 och 5 000 euro. Den administrativa bördan till följd av skyldigheterna för en enskild reglerad enhet bedöms variera, och dess storlek påverkas bl.a. av enhetens storlek, hur professionell verksamheten är och enhetens roll i distributionskedjan för bränsle samt av frågor som berör huruvida enheten distribuerar eller själv använder bränslet.

De reglerade enheterna ska årligen utarbeta en utsläppsrapport, låta verifiera den samt lämna den till Energimyndigheten före utgången av april följande kalenderår. Den reglerade enheten ansvarar själv för att skaffa en kontrollör, och vanligen sluts ett avtal om arbetet mellan kontrollören och en reglerad enhet. Kontrollören tar ut ett arvode för sitt arbete. Skyldigheten att låta verifiera uppgifterna och att utarbeta en årlig utsläppsrapport ökar också i någon mån den administrativa bördan och kostnaderna till följd av systemet.

Det är också känt att en del av de reglerade enheterna redan nu omfattas av den allmänna utsläppshandeln. Vanligen är det fråga om verksamhetsutövare som utöver verksamhet som omfattas av den allmänna utsläppshandeln också har verksamhet som inte omfattas av den, men

som nu kommer att omfattas av den nya utsläppshandeln. De företagen kommer att beröras av skyldigheter, kostnader och administrativ börda för utsläppshandeln enligt bägge systemen.

Från och med 2028 ska de reglerade enheterna börja agera på marknaden för utsläppshandel, årligen skaffa ett antal utsläppsrätter som motsvarar deras utsläpp och överlämna dem till myndigheten före utgången av maj efter kalenderåret. Den nya marknaden förväntas komma i gång stegvis från och med 2027, men dess verksamhet är ännu förbunden med osäkerhetsfaktorer. Om marknaden blir av samma slag som den nuvarande marknaden för utsläppshandel, bedrivs handeln med utsläppsrätter på börsplattformar, via förmedlare samt direkt mellan marknadsparter. De reglerade enheternas färdigheter att förutse och planera anskaffning av utsläppsrätter samt deras förutsättningar att agera på marknaden varierar avsevärt. Anskaffningen av utsläppsrätter medför kostnader, och enheterna behöver också ha förmågan att förutse och hantera dem.

I de konsekvensbedömningar som publicerades i samband med kommissionens förslag behandlas den administrativa bördan för de reglerade enheterna. Till denna del avviker det ursprungliga förslaget dock från det slutliga direktivet i väsentliga delar, eftersom punktskatteskyldiga slutanvändare inom industrin enligt förslaget inte hade omfattats av systemet. I konsekvensbedömningen bedöms den mest utmanande kategorin vara stenkolsdistributörer, eftersom de ofta är små och färre bestämmelser har berört dem än distributörer av bränslen i flytande form och gasform. I Finland är antalet distributörer av stenkol väldigt litet, men uppskattningen återspeglar de utmaningar små aktörer i allmänhet upplever när de är föremål för reglering. I konsekvensbedömningarna uppskattas engångskostnaderna för den administrativa bördan för distributörer av stenkol till 6 085–8 590 euro, och dessutom uppskattas de årliga kostnaderna till 4 900–6 350 euro. Enligt kommissionens bedömning är den administrativa bördan mindre för distributörer av bränslen i flytande form och gasform än för distributörer av stenkol, men bedömningen påverkas av antagandet att data som samlas in i samband med punktskatten utnyttjas vid rapporteringen. Kostnadsuppskattningen ska ses som riktgivande.

Konsekvenser för vägtransporterna

Stigande bränslepriser påverkar företagens transportkostnader, konkurrenskraft och kostnadsnivå. Transportkostnaderna påverkar det finländska näringslivets konkurrenskraft betydligt, i synnerhet till följd av landets avlägsna läge och långa transportsträckor. Kostnadseffekten för näringslivet uppkommer i huvudsak via högre priser på dieselolja.

Savikko m.fl. (2021) har granskat effekterna av högre bränslepriser på efterfrågan på slutprodukter i nationalekonomin, när företagens produktionskostnader stiger till följd av ändringar i bränslepriserna. I utredningen uppskattades priset för bensenblandningar stiga med 16 cent per liter och priset på dieselblandningar med 11 cent per liter om utsläppsrätterna kostar 50 euro per ton CO₂. I scenariot granskades år 2030 statistiskt i jämförelse med situationen enligt en baskurva där punktskatterna för bränslen inte förändras.

Granskningen innehåller ett scenario 2, där koldioxidskatten stiger till 125 euro per ton eller med 48 euro jämfört med den nuvarande koldioxidskatten på 77 euro, och som också kan användas för att beskriva utfallet av utsläppshandeln inom om utsläppsrätterna kostar ca 50 euro. I scenario 2 är kostnaderna för företagen som helhet 2030 ca 0,15 % högre än enligt baskurvan. Geografiskt sett är kostnadsökningen jämfört med baskurvan 0,05 % på Åland, 0,21 % i Södra Finland, 0,15 % i Helsingfors och Nyland, 0,12 % i Västra Finland och 0,14 % i Norra och Östra Finland.

Av de stigande totala kostnaderna beror i genomsnitt 84 % på att bränslekostnaderna för företagens egna fordon stiger och 16 % på högre kostnader som uppkommer via användning av mellanprodukter. De högsta kostnaderna berör gods- och persontransporttjänster i vägtransport, där företagens egna bränslekostnaders andel av hela värdet av användningen av mellanprodukter är ca 16 %. Övriga industribranscher är bl.a. byggnadsindustrin och den kemiska industrin, där företagens egna bränslekostnaders andel av hela värdet av användningen av mellanprodukter är ca 10 %. Inom primärproduktionen utgör bränslekostnaderna för egna transporter 7 %. Inom skogsindustrin köps transporterna som tjänster och spårbundna transporter används i stor utsträckning, och bränslekostnaderna för egna vägtransporter utgör en liten andel.

De stigande kostnaderna för godstransporter på väg berör olika branscher. Av godstransporttjänsternas värde berör i medeltal 81 % användning av mellanprodukter i andra branscher, 9 % konsumtion och 10 % export. Av kostnaderna för vägtransporttjänster för användning av mellanprodukter berör 45 % industri och 54 % service. De största kostnadsökningarna i euro berör skogsindustri, service, godstransporttjänster inom vägtransport, övrig industri och handel.

Konsekvenser för sjötransporter och luftfart

I denna proposition föreslås att utsläppshandeln för sjötransport inte ska omfatta bränsle som används av fartygstyper och aktörer för vilka en skattefri separat distribution finns. I fråga om bränslen i flytande form föreslås utsläppshandeln därför inte omfatta bränsle för fartyg som Trafikledsverket, Gränsbevakningsväsendet, Tullen, Försvarmakten och polisen äger och använder. Tillämpningsområdet föreslås inte heller omfatta bränsle som används för mudderverk, sandskutor, minst 15 meter långa fiskefartyg och handelsfartyg som är införda antingen i fiskefartygsregistret eller i fartygsregistret, och inte heller distribution av bränsle för trålare eller för fartyg som ägs och används av Finlands Sjöräddningssällskap rf eller av Håll Skärgården Ren rf. Också skattefri distribution av naturgas och biogas som används som bränsle för andra fartyg än privata nöjesfartyg faller utanför tillämpningsområdet.

Det innebär att tillämpningsområdet inte föreslås omfatta bränsle som levereras till fartyg i fartygsregistret,⁴ till vilka flytande bränsle, naturgas och flytande naturgas (LNG) i det nuvarande distributionssystemet distribueras skattefritt. I fartygsregistret ingår sammanlagt 1 109 sådana fartyg, varav 7 yrkesbåtar, 9 specialfartyg, 117 fiskefartyg, 334 lastfartyg, 10 färjor, 305 passagerarfartyg, 273 pråmar och 57 ro-ro-passagerarfartyg.

Den egentliga handelssjöfarten för utrikeshandeln sker till största delen med fartyg i en storleksklass som omfattas av den nuvarande utsläppshandeln (ETS1) (bruttodräktighet över 5 000), och därför bedöms denna proposition inte få några konsekvenser för Finlands konkurrenskraft. I handelsfartygsförteckningen ingår 26 fartyg med en bruttodräktighet under 5 000, i huvudsak fartyg som betjänar handelssjöfarten i internationell fart, vilkas bränsle inte berörs av utsläppshandeln.

Enligt propositionen ska utsläppshandeln omfatta distribution av bränsle till de fartygstyper för sjötransport för vilka ingen skattefri separat distribution finns. Sådana fartyg finns både i fartygsregistret och i farkostregistret. I fartygsregistret finns sammanlagt 277 fartyg för vilka ingen skattefri bränsledistribution finns, och det bränsle de använder föreslås omfattas av tillämpningsområdet. I farkostregistret finns 91 handelsfartyg och 2 270 yrkesbåtar.

⁴ I fartygsregistret ska registreras alla finska fartyg med en längd på minst 15 meter som används för handelssjöfart. Också mindre fartyg kan registreras i fartygsregistret.

Tillämpningsområdet föreslås också omfatta så kallade charterbåtar som bedriver kommersiell bemannad verksamhet och som utanför charterresorna också används som privata nöjesbåtar eller hyrs ut obemannade. I farkostregistret finns 885 hyresbåtar som används i kommersiell verksamhet. För deras del är svårt att i förväg särskilja distributionen från distribution för vägtransport.

En mindre flotta är den flotta som går i kustfart, bl.a. trafik med olika slags små fartyg såsom frakt till skärgården och mellan kusthamnar, förbindelsefartyg, turistrafik, fiske och underhållsarbete på farleder. Bränsle till de största av dessa fartyg föreslås falla utanför tillämpningsområdet. Att fartyg som hör till den egentliga handelsflottan omfattas av tillämpningsområdet endast om de är längre än 15 meter innebär att bränsleanvändningen för ca 20 sådana fartyg omfattas av tillämpningsområdet. Enligt registret är de fartygen av typerna passagerarfartyg, specialfartyg, övriga fartyg och torrlastfartyg. Av de 21 förbindelsefartygen i förbindelsefartygstrafiken i skärgården kommer bränslet för fyra att omfattas av tillämpningsområdet. Att tillämpningsområdet avgränsas enligt fartygets längd kan få konsekvenser för konkurrensen, om utsläppshandeln enbart påverkar bränslepriset för små fartyg.

Tilläggskostnaderna av utsläppshandeln för sjötransporterna är svåra att uppskatta. Preiseffekten för olika fartygstyper beror på distributörens prissättningspolitik. Det är sannolikt att distributören för över utsläppshandelns prisseffekt jämt på bränsle som olika aktörer använder. Om priset i utsläppshandeln enbart styrs till bränslepriserna för de fartyg som omfattas av tillämpningsområdet, bedöms utsläppshandeln i genomsnitt leda till att bränslekostnaderna för sjötransport för de fartyg som omfattas av tillämpningsområdet stiger med 43 euro per år.⁵ I fråga om kalkylen är det bra att notera att fartygens användningsändamål, och därför också deras energikonsumtion, varierar avsevärt. För fiskefartyg bedöms bränslekostnaderna öka med 1 330 euro per år och för arbetsmaskiner med 2 096 euro per år.

Enligt propositionen ska flygbränslena flygpetroleum och flygbensin inte ingå i lagens tillämpningsområde. Bränslen för vägtransport, motorbensin och dieselolja, som eventuellt används för luftfart hör dock till lagens tillämpningsområde.

Konsekvenser för uppvärmning och energiproduktion i industri som inte omfattas av den allmänna utsläppshandeln

I kommissionens förslag om en ny utsläppshandel för vägtransport och separat uppvärmning från 2021 ingick inget förslag om att utvidga tillämpningsområdet till att omfatta industri och energiproduktion som inte ingår i den nuvarande utsläppshandeln, annat än i fråga om fjärrvärme som produceras för uppvärmning av byggnader. Enligt kommissionens konsekvensbedömning bedöms inkludering av industri som inte omfattas av den allmänna utsläppshandeln medföra en betydande risk för koldioxidläckage, och därför föreslog kommissionen inte att den nya utsläppshandeln ska omfatta den. Rådets allmänna riktlinje sommaren 2022 omfattade det tillämpningsområdet kommissionen föreslagit. Dock kom man överens om att utvidga tillämpningsområdet i trepartsförhandlingar mellan Europaparlamentet, rådet och kommissionen i december 2022 utan någon konsekvensbedömning. Inte heller senare har någon konsekvensbedömning gjorts på EU-nivå, och också kommissionen har haft

⁵ Kalkylen baseras på uppgifter om energianvändning 2022 enligt MEERI-modellen och på antalet fartyg i registret. Kalkylerna baseras på antagandet att utsläppshandeln leder till att bensinpriset stiger med 16 c/l och priset på dieselolja med 11 c/l. Kalkylerna bygger på antagandet att arbets- och fiskebåtar använder dieselolja som bränsle.

svårigheter att på ett tillförlitligt sätt definiera vilka verksamheter och utsläpp som ska höra till tillämpningsområdet.

Från och med 2026 kommer anläggningar som under perioden 2019–2023 i genomsnitt till mer än 95 % använde hållbar biomassa att lämnas utanför tillämpningsområdet. Enligt preliminära uppgifter kommer mer än 70 anläggningar, bl.a. anläggningar inom skogsindustrin och anläggningar som använder biomassa för fjärrvärmeproduktion, inte längre att omfattas av utsläppshandeln. Opt-in-anläggningar under 20 MW i fjärrvärmenäten kommer att falla utanför utsläppshandeln tillsammans med huvudanläggningarna, om användningen av hållbar biomassa i dem överstiger gränsvärdet på 95 %. De fossila bränslen de anläggningarna använder, med undantag för torv, kommer att omfattas av den nya utsläppshandeln för bränsledistribution.

Fri tilldelning av utsläppsrätter för sektorer som finns på koldioxidläckagelistan ingår som en väsentlig del i det allmänna systemet för utsläppshandel. Syftet med den fria tilldelningen är att förhindra koldioxidläckage, dvs. att produktion flytta från EU till länder där klimatutsläpp inte prissätts på samma sätt.

Risken för koldioxidläckage kan vara reell i fråga om energieffektiv produktion som inte omfattas av den allmänna utsläppshandeln. Det är möjligt att bristen på skydd mot koldioxidläckage inom den nya utsläppshandeln för bränsledistribution också snedvrider konkurrensen mellan företag som berörs av den nya utsläppshandeln och anläggningar som redan i nuläget omfattas av den allmänna utsläppshandeln. I synnerhet i fråga om anläggningar som blir utanför den allmänna utsläppshandeln med stöd av den så kallade 95-procentsregeln kommer situationen att förändras när de inte längre omfattas av fri tilldelning.

Snedvridning av konkurrensen kan också förekomma om skillnaden i prisnivå är stor mellan den nya utsläppshandeln för bränsledistribution och den befintliga allmänna utsläppshandeln. Vanligtvis har man antagit att priset på utsläppsrätter i den nya utsläppshandeln för bränsledistribution åtminstone ända till ingången av 2030-talet kommer att vara betydligt lägre än den prognostiserade prisnivån i den allmänna utsläppshandeln. Priset på utsläppsrätter är dock förbundet med betydande osäkerhet, och som ovan konstaterats är också betydligt högre priser än prognostiserat möjliga i utsläppshandeln för bränsledistribution.

Utsläppshandeln för bränsledistribution innebär att ett högre bränslepris också leder till högre bränslekostnader för alla slutanvändare av fossila bränslen. Prisökningen för dieselolja och lätt brännolja uppskattas till 0,10–0,15 euro per liter. Den slutliga kostnadseffekten beror på hur mycket fossila bränslen som konsumeras i produktionen eller i logistikkedjan samt på i vilken utsträckning företagen har möjlighet att ta i bruk lösningar med mindre utsläpp. Införandet av yrkesdiesel, som man beslöt om under regeringens ramria våren 2024, bidrar till att bromsa kostnadsökningen för vägtransporter. Utsläppen från produktionsanläggningar som inte omfattas av den allmänna utsläppshandeln följs inte upp på anläggnings- eller företagsnivå, och därför finns inga heltäckande uppgifter tillgängliga utifrån vilka konsekvenserna för enskilda företag kan bedömas. Inte heller användningen av olja för uppvärmning i liten och medelstor industri utanför utsläppshandeln är känd. Fördelningen i konsumtion av köpt olja mellan byggnader och annat bruk (t.ex. processer och arbetsmaskiner) kan inte särskiljas, och inga uppgifter är tillgängliga t.ex. om energistatistik eller om rapportering av avtalssystemet för energieffektivitet.

Uppföljningsdata som företag i den privata servicesektorn årligen rapporterar i fråga om avtalssystemet för energieffektivitet tyder på att oljeuppvärmning redan i nuläget används i ganska liten utsträckning. Inga uppgifter om hela servicesektorns konsumtion kan extraheras ur energistatistiken. Enligt Statistikcentralens uppgifter var utsläppen i industrin utanför

utsläppshandelssektorn 2022 ca 1,9 MMt, varav mer än hälften eller 1,1 Mt kom från arbetsmaskiner.

Företag har vanligen möjlighet att inom någon tidsram överföra kostnaderna på priserna, men möjligheterna varierar mycket mellan företag och sektorer till följd av marknads- och konkurrenssituationen. Å andra sidan innebär högre bränslepriser bättre lönsamhet för investeringar i energieffektivitet och byte av uppvärmningsmetod.

Enligt en analys som Consense Oy producerat på beställning av ANM blir konsekvenserna för den finländska industrin av utsläppshandeln för bränsledistributörer inte stora. Största delen av industrin berörs redan i nuläget av kostnader för utsläppshandeln via köp av värme som omfattas av den allmänna utsläppshandeln. Sådana aktörer som i nuläget köper värme eller processånga av anläggningar som omfattas av den allmänna utsläppshandeln finns bl.a. i sågindustrin och livsmedelsindustrin, och därför innebär den nya utsläppshandeln när den inleds också att konkurrenssituationen jämnas ut mellan olika industriella aktörer.

Den tilläggskostnad som uppkommer för utsläpp från bränsleanvändning är en liten faktor, som enligt den utredning som nämns ovan höjer kostnaderna i relation till driftsbidraget inom alla industribranscher som inte omfattas av den allmänna utsläppshandeln. Största relativ kostnadseffekt har den nya utsläppshandeln för livsmedelsindustri, gummi- och plastindustri samt tillverkning av fordon, där kostnaderna ökar med ca 1 % i proportion till de branschernas nuvarande driftsbidrag. Som prisuppskattning för utsläppsrätter har 45 euro använts. Uppskattningen innefattar bränsleanvändningen för arbetsmaskiner inom industrin, som utgör merparten av de koldioxidutsläpp inom industrin som inte omfattas av utsläppshandeln, men indirekta konsekvenser av bl.a. effekter på logistikkedjan eller högre kostnader inom primärproduktionen beaktas inte.

Ur exportindustrins perspektiv berör den nya utsläppshandeln som omfattar hela EU också europeiska konkurrenter på samma sätt. Bränslekostnaderna inom logistik och produktion stiger relativt sett mest i de länder som tidigare beskattat bränslen med energiskatt på miniminivå.

Konsekvenser för användningen av arbetsmaskiner inom jord- och skogsbruk samt kostnaderna för värmeproduktion inom jord- och skogsbruket och fiskerinäringen

Utsläppen inom jord- och skogsbruket samt fiskerinäringen var 2021 sammanlagt 1,25 Mt CO₂-ekv. I den siffran ingår inte utsläpp från fiskefartyg för kommersiellt fiske. Av utsläppen bestod merparten, eller 0,87 Mt CO₂-ekv., av utsläpp från arbetsmaskiner inom jord- och skogsbruket. Energianvändningen i produktionsbyggnader inom jord- och skogsbruket samt fiskerinäringen genererade 0,38 Mt CO₂-ekv.

Den stigande prisnivån för landsvägstransporter påverkar också kostnaderna för primärprodukter och för leverans av produktionsfaktorer. I samband med ramrian i april beslöt statsminister Orpos regering att införa yrkesdiesel, som ska kompensera de stigande transportkostnaderna till följd av att utsläppshandeln införs. Nedan framförs en bedömning av konsekvenserna för jordbrukets egna kostnader för användning av bränsle.

Den uppskattade merkostnaden enligt 2021 års utsläpp och med ett pris för utsläppsrätter på 50 euro är därmed 62,5 miljoner euro per år, varav 19 miljoner euro berör uppvärmning av produktionsbyggnader för jord- och skogsbruk samt fiskerinäring och 43,5 miljoner euro bränslekostnader för arbetsmaskiner inom jord- och skogsbruket.

Inom merkostnaden för arbetsmaskiner kan arbetsmaskiner för jord- och skogsbruket särskiljas utifrån inventeringen av växthusgasutsläpp. Enligt KHK-inventeringsuppgifterna var utsläppen från arbetsmaskiner inom jordbruket 2022 ca 0,56 Mt CO₂-ekv., utsläppen från spannmålstorkar 0,23 Mt CO₂-ekv. och utsläppen från skogsarbetsmaskiner ca 0,33 Mt CO₂-ekv.

Det innebär att merkostnaden med ett pris för utsläppsrätter på 50 euro blir 28 miljoner för arbetsmaskiner inom jordbruket, ca 16,5 miljoner euro för arbetsmaskiner inom skogsbruket och ca 11,5 miljoner euro för torkar.

Enligt uppgifterna om återbäring av energibesättning för jordbruket för 2022, som är de senaste tillgängliga uppgifterna, uppskattas merkostnaden för jordbruket till ca 34,8 miljoner euro per år, utifrån antagandet att brännoljaens pris stiger med 13,3 cent per liter.

Arbetsmaskiner inom jordbruket kan utöver jord- och skogsbruk också användas för andra entreprenader, såsom vinterunderhåll av vägar.

4.2.2.6 Konsekvenser för de offentliga finanserna

Finlands auktionsintäkter

Finland bedöms få auktionsintäkter på ca 0,5 miljarder euro per år för auktioneringen av utsläppsrätter. Intäkterna beror på hur priset för utsläppsrätter utvecklas och på auktionskvotens storlek respektive år, och bedömningen är därför riktgivande. Det totala antalet utsläppsrätter minskar årligen med ca 5 % enligt den lineära minskningsfaktorn, men samtidigt förmodas priset för utsläppsrätter stiga vilket innebär att de årliga intäkterna grovt taget förväntas vara på samma nivå fram till 2030. Det kan antas att ändringar som gäller tiden efter 2030 kommer att göras i utsläppshandelsdirektivet, vilka också kan påverka intäkterna.

Såväl den sammanlagda mängden utsläppsrätter som i synnerhet priset för utsläppsrätter berörs av betydande osäkerhet. Prisuppskattningarna för utsläppsrätter baseras på de bedömningar kommissionen framfört i samband med förhandlingarna om egna medel samt på kommissionens anvisning om bedömningar i samband med energi- och klimatplaner. Utöver kommissionens bedömning tyder också andra tillgängliga prisuppskattningar på att priserna under de första åren kommer att vara låga, men att de kommer att stiga väldigt snabbt närmare år 2030. Det kan antas att prisbildningen påverkas såväl av den extra kvot utsläppsrätter på 30 % som släpps ut 2027 som av den pristakmekanism som är i kraft till och med 2029 och som innebär att utsläppsrätter släpps ut på marknaden om auktionspriset överstiger 45 euro (i 2020 års penningvärde). I kalkylen beaktas inte den andel som i framtiden eventuellt går till EU:s budget (så kallade egna medel) och inte heller de medel som styrs till finansieringen av den sociala klimatfonden. Ett belopp som motsvarar auktionsintäkterna för utsläppsrätter ska användas enligt artikel 10.3 i utsläppshandelsdirektivet.

Tabell 2. Uppskattning av Finlands intäkter från den nya utsläppshandeln för bränsledistribution.

	2027	2028	2029	2030
Pris för utsläppsrätter ETS2, €	30	50	55	55
Auktionsintäkter ETS2, miljoner euro	445	537	488	452

Intäkter till följd av den nationella utvidgningen av tillämpningsområdet

Intäkterna till följd av utvidgningen av tillämpningsområdet kan i sin helhet användas nationellt, och skyldigheterna enligt artikel 10 i utsläppshandelsdirektivet tillämpas inte på dem. Tilläggsintäkterna uppskattas till ca 69,5 miljoner per år med ett pris för utsläppsrätter på 50 euro och sammanlagda utsläpp på 1,39 Mt enligt 2021 års utsläppsuppgifter. Betydande osäkerhet gäller såväl priset för utsläppsrätter som utsläppsminskningarna inom de sektorer utvidgningen omfattar. Kommissionen ska på Finlands ansökan godkänna den nationella utvidgningen av tillämpningsområdet. Finland får inga tilläggsintäkter för användningsändamål som enligt direktivet inte på ansökan får inkluderas i tillämpningsområdet, men för vilka bränsle i praktiken inte kan skaffas utan kostnader för utsläppshandeln. Sådana fall bedöms förekomma åtminstone inom kommersiell sjötransport som inte omfattas av skattefri separat distribution, eller t.ex. när Försvarsmakten skaffar trafikbränsle vid bränslestationer för vägtransport.

Konsekvenser för offentliga sektorns energikostnader

Statens byggnader, såväl Senatfastigheter som Försvarsfastigheter, bedöms inte i någon nämnvärd grad innefatta byggnader som värms upp med olja eller gas efter 2024. Konsekvenserna för uppvärmningskostnaderna för statens byggnader blir därför inte betydande.

När priset på fossila bränslen stiger till följd av utsläppshandeln, stiger kommunernas uppvärmningskostnader. Trots stöd inledde kommunerna avskaffandet av oljeuppvärmning enligt det förra regeringsprogrammet i ganska långsam takt. En omställning har skett och sker fortsättningsvis, men oljeuppvärmda fastigheter kommer fortfarande att vara i bruk när utsläppshandeln inleds.

I de fastigheter inom socialsektorn och räddningsväsendet som hyrs ut till välfärdsområdena kan energin ingå i hyran eller så kan välfärdsområdet ansvara för den, beroende på avtalen.

Priset på utsläppsrätter är inte känt, men t.ex. vid en prisnivå på 50 euro per ton koldioxid blir effekten på priset för uppvärmningsbrännolja mindre än den förverkligade månatliga prisvariationen under 2022. Vid den prisnivån blir konsekvenserna för kommunernas uppvärmningskostnader alltså ganska moderata. Ett möjligt alternativ är att byta uppvärmningsmetod i fastigheter som ännu planeras att användas i fortsättningen och att avstå från fastigheter som inte används (2018 utgjorde de ca hälften av kommunernas oljeuppvärmda byggnader och av deras våningsyta).

Konsekvenser för myndigheternas verksamhet

Det nationella genomförandet av den nya utsläppshandeln för bränsledistribution medför nya bestående uppgifter för myndigheterna. Energimyndigheten utgör behörig myndighet för den nuvarande allmänna utsläppshandeln för anläggningars del och ansvarar för auktioneringen av utsläppsrätter och för de uppgifter som berör systemet för registrering av utsläppsrätter för hela den allmänna utsläppshandeln. Verkställigheten av den nya och den nuvarande utsläppshandeln har många likheter, och därför uppnås synergifördelar som de nya uppgifterna ges till Energimyndigheten.

Myndigheterna ska se till att de reglerade enheterna från och med 2025 övervakar sina utsläpp som hör till tillämpningsområdet enligt en godkänd plan för övervakning, årligen rapporterar verifierade utsläppsuppgifter samt från och med 2028 i utsläppshandelsregistret överlämnar en

mängd utsläppsrätter som motsvarar sina utsläppa under föregående år. Enligt förslaget ska Energimyndigheten ta emot, behandla och godkänna distributörernas utsläppstillstånd och planer för övervakning av utsläpp samt ansökningar om ändringar i dem. Uppgiftshelheten innehåller också kontinuerliga upprätthållande uppgifter samt tillsyn. Enligt förslaget ska Energimyndigheten godkänna kontrollörer samt övervaka deras verksamhet i samråd med det nationella ackrediteringsorganet Finas.

Energimyndigheten föreslås ansvara för den nationella tillsynen över utsläppshandelsregistret samt åtgärder som gäller konton för utsläppsrätter, samt för auktionsförrättarens uppgifter också för den nya utsläppshandeln. Myndighetens uppgifter omfattar också information och anvisningar som gäller utsläppshandeln.

Energimyndigheten sköter i nuläget de uppgiftshelheter som beskrivs ovan också för den allmänna utsläppshandelns del. Utifrån den erfarenheten bedömer Energimyndigheten att det bestående behovet av tilläggsanslag för myndighetsuppgifter som berör utsläppshandeln är 560 000 euro eller 7 årsverken från och med 2025. Myndigheten bedömer dessutom att en tidsbestämd resurs på 160 000 euro eller 2 årsverken behövs för 2025.

Det nationella genomförandet av utsläppshandelsdirektivet förutsätter att en straffbestämmelse tas in i lagen. Att stifta och tillämpa en straffbestämmelse är en sistahandsåtgärd i syfte att styra en reglerad enhets verksamhet. Inom den allmänna utsläppshandeln har det hittills inte blivit nödvändigt att tillgripa någon straffparagraf, och utifrån detta kan det förväntas att sådana fall kommer att vara sällsynta också inom utsläppshandeln för distributörer och att genomförandet av och tillsynen över systemet i huvudsak kan ske med administrativa metoder. Den föreslagna straffbestämmelsen bedöms därför inte få några betydande konsekvenser för myndigheternas verksamhet.

4.2.2.7 Konsekvenser för samhällsekonomin

Konsekvenserna för samhällsekonomin av stigande priser för trafikbränslen bedöms i utredningen Savikko m.fl. (2021). Stigande priser för trafikbränslen påverkas samhällsekonomin via högre transportkostnader. Det bör noteras att enbart konsekvenserna för samhällsekonomin av prisändringar för trafikbränslen har bedömts, och att ingen helhetsbedömning av användningen av bränslen inom alla sektorer som omfattas av utsläppshandeln för distributörer och av prisändringarnas konsekvenser har gjorts.

Konsekvenserna för samhällsekonomin simulerades med hjälp av sektorspecifik prisflexibilitet. Vid simuleringen av prisflexibiliteten var antagandet att kostnaderna i sin helhet överförs på de slutliga priserna för produkter och tjänster. I praktiken är det inte inom alla sektorer möjligt att överföra hela kostnaden till det slutliga priset, och då kommer efterfrågan på produkter och tjänster inte att minska i motsvarande mån. Enligt simuleringen kommer totalproduktionen i ekonomin att minska med ca 0,030,17 % 2030. I simuleringen bedöms inte hur företagen reagerar på prishöjningen, och användningen av skatteintäkterna som stiger till följd av skattehöjningarna beaktas inte i jämviktsmodellen för ekonomin.

Utifrån resultaten av simuleringen bedömdes företagens möjligheter att överföra kostnaderna för högre bränslepriser på priserna för produkterna. I simuleringen granskades inte företagens möjlighet att anpassa verksamhet och kostnader, trots att företagen i verkligheten också i någon mån övergår till billigare produktionsfaktorer och nyttigheter i den mån sådana är tillgängliga. Simuleringens resultat i fråga om efterfrågan på slutprodukter och mervärde beskriver en extrem situation utan anpassningsåtgärder.

Företagens möjligheter att överföra kostnadsökningen till priserna varierar beroende på bransch och geografiskt område. Möjligheten att överföra kostnaden på följande led beror på i vilken fas av värdekedjan företaget verkar samt på huruvida företagets försäljning sker på den inhemska marknaden eller på export. Företag som verkar på den inhemska marknaden bedömdes kunna överföra prisändringen på sina priser, men exportföretag kan åtminstone inte fullt ut överföra kostnaderna. Företagens möjligheter att överföra kostnaderna till följande led i sin värdekedja varierar också beroende på bransch.

Inom exportindustrin beror det på den internationella marknadssituationen om kostnaderna helt eller ens delvis kan överföras till produkternas försäljningspriser, och det är i regel svårt. Dock bör det noteras att utsläppshandeln för bränsledistribution införs samtidigt i hela EU. Exportens andel är stor inom skogsindustrin och inom tillverkning av maskiner och anordningar samt inom metallindustrin och övrig industri. Inom servicesektorerna och livsmedelsindustrin sker största delen av försäljningen på den inhemska marknaden, vilket gör det lättare att fullt ut överföra priserna på försäljningspriserna. Med andra ord stiger konsumentpriserna på livsmedel och service. I byggbranschen är största delen av intäkterna relaterade till kapitalet, det vill säga till byggnadsmassans värde, vilket innebär att priserna och hyrorna för lokaler stiger. Prisändringarna påverkar efterfrågan på såväl inhemska som importerade produkter.

5 Alternativa handlingsvägar

5.1 Alternativen och deras konsekvenser

5.1.1 Alternativa sätt att definiera tillämpningsområdet

Direktivet tillåter att bestämmelserna genomförs nationellt på flera olika sätt. Bestämmelserna kan genomföras så att man strävar efter att i förväg identifiera de slutanvändare av bränsle som omfattas av bestämmelserna och inrikta bestämmelserna på dem enligt minimikraven i direktivet. Det är då inte nödvändigt för genomförandet att göra några sådana nationella utvidgningar av tillämpningsområdet som tillåts i direktivet. En annan möjlighet är att tillämpningsområdet utvidgas till att omfatta alla fossila bränslen i flytande form och gasform för att underlätta genomförandet av bestämmelserna. Ett tredje alternativ är att utgå från ett omfattande tillämpningsområde och kompensera dem som inte hör till tillämpningsområdet enligt direktivet för kostnaderna till följd av utvidgningen. Modellerna för genomförande och eventuella kompensationsmodeller behandlas i den bedömningspromemoria som var ute på remiss från den 23 november 2023 till den 8 januari 2024.

Identifiering av slutanvändare av bränsle i förväg

Syftet med att identifiera slutanvändare av bränsle i förväg vore att genomföra utsläppshandeln enbart inom tillämpningsområdet enligt direktivet, så att användningsändamålen för bränslet kan identifieras i förväg i samband med att bränslet distribueras. Kommissionen har framfört det alternativet, men utifrån nuvarande uppgifter kan medlemsstaterna inte genomföra en sådan lösning. I nuläget har en bränsledistributör, som är en reglerad enhet, endast begränsade möjligheter att veta vem som är slutanvändare för bränslet, och i verkligheten kan den reglerade enheten inte övervaka hur bränslet slutligen används.

Om man före användningen särskiljer bränsle som omfattas och bränsle som inte omfattas av utsläppshandeln är det möjligt att skaffa bränsle för sektorer som inte omfattas av utsläppshandeln utan den merkostnad utsläppshandeln medför. För att det ska kunna genomföras krävs i praktiken antingen att en särskild infrastruktur byggs eller någon annan

lösning för identifiering i förväg, som gör att bränsleförsäljaren kan låta bli att uppbära priset för utsläppsrätten. Dessutom måste systemet innefatta tillsyn över slutanvändare av bränsle i efterhand för att säkerställa att bränsle som säljs till sektorer utanför utsläppshandeln inte används av sektorer som omfattas av utsläppshandeln. Sanktioner för överträdelser bör fastställas till stöd för tillsynen.

Identifiering av slutanvändare av bränsle i förväg och att låta bli att ta ut kostnaden för utsläppsrätternas pris är förbundet med betydande osäkerhet. Även om de sektorer som inte hör till tillämpningsområdet enligt direktivet på något sätt kan särskiljas vid distributionen kommer kostnaden för utsläppshandeln sannolikt åtminstone delvis också att drabba de sektorerna. Därför kan den möjligheten inte uteslutas att bränslepriset stiger också för slutanvändare som inte hör till tillämpningsområdet enligt direktivet, trots att man strävar efter att särskilja distributionen i förväg. Dessutom medför inrättandet och upprätthållandet av det nya distributionssystemet kostnader för detaljhandlarna, som bidrar till högre bränslepriser. För att systemet ska fungera krävs sannolikt att nya myndighetsuppgifter inrättas, och betydande nya myndighetsresurser.

I teorin kan man tänka sig tekniska möjligheter att särskilja bränsledistributionen. Alla de alternativ som framförs ovan innebär problem och kräver betydande ändringar i det nuvarande systemet för bränsledistribution och i tillsynen över det. Alternativen behandlas närmare i bedömningspromemorian.

Utvidgning av tillämpningsområdet och kompensation av prisseffekten för de sektorer som berörs av den nationella utvidgningen

I största delen av fallen är det omöjligt att i förväg göra en uppdelning enligt bränslets användningsändamål inom ramen för nuvarande system och infrastruktur för bränsledistribution. Därför föreslås det att systemet genomförs så att tillämpningsområdet för utsläppshandeln utvidgas. En utvidgning kan göras utan någon som helst kompensation i efterhand för slutanvändare av bränsle som till följd av utvidgningen kommer att omfattas av utsläppshandeln, men det är möjligt att kompensera merkostnaden för bränsle för alla eller en del av de användare som inte omfattas av direktivet och som man inte alls eller bara delvis vill att prisseffekten ska beröra.

Eventuella sektorspecifika kompensationer för de sektorer som till följd av den nationella utvidgningen av tillämpningsområdet kommer att omfattas av utsläppshandeln kräver särskild beredning, och medel ska reserveras för dem i statens budgetprocess. Det är också sannolikt att det sedan prissättningen inletts uppkommer situationer när aktörerna inte undgå en merkostnad för utsläppshandeln trots att deras användning av bränsle inte hör till lagens tillämpningsområde. Sådana situationer kan uppkomma bl.a. för små fartyg för sjötransport i kommersiellt bruk och inom fisket. Också de aktörernas eventuella behov av stöd kan bedömas särskilt innan prissättningen för utsläppshandeln inleds 2027.

Enligt artikel 30d.6 d får medlemsstaterna använda inkomsterna för ekonomisk ersättning till slutkonsumenter av bränsle i de fall där det inte har varit möjligt att undvika dubbelräkning av utsläpp eller om utsläppsrätter har överlämnats för utsläpp som inte omfattas av tillämpningsområdet. Kommissionen kommer att anta bestämmelser på lägre nivå om saken under 2024. I nuläget är det inte känt hurdana arrangemang som kommer att vara möjliga enligt bestämmelserna.

Inom systemet kan ingen återlämning göras till slutanvändare som hör till direktivets tillämpningsområde. Det är delvis möjligt att stöda sådana slutanvändare via den sociala klimatfonden. Det är också möjligt att anta nationella bestämmelser om energibesättning inom ramen för energiskattedirektivet och bestämmelserna om statsstöd.

Den sistnämnda kompensationen kan i praktiken genomföras på flera olika sätt. Möjligheterna till kompensation för priset effekten behandlas mer ingående i bedömningspromemorian.

För att kompensera aktörer som inte omfattas av tillämpningsområdet för merkostnaden för utsläppshandeln direkt ur intäkterna från utsläppshandeln och utifrån den betalda kostnadsnivån för utsläppsrätter krävs att ett nytt system för överlämnande inrättas och att myndighetsuppgifter för det inrättas. Det kräver avsevärda nya myndighetsresurser. Om det finns många som får kompensation och de belopp som kompenseras i efterhand är små, skapar systemet en stor mängd administrativt arbete. Dessutom finns det alltid en risk för missbruk av kompensationer, vilket bör beaktas vid uppskattningen av de resurser tillsynen över systemet kräver. I nuläget finns inget lämpligt system för den uppgiften.

Beskattning

Om det anses motiverat att effekterna kompenseras för de sektorer som till följd av den nationella utvidgningen kommer att omfattas av tillämpningsområdet, är det i en del fall möjligt att genomföra kompensationen inom ramen för energibesättningen. Energiskattedirektivet och bestämmelserna om statsstöd samt den administrativa genomförbarheten bör beaktas. Det kan då bli fråga om ett särskilt beslut om sänkning av energiskatter för de sektorer som inte hör till tillämpningsområdet för utsläppshandeln och för vilka det anses motiverat att kompensera merkostnaden för utsläppshandeln. Inom ramen för det nuvarande skattesystemet är det möjligt att genomföra en sådan sänkning av energiskatter utifrån kostnaderna för utsläppshandeln för distributörer för jordbruket i form av återbäring av energiskatter. För skogsbruket är motsvarande förfarande inte möjligt enligt energiskattedirektivet. Enligt energiskattedirektivet är bränslen för kommersiell sjötransport skattefria, så för den sektorn är det inte möjligt att sänka energiskatterna.

Stödprogram för olika sektorer

Det är också möjligt att genomföra utsläppshandeln på bred bas, så att den extra inkomsten till följd av utvidgningen av tillämpningsområdet direkt används för åtgärder som stöder en ren omställning inom sektorer som inte omfattas av utsläppshandelsdirektivet, vilket innebär att prissättningen utvidgas nationellt. Aktörerna får då ingen kompensation för högre bränslepriser, man kan t.ex. få bidrag för investeringar som främjar avståendet från fossila bränslen och därmed hjälper till att i framtiden undvika den merkostnad utsläppshandeln orsakar i form av högre bränslepriser.

5.1.2 Uppskov med prissättningen för viss tid baserat på CO₂-skatt

Enligt utsläppshandelsdirektivet är det möjligt att till och med utgången av 2030 nationellt låta bli att kräva överlämnande av utsläppsrätter, och alltså i praktiken stanna utanför prissättningen (så kallat opt-out-förfarande). Uppskovet kan utnyttjas, om för bränslen som omfattas av direktivet tillämpas en nationell koldioxidbesättning som åtminstone motsvarar priset för utsläppsrätter. Ett villkor för utnyttjande av undantaget är att skattesystemet notifierats hos kommissionen före utgången av 2023. Finland notifierade sitt skattesystem hos kommissionen i december 2023. Kommissionen ställde preciserande frågor om skattesystemet i mars 2024.

Det är inte känt om kommissionen slutligen kommer att godkänna Finlands notifiering. I samband med ramrikan i april 2024 beslöt regeringen om anslutning till EU:s prissättning för utsläppshandel för bränsledistribution när prissättningen i systemet inleds.

Om Finland hade tagit i bruk ett nationellt uppskov, hade finska staten gått miste om intäkter för utsläppshandel som uppskattas till ca två miljarder euro under perioden 2027–2030. Ett nationellt uppskov med införandet av den nya utsläppshandeln hade inte minskat Finlands betalningsskyldighet till den nya sociala klimatfonden och till de egna medlen, alltså till EU:s budget, om vilka kommissionen har antagit ett nytt förslag. Enligt förslaget ska 30 % av inkomsterna från den nya utsläppshandeln från och med 2028 styras till EU: egna medel. I sitt förslag till unionens följande fleråriga budgetram kommer kommissionen eventuellt att föreslå att den sociala klimatfonden ska finansieras direkt ur EU:s budget.

Ett uppskov hade inneburit att utsläppshandeln inte medför någon prishöjning för bränslen, om man antar att det inte hade blivit nödvändigt att höja den nuvarande koldioxidskatten. Om prisstyrningen förblir oförändrad producerar utsläppshandeln inte heller några utsläppsminskningar inom ansvarsfördelningssektorn.

Det är inte säkert om Finlands skattesystem och den nuvarande koldioxidskatten uppfyller kriterierna för ett uppskov. I utsläppshandelsdirektivet ställs inga tydliga kriterier upp för hurudan koldioxidskatten ska vara. Koldioxidskatten specificeras inte heller i några andra bestämmelser. Ett villkor för utnyttjande av undantaget är att skattesystemet notifierats hos kommissionen före utgången av 2023. Kommissionen ska särskilt godkänna notifieringen. I sin bedömning får kommissionen dock inte beakta en situation där priset för utsläppsrätter senare är betydligt högre än förutsett. Därför är kommissionen också tvungen att årligen i efterhand granska huruvida villkoren för undantaget uppfyllts för varje enskild distributör.

Om kommissionen i efterhand sedan utsläppshandeln inletts konstaterar att villkoren för uppskovet inte uppfylls, blir distributörerna tvungna att överlämna hela det antal utsläppsrätter som motsvarar utsläppsrätterna för granskningsåret trots att koldioxidskatt redan betalats för det bränsle som frisläppts för konsumtion. Ur distributörernas perspektiv är osäkerheten i fråga om verksamhetsmiljön betydande till följd av uppskovet, och den kan leda till plötsliga och betydande höjningar av konsumentpriset för bränsle.

Utnyttjandet av ett nationellt uppskov befriar inte aktörerna från tillståndsplikten eller från skyldigheten att övervaka och rapportera utsläppen i samband med utsläppshandeln. Också myndigheterna ska inrätta de system för tillstånd och tillsyn detta kräver. Handeln med utsläppsrätter inleds också 2027, och distributörerna har frihet att besluta hur vill skaffa utsläppsrätter. Till följd av osäkerheten gällande verksamhetsmiljön och övriga skyldigheter som berör utsläppshandeln kan det alternativet inte uteslutas att utsläppshandeln har en höjande effekt på konsumentpriserna för bränsle, även om prissättningen skjuts upp.

Tillämpningsområdet för det nya utsläppshandelssystemet är problematiskt med avseende på verkställigheten. Det föreslås att tillämpningen av systemet ska omfatta sektorer som inte hör till minimitillämpningsområdet för direktivet. Om prissättningen för utsläppshandeln skjuts upp, skjuts också dessa utmaningar med verkställigheten fram till en senare tidpunkt.

Vid ett uppskov på viss tid ska bestämmelserna beröra alla enheter som frisläpper bränsle för konsumtion eller själva konsumerar bränsle inom den nya utsläppshandelssektorn. Enligt artikel 30e i utsläppshandelsdirektivet är ett villkor för uppskov med prissättningen att koldioxidskatt erläggs för allt bränsle som förbränns inom ramen för den nya utsläppshandeln. Vid ett uppskov blir i synnerhet innehavare av skatteupplag som själva använder bränsle för skattefritt bruk och

därför inte heller betalar koldioxidskatt tvungna att ansöka om att bli reglerade enheter utan möjlighet att överföra skyldigheterna genom ett avtal enligt förslaget. Enligt nuvarande beskattningspraxis är det inte möjligt att särskilja om bränslet används som energiprodukt eller som råvara eller hjälpprodukt i tillverkningsprocesser. Det sistnämnda användningsändamålet innebär inte att bränslet bränns för energi, och omfattas därför inte av utsläppshandeln för distribution. Vid ett uppskov ska bestämmelserna därför direkt beröra den punktskatteskyldige utan möjlighet att avtala om att de skyldigheter som berör utsläppshandeln överförs till bränsleleverantören. Den administrativa börda bestämmelserna medför är tung, i synnerhet för mindre företag. De slutanvändare som använder bränsle skattefritt är i regel tvungna att skaffa och överlämna utsläppsrätter för det bränsle de använder, även om bränsledistributionen till största delen omfattas av uppskovet.

5.2 Handlingsmodeller som används eller planeras i andra medlemsstater

I de flesta medlemsstater pågår det nationella genomförandet av direktivet. Hittills är det känt att flera medlemsstater planerar att utvidga utsläppshandeln för distribution av fossilt bränsle inom ramen för det nationella handlingsutrymmet. I kommissionens kommitté för klimatförändringar och i kommissionens arbetsgrupp för genomförande av utsläppshandeln har tills vidare ingen beaktansvärd metod för att genomföra tillämpningsområdet enligt utsläppshandelsdirektivet framgått av medlemsstaternas planer. Tills vidare finns ingen information om eventuella nationella stödåtgärder eller kompensationer i andra medlemsstater när utsläppshandeln inleds på EU-nivå.

Sveriges lagförslag är ute på remiss. I Sverige föreslår regeringen att den nya utsläppshandeln ska genomföras så att tillämpningsområdet utvidgas nationellt. Enligt den förordning som är under beredning i Sverige ska utsläppshandeln tillämpas på bränsle som inte omfattas av den allmänna utsläppshandeln, med undantag för bränsle som distribueras för luftfart och för försvarsmakten. Sverige kommer särskilt att bedöma ett eventuellt införande av kompensationer via beskattningen, socialfonden eller andra stödåtgärder.

Utsläppshandelsdirektivet tillåter att skyldigheten att överlämna utsläppsrätter skjuts fram ända till utgången av 2030, om medlemsstaten tillämpar en koldioxidskatt som motsvarar priset för utsläppsrätter. Utöver Finland har tre länder notifierat sina system för koldioxidskatt. Utöver notifieringen av skattesystemet ska det årligen beslutas om uppskovet, och kommissionen ska underrättas. Alla tre länder som notifierat skattesystemet har en mindre befolkning än Finland. Deras gällande koldioxidskatt är också på en klart lägre nivå än i Finland. Tills vidare är det inte känt om kommissionen kommer att godkänna notifieringarna av koldioxidskattesystemen, och det är inte heller känt huruvida de berörda medlemsstaterna kommer att utnyttja uppskovet.

Nationella system för utsläppshandel har tillämpats i Tyskland och Österrike. De systemen beskrivs i bedömningspromemorian ([Lag om handel med utsläppsrätter för distribution av fossila bränslen - Arbets- och näringsministeriets webbplats \(tem.fi\)](#)) Tysklands och Österrikes nationella system har också innefattat kompensationer för användare av bränsle som ansetts drabbas av oskäliga konsekvenser.

Den nationella utvidgningen av tillämpningsområdet förutsätter att en så kallad opt-in-ansökan lämnas till kommissionen. Kommissionen ska godkänna ansökningarna separat. Vid utgången av augusti 2024 var innehållet i Sveriges, Österrikes och Nederländernas opt-in-ansökningar känt. Sveriges utvidgning innefattar jord- och skogsbruket samt fiskerinäringen, fritidssjöfarten, den spårbundna trafiken, samt vissa arbetsmaskiner som i Sveriges växthusgasinventering lämnas utanför utsläppshandelsdirektivets tillämpningsområde. Genom Nederländernas nationella beslut inkluderas bränslen för jord- och skogsbruket samt fiskerinäringen, sjöfarten,

den spårbundna trafiken och försvaret i tillämpningsområdet. Österrikes utvidgning är mest omfattande, och liksom Nederländernas omfattar den bränslen för jord- och skogsbruket samt fiskerinäringen, sjöfarten, den spårbundna trafiken och försvaret samt dessutom all luftfart som inte omfattas av den allmänna utsläppshandeln.

6 Remissvar

Ett utkast till regeringens proposition med förslag till handel med utsläppsrätter för distribution av fossila bränslen var ute på remiss från den 17 maj till den 28 juni 2024. Inom remisstiden inkom 78 remissvar. Remissvar lämnades av Ålands landskapsregering, kommunikationsministeriet, jord- och skogsbruksministeriet, justitieministeriet, försvarsministeriet, inrikesministeriet, social- och hälsovårdsministeriet, finansministeriet, miljöministeriet, Energimyndigheten, Transport- och kommunikationsverket (Traficom), Gränsbevakningsväsendet, Statens ekonomiska forskningscentral VATT, NTM-centralen i Egentliga Finland, Skatteförvaltningen, Finlands klimatpanel, Akava rf, Automobilförbundet rf, Bilimportörerna och -industrin rf och Autoalan Keskusliitto ry, Bioenergi rf, Finlands Näringsliv EK, Livsmedelsindustriförbundet rf, Energiindustrin rf, Etanoliautoilijät ry, HRT Helsingforsregionens Trafik, Gruvindustri rf, Centralförbundet för Fiskerihushållning, Finsk Handel rf, Kemiindustrin rf, Centralhandelskammaren, Konkurrens- och konsumentverket, Koneyrittäjät ry, Kommunförbundet, Linja-autoliitto ry, Logistiikkayritysten Liitto ry, Maa- ja metsätaloustuottajain keskusliitto MTK, Turism- och Restaurangförbundet rf, Skogsindustrin rf, MTK Varsinais-Suomi, Lokaltrafikförbundet rf, Lokalkraft rf, Arbetsgivarna för servicebranscherna PALTA rf, Byggnadsindustrin RT rf, Sågindustrin rf, STTK rf, Finlands Fackförbunds Centralorganisation FFC rf, Suomen Biokierto ja Biokaasu ry SBB, Finlands Expeditions- och Logistikförbund rf, Finlands Fiskodlarförbund rf, Finlands Cirkulärkraft ry, Finlands Fastighetsförbund, Finlands Transport och Logistik SKAL rf, Finlands naturskyddsförbund rf, Finlands Närenergiförbund rf, Finlands Sjöräddningssällskap rf, Finlands Egnahemsförbund rf, Suomen Taksiliitto ry, Finlands miljöcentral SYKE, Företagarna i Finland, Svenska lantbruksproducenters centralförbund SLC r.f., Elektrotekniska Handelsförbundet rf, Tekniska Handelsförbundet rf, Teknologiateollisuus ry, Skattebetalarnas Centralförbund rf, VR Group, WWF Finland, Yhteinen Toimialaliitto ry, Atria Suomi Oy, Demeca Oy, Finavia Abp, Finnair Abp, Neste Abp, North European Oil Trade Oy (NEOT), St1 Nordic Oy, Suomalainen Energiaosuuskunta SEO, Wega Group Oy samt en privatperson. Polisstyrelsen meddelade att den inte har något att anföra om propositionen.

Ett mer omfattande sammandrag har av remissvaren har beretts, i vilket responsen behandlas mer ingående.

6.1 Ålands landskapsregerings och justitieministeriets påpekanden

Ålands landskapsregering konstaterade att lagstiftningen om utsläppshandel hör till landskapets behörighet och ansåg det viktigt att Åland får sin andel av intäkterna från utsläppshandeln.

Justitieministeriet fäste i sitt utlåtande bl.a. vikt vid motiveringarna för den nationella utvidgningen av tillämpningsområdet, avtalandet om skyldigheter för reglerade enheter, utsläppstillståndet och planen för övervakning av utsläpps, verifieringen, avgiften för överträdelse a utsläppsrätter och straffbestämmelserna. Påpekandena har beaktats under den fortsatta beredningen av propositionen, med undantag för de ändringsförslag som gäller ändringssökandet.

6.2 Allmän respons

I huvudsak förhöll sig remissinstanserna positivt till förslaget till utsläppshandel för fossila bränslen, eller det ansågs åtminstone motiverat av praktiska skäl (miljöministeriet, inrikesministeriet, Konkurrens- och konsumentverket, Finlands klimatpanel, Finlands Cirkulärkraft rf, Suomen Biokierto ja Biokaasu ry SBB, Finlands naturskyddsförbund rf, Etanoliautoilijat ry, Byggnadsindustrin RT rf, Lokalkraft rf, WWF Finland, Akava rf, Företagarna i Finland, Kommunförbundet, Finlands Transport och Logistik SKAL rf, Logistiikkayritysten Liitto ry, Finlands Närenergiförbund rf, North European Oil Trade Oy NEOT och HRT). Centralhandelskammaren ansåg att förslaget mer värt att understöda än nationella system för utsläppshandel och St1 uttryckte sitt stöd för marknadsbaserade åtgärder för utsläppsminskning när de är förmånligast. I flera remissvar motiverades det positiva förhållningssättet med att utsläppshandeln har konstaterats vara en effektiv metod för att minska utsläppen, och med att utsläppshandeln genomför principen att förorenaren betalar, och med stöd för att utsläppsmålen för ansvarsfördelningssektorn uppnås genom incitament att minska användningen av fossila bränslen.

En del intressegrupper uttalade dock ett villkorligt stöd för att inkomsterna från utsläppshandeln används för att lindra effekterna av kostnadsökningen för bränsle till följd av utsläppshandeln. Jord- och skogsbruksministeriet, EK, Palta, Livsmedelsindustriförbundet, Bilimportörerna och -industrin rf och Autoalan Keskusliitto ry, Finlands Speditions- och Logistikkförbund rf, SBB, Teknologiateollisuus, Skogsindustrin, Yhteinen Toimialaliitto och Koneyrittäjät ansåg att kompensationer och riktandet av auktionsintäkter till främjandet av grön omställning inom branscher som hör till tillämpningsområdet är avgörande vid införandet av utsläppshandeln. MTK och SLC uppgav att de motsätter sig att utsläppshandeln nationellt utvidgas till att omfatta fossila bränslen för jord- och skogsbruk.

Kemiindustrin uppgav att de förhåller sig tveksamt till utsläppshandeln för distributörer. En privatperson motsatte sig propositionen.

6.3 Utvidgning av tillämpningsområdet

Kommunikationsministeriet, finansministeriet, miljöministeriet, Konkurrens- och konsumentverket, Finlands miljöcentral, Centralhandelskammaren, Fastighetsförbundet, Neste, St1, FFC, Akava, WWF, Palta, SKAL, Logistiikkayritysten liitto, Finlands Närenergiförbund, HRT och SEO stödde att en nationell utvidgning av tillämpningsområdet enligt propositionen med tanke på genomförbarheten eller uppnåendet av klimatmålen.

Försvarsministeriet uppgav att det stöder ett tillämpningsområde enligt propositionen till den delen att utsläppshandeln inte föreslås beröra bränslen som levereras för försvarets bruk, och föreslog att motiveringen förtydligas i fråga om försvarsmaktens bränsleanskaffningar. Förslaget har beaktats i propositionen.

Gränsbevakningsväsendet ansåg att dess ställning i propositionen tydligt bör jämföras med försvarsmaktens.

KKV och Företagarna i Finland ansåg att en utvidgning av tillämpningsområdet till att omfatta alla bränslen i flytande form och gasform möjliggör mer jämbördiga bestämmelser, förebygger snedvriddning av konkurrensen samt leder till effektivare styrning av utsläppsminskningarna inom utsläppshandeln till de kostnadseffektivaste objekten. Flera instanser uppgav i sina remissvar att praktiska skäl talar för ett omfattande tillämpningsområde. Neste, NEOT, St1 och SEO uppgav att bränsledistributörerna inte kan vara säkra i fråga om slutanvändningen av

bränsle och att slutanvändare av bränsle inte kan identifieras i förväg. Därför ansågs det nödvändigt att tillämpningsområdet utvidgas.

Företagarna i Finland påpekade att när nya förhandlingar om utsläppshandelsdirektivet förs med tanke på tiden efter 2030 kommer åtminstone detaljer i det att förändras, vilket medför att man över huvud taget bör förhålla sig kritiskt till betydande ändringar i det nuvarande systemet för bränsledistribution.

Fastighetsförbundet ansåg det väsentligt för den allmänna acceptansen för åtgärderna att fritidsaktiviteter som konsumerar fossila bränslen behandlas på samma sätt som boende, vilket är nödvändigt och utgör en grundläggande rättighet.

MTK, MTK Varsinais-Suomi, SLC och Atria Suomi motsatte sig att tillämpningsområdet utvidgas till att omfatta bränslen för jord- och skogsbruk. Koneyrittäjät föreslog att kostnaderna för utsläppshandeln ska återbäras i beskattningen för företagare inom jord- och skogsbruk.

Centralförbundet för Fiskerihushållning uttryckte oro över att ändring av lagstiftningen om skattefri användning av bränsle för fiskefartyg. I denna proposition föreslås inga bestämmelser om skattefriheten.

KM, Traficom och NTM-centralen i Egentliga Finland föreslog att alla fartyg som används i statligt förbindelsefartygstrafik hålls utanför tillämpningsområdet för utsläppshandeln för bränsledistribution. KM föreslog dessutom att bränsle för fartyg i myndighetsbruk och bränsle för lotsningsfartyg i sin helhet ska falla utanför utsläppshandeln. Turism- och Restaurangförbundet ansåg det ytterst viktigt att kommersiella fartyg som används för sjötransport och som omfattas av skattefri separat distribution av bränsle, faller utanför tillämpningsområdet.

KM, Traficom, Finavia, Palta, Centralhandelskammaren och EK föreslog med tanke på genomförbarheten att flygbränslen (flygpetroleum och flygbensin) antingen utesluts från den nationella utvidgningen av tillämpningsområdet eller att avgränsningar görs avseende på dem. Propositionen har ändrats så att bränslen som distribueras för luftfart inte föreslås ingå i utsläppshandeln för bränsledistribution. Det föreslagna tillämpningsområdet har ändrats utifrån remissvaren.

KM, Palta och VR ansåg det motiverat att spårtrafik inte omfattas av utsläppshandeln. KKV ansåg att propositionens konsekvenser för konkurrensen bör granskas mer ingående, inklusive alternativet att järnvägstransporter lämnas utanför tillämpningsområdet. SKAL förutsatte att också bränsle som används för järnvägstransporter ska omfattas av utsläppshandeln, för att konkurrensen med landsvägstransporter ska vara jämbördig.

6.4 Modell för genomförande

6.4.1 Reglerade enheter

Förslaget att objektet för bestämmelserna som utgångspunkt ska bestämmas i enlighet med direktivet utifrån punktskatteskyldighet och frisläppande av bränsle för konsumtion ansågs ändamålsenligt (Energiindustrin, EK), men det påpekades också att de nya skyldigheterna medför en administrativ börda (Skogsindustrin, Finsk Handel). I remissvaren föreslogs inga alternativa genomföranden.

Företagarna i Finland och Bioenergi rf föreslog att Finland i samband med den nationella utvidgningen av tillämpningsområdet tillåter förenklade krav som tillåts i direktivet för mindre aktörer, i stället för att samma regler för övervakning och rapportering av utsläpp tillämpas för alla reglerade enheter. Neste påpekade att slutanvändare eller slutkonsumenter av bränsle som använder bränslet själva och vilkas årliga bränslekonsumention är högst 1 ton koldioxid enligt lagförslaget inte betraktas som reglerade enheter, och önskade att den nedre gränsen utvidgas till att också omfatta andra än slutanvändare av produkter som frisläpper bränsle för konsumtion.

I många remissvar betonades vikten av att undvika ny och extra byråkrati, såväl för dem som berörs av de nya som av de nuvarande bestämmelserna om utsläppshandel (Bioenergi, Kemiindustrin, Skogsindustrin).

6.4.2 Biogas och nollutsläpp

Flera remissinstanser ansåg att utkastet till regeringsproposition behöver förtydligas i synnerhet i fråga om biogas, men också i fråga om andra hållbara och biologiska bränslen för att behandlingen av de bränslena och ansvaret för distributörer av dem ska vara tydliga (Energiindustrin, EK, MTK, Centralhandelskammaren, SBB, ETL, SEO, Demeca Oy, Wega Group Oy).

Detta har förtydligats i propositionen.

6.4.3 Överföring av skyldigheter till en annan reglerad enhet genom avtal

Enligt Energimyndighetens uppfattning tillämpas i princip inga skyldigheter som berör utsläppshandeln på en enhet som genom avtal fullt ut överför de skyldigheter som berör utsläppshandeln, och att en sådan enhet inte utgör en reglerad enhet enligt lagen under avtalets giltighetstid. Energimyndigheten föreslog att till 5 § 2 mom., som gäller överföring av en reglerad enhets skyldigheter, och fogas en skyldighet att meddela när avtalet upphör. När avtalet upphör börjar skyldigheterna enligt utsläppshandeln gälla den enhet som överfört sina skyldigheter, vilket Energimyndigheten bör få information om.

Möjligheten enligt propositionen att överföra den reglerade enhetens skyldigheter på en annan reglerad enhet som distribuerat det bränsle den förstnämnda använder fick brett stöd. Bland andra Bioenergi rf, Centralhandelskammaren, Energiindustrin, Cirkulärkraft, Kemiindustrin, EK, MTK, SBB, Livsmedelsindustriförbundet, Finsk Handel, Tekniska Handelsförbundet, SEO, Neste, NEOT och St1 understödde arrangemanget på ett allmänt plan. I synnerhet ansågs det positivt att arrangemanget möjliggör en mer flexibel verksamhet och en lättare administrativ börda för slutkonsumenter av bränsle. Samtidigt konstaterades det dock att för att arrangemanget ska fungera krävs tydliga regler och anvisningar samt aktiv kommunikation i förhållande till regleringsobjekten (Energimyndigheten, RT, Cirkulärkraft, Finsk Handel, Tekniska Handelsförbundet, SBB och MTK).

Det föreslogs också att systemet ska göras mer flexibelt. Energiindustrin och EK föreslog att avtal ska kunna slutas för andra perioder än ett kalenderår i taget. Energiindustrin föreslog också en kompletterande paragraf om rapporteringsförfarandet, för att företagen oberoende av punktskatteskyldigheten ska ha möjlighet att välja om de låter bli att ansöka om att bli reglerade enheter.

NEOT ansåg att det är viktigt att beakta att bränsleimportörens ansvar för bränslet upphör när en punktskattfri produkt har överlåtits till en återförsäljare, och skyldigheterna ska inte i efterhand återföras på importören ens i specialfall.

6.4.4 Myndigheternas verksamhet

Finansministeriet påpekade i sitt utlåtande att beslut om nya anslag fattas inom ramen för förslaget till statsbudget / planen för de offentliga finanserna. I den befintliga utgiftsramen för de statliga finanserna har Energimyndigheten inte anvisats några nya anslag för utsläppshandeln för distribution av fossila bränslen. Inrikesministeriet fäste vikt vid bekämpning och uppgående av ohederligt utnyttjande av utsläppshandelssystemet.

Enligt Energimyndighetens utlåtande utgör den nya utsläppshandeln en betydande och bestående ny uppgiftshelhet som anvisas Energimyndigheten. Energimyndigheten uppgav att de uppskattade nya resurserna är helt nödvändiga för Energimyndigheten.

I många remissvar uttrycktes oro över den snabba tidtabellen för genomförandet, tidtabellens konsekvenser för blivande regleringsobjekt samt hur blivande reglerade enheter ska få information om sina skyldigheter i tid. Det framfördes önskemål om aktiv kommunikation från Energimyndighetens sida direkt till de reglerade enheterna. Det ansågs också viktigt att de administrativa förfarandena för utsläppshandeln hålls så lätta som möjligt (EK, Teknologiateollisuus, Kemiindustrin, Energiindustrin, NEOT, HRT, Energimyndigheten, Bioenergi, SBB, Tekniska Handelsförbundet, Demeca Oy, Wega Group Oy).

EK önskade att Energimyndigheten åläggs att snabbt och direkt kontakta alla företag som berörs av bestämmelserna och biträda dem i de praktiska arrangemang antingen för att bli reglerade enheter eller överföra skyldigheterna genom avtal. Också Teknologiateollisuus ansåg det viktigt att företagen i tillräckligt god tid får nödvändig rådgivning om administration av utsläppshandeln och överföring av skyldigheter. Enligt St1 förutsätter genomförandet av utsläppshandelssystemet tät kommunikation mellan tillsynsmyndigheten och de distributionsskyldiga aktörerna.

St1, NEOT och HRT konstaterade att Energimyndighetens tillsynsuppgifter utvidgas när utsläppshandeln införs, och uttryckte oro över huruvida myndighetens resurser räcker till. NEOT ansåg att de reglerade enheter inte får försättas i ett läge där de förorsakas ekonomiska förluster till följd av myndigheternas otillräckliga resurser.

6.5 Konsekvenser

JSM, EK, Finsk Handel, Tekniska Handelsförbundet, Livsmedelsindustriförbundet, Yhteinen Toimialaliitto, Turism- och Restaurangförbundet, Företagarna i Finland, RT, Skogsindustrin, Sågindustrin, Linja-autoliitto och Taksiliitto fäste vikt vid de merkostnader utsläppshandeln medför för företag, värdekedjor (t.ex. livsmedelskedjan) och hushåll. KKV och Företagarna i Finland påpekade att största delen av industrin redan i nuläget berörs av kostnader för utsläppshandeln via köp av värme som omfattas av den allmänna utsläppshandeln, och att ett omfattande genomförande av utsläppshandeln kan bidra till att jämna ut konkurrenssituationen mellan olika aktörer. KKV ansåg att konsekvenserna för konkurrensen av undantag från tillämpningsområdet bör bedömas, t.ex. för spårtrafiken i förhållande till vägtrafiken. VATT ansåg att bedömningen av de ekonomiska konsekvenserna i utkastet innehåller sinsemellan motstridiga uppskattningar, och att all tillgänglig information inte verkar ha utnyttjats i bedömningen av de ekonomiska konsekvenserna.

Social- och hälsovårdsministeriet uppgav en oro för stigande kostnader för nödvändiga resor för medborgare som bor i glesbygden samt för möjligheten för ägare till gamla egnahemshus att byta ut oljepannor till värmepumpar. Också andra som kommenterade de sociala konsekvenserna var oroliga för ökande energi- och trafikfattigdom: i remissvaren påpekades konsekvenserna av utsläppshandeln för distribution av fossila bränslen i synnerhet för utsatta konsumenter och trafik användare. Konkurrens- och konsumentverket, Finsk Handel rf, Tekniska Handelsförbundet rf, Yhteinen Toimialaliitto, Automobilförbundet och Cirkulärkraft påpekade att kostnaderna för konsumenter och hushåll stiger. I responsen påpekades att utsläppshandeln kommer att leda till stigande kostnader för resande och därmed till lägre köpkraft för konsumenterna och lägre incitament att arbeta (Bilimportörerna och -industrin rf, Autoalan Keskusliitto ry, Automobilförbundet, Lokaltrafikförbundet, Egnahemsförbundet, Turism- och Restaurangförbundet).

FFC, SBB och Lokaltrafikförbundet ansåg att informationen och sammandraget om utsläppseffekterna av åtgärder som berör ansvarsfördelningssektorn i utkastet till proposition, inklusive ändringarna i bränslebeskattningen, inte är uppdaterade. Propositionen har kompletterats med resultaten från PEIKKO-projektet som slutfördes i juni 2024.

Flera remissinstanser fäste vikt vid de prisuppskattningar för utsläppsrätter som användes i utkastet. VATT, Företagarna i Finland och FFC påpekade i sina remissvar att konsekvensbedömningen bygger på antagandet att kostnaderna för utsläppen fullt ut överförs på slutpriset för produkter och tjänster, och att utsläppshandelns effekter på priset för bensin och diesel därför troligen överskattas något i utkastet till regeringens proposition. SKAL, Logistiikkayritysten liitto, Palta och Atria konstaterade att priset för utsläppsrätter eventuellt kan bli högre än 50 €/ton som kommissionen uppskattar, vilket också direkt påverkar kostnadseffekterna. MTK ansåg att det är en väldigt långt dragen slutsats att eventuella åtgärder som kompenserar stigande bränslekostnader minskar den utsläppsminskande effekten inom jord- och skogsbruket, eftersom inga alternativa drivmedel finns enligt MTK.

Yhteinen Toimialaliitto konstaterade att tillämpningen av EU:s utsläppshandel uppskattas medföra en merkostnad på mer än 500 miljoner euro per år för vägtransporter. Ur logistikundernas perspektiv råder en oro för prishöjningar för fraktjänster, vilka enligt Yhteinen Toimialaliitto också annars är utmanande i finländska förhållanden. Bilimportörerna och bilindustrin samt Autoalan Keskusliitto påpekade att stigande bränslepriser leder till stigande logistik- och transportkostnader inom biltransporter, då förutsättningarna för elektrifiering av tung materiel ännu är svaga. Företagarna i Finland konstaterade att merkostnaden för utsläpp från användning av bränsle i propositionen bedömas utgöra en liten enskild faktor, men att det vore bra att granska konsekvenserna för den tunga trafikens drivmedelskostnader mer detaljerat.

Automobilförbundet konstaterade att det inte framgår tillräckligt tydligt av konsekvensbedömningarna i regeringens proposition att en större distributionsskyldighet faktiskt leder till högre konsumentpriser trots att utsläppsavgiften som tas ut för dieselbränsle sjunker med en större distributionsskyldighet. Enligt Turism- och Restaurangförbundet kommer kostnaderna för vägtransporter dock att stiga till följd av att optionen för uppskov inte utnyttjas och utsläppshandeln införs redan 2027, utöver den merkostnad nationella skatter och distributionsskyldigheten medför.

Taksiliitto ansåg att det är klart att kostnadseffekterna av utsläppshandeln återspeglas på tillgången till taxibilar, trots att taxitrafikens särskilda behov inte direkt behandlas i regeringens proposition. HRT konstaterade att konsekvenserna av utsläppshandeln för distribution av fossila bränslen blir väldigt kortvariga och skäligen små för dess verksamhet.

Egnahemsförbundet påpekade att propositionen innebär att utsläppshandeln kommer att leda till högre priser för fossila bränsle, såsom olja och gas. Kommunförbundet konstaterade att oljekonsumtionen i kommunala servicebyggnader vanligen är 5–10 gånger den uppskattade oljekonsumtion för egnahemshus (2 200 liter per år) som använts i kalkylerna. Merkostnaden för utsläppshandeln (13,3 cent per liter) blir då 1 500–3 000 € per år och servicebyggnad. Merkostnaden för utsläppshandeln för kommuner och välfärdsområden blir omkring 1,5–3 M€ per år.

Atria, MTK och SLC konstaterade att merkostnaden av utsläppshandeln är betydande för jordbruket och att eventuell prisstegring för utsläppsrätter också leder till att jordbrukets kostnader ökar betydligt.

6.6 Styrningen av utsläpp som helhet, användningen av intäkter samt eventuella kompensationer

I många remissvar fästes vikt vid utvecklingen av utsläppen inom ansvarsfördelningssektorn, metoderna för utsläppsminskning som helhet (inklusive beskattning) samt användning av intäkterna från utsläppshandeln och eventuella kompensationer och gottgörelser för slutanvändare av bränsle (jord- och skogsbruksministeriet, social- och hälsovårdsministeriet, finansministeriet, miljöministeriet, Finlands klimatpanel, KKV, VATT, Finlands miljöcentral, Finlands naturskyddsförbund, Kommunförbundet, Kemiindustrin, Teknologiateollisuus, Skogsindustrin, Företagarna i Finland, Finlands Speditions- och Logistikförbund. Palta, Akava, HRT, FFC, Koneyrittäjät, EK, Fastighetsförbundet, SBB, RT, Livsmedelsindustriförbundet, Skattebetalarnas Centralförbund, Gruvindustrin, Yhteinen Toimialaliitto ry, Sågindustrin, Finlands Speditions- och Logistikförbund, Linja-autoliitto ry, Bilimportörerna och -industrin och Autoalan Keskusliitto, Centralhandelskammaren, SKAL, Logistiikkayritysten Liitto, Finsk Handel, Tekniska Handelsförbundet, STTK, Finlands Egnahemsförbund rf, Elektrotekniska Handelsförbundet, FFC, Lokaltrafikförbundet, Suomen Taksiliitto, MTK, SLC, WWF Finland, Finlands Fiskodlarförbund, Sågindustrin, Centralförbundet för Fiskerihushållning, Atria Suomi Oy, Neste, St1).

I denna proposition föreslås inga bestämmelser om de helheterna. Till den delen behandlas remissvaren mer ingående i sammandraget av remissvaren.

7 Specialmotivering

1 kap. Allmänna bestämmelser

1 §. Lagens syfte. Enligt 1 mom. i den föreslagna paragrafen är lagen syfte att främja en minskning av utsläppen av koldioxid från byggnader, vägtransporter och vissa andra sektorer på ett kostnadseffektivt och ekonomiskt sätt. Strävan att minska utsläppen på ett kostnadseffektivt och ekonomiskt sätt baseras på införandet av en prissättningsmekanism för utsläpp i hela EU, som styr utsläppsminskningarna till de sektorer och regioner där det är mest kostnadseffektivt att minska utsläppen.

Enligt 2 mom. i den föreslagna paragrafen genomförs genom lagen vissa bestämmelser 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. Utsläppshandelsdirektivet har genomförts stegvis. Genom lagen om utsläppshandel som trädde i kraft i januari 2024 genomfördes de krav i utsläppshandelsdirektivet som gäller anläggningar, luftfart och sjötransport. Det särskilda

systemet för utsläppshandel för separat uppvärmning av byggnader, vägtransport och vissa andra sektorer ska genomföras senast den 30 juni 2024.

2 §. Definitioner. I paragrafen definieras de centrala begreppen med tanke på tillämpningen av lagen. Enligt 1 punkten i den föreslagna paragrafen avses med bränsle bränslen och produkter enligt 2 och 2 a § i lagen om punktskatt på flytande bränslen (1472/1994) och bränslen och energiprodukter som avses i 2 och 2 a § i lagen om punktskatt på elström och vissa bränslen (1260/1996). Definitionen motsvarar definitionen av bränsle i utsläppshandelsdirektivet. Enligt utsläppshandelsdirektivet avses med bränsle alla energiprodukter enligt artikel 2.1 i energiskattedirektivet (2003/96/EG), inbegripet de bränslen som förtecknas i tabell A och tabell C i bilaga I till det direktivet, samt alla andra produkter som är avsedda för användning, bjuds ut till försäljning eller används som motorbränsle eller bränsle för uppvärmning i enlighet med artikel 2.3 i det direktivet, inbegripet för elproduktion. I 1 punkten i den föreslagna paragrafen hänvisas till nationell lagstiftning, där definitionen av bränsle i energiskattedirektivet genomförts. I praktiken omfattar definitionen av bränsle ett stort spektrum bränslen, såsom bensin, diesel, lätt brännolja och stenkol. Däremot innebär definitionen att torv, ved och annan fast biomassa inte anses utgöra bränsle.

Enligt 2 punkten i den föreslagna paragrafen avses med frisläppande för konsumtion frisläppande av bränsle för konsumtion enligt 8 § i punktskattelagen (182/2010). Definitionen följer definitionen i direktivet, med undantag för avgränsningen gällande slutanvändare som tagits in i definitionen av termen reglerad enhet.

Enligt 3 punkten i den föreslagna paragrafen avses med reglerad enhet en skattskyldig enligt 12 och 13 § i punktskattelagen, 3 § i lagen om punktskatt på flytande bränslen och 20 a och 20 b § i lagen om punktskatt på elström och vissa bränslen som frisläpper bränsle för konsumtion, eller den som överlåter bränsle till en skattskyldig och som enligt avtal har övertagit ansvaret för en reglerad enhets uppgifter. Som reglerad enhet betraktas dock inte en slutanvändare av bränsle som använder bränslet själv och vars årliga bränsleförbrukning är högst ett ton koldioxid. En reglerad enhet är i första hand den som är skattskyldig för frisläppandet av bränslet för konsumtion. Definitionen innebär dock att överföring av den reglerade enhetens skyldigheter till en annan reglerad enhet genom avtal tillåts på vissa villkor som föreskrivs i den föreslagna lagen. Förslaget syftar till att tillåta att den administrativa bördan överförs till en annan reglerad enhet som överför bränsle som hör till lagen tillämpningsområde till den reglerade enhet som överlåter skyldigheterna. Enligt den föreslagna punkten är små slutanvändare av bränsle vars årliga bränsleförbrukning är högst 1 ton koldioxid inte reglerade enheter, och de är därför befriade från skyldigheterna. Den föreslagna avgränsningen motsvarar definitionen av termen slutkonsument i artikel 3.69 i kommissionens övervakningsförordning.

Enligt 4 punkten i den föreslagna paragrafen avses med utsläpp koldioxidutsläpp från bränslen som en reglerad enhet har frisläppt för konsumtion. Definitionen motsvarar definitionen i direktivet av utsläpp som är föremål för reglering i utsläppshandeln.

Enligt 5 punkten i den föreslagna paragrafen avses med utsläppsrapport en rapport enligt kommissionens övervakningsförordning som avses i 12 punkten över en reglerad enhets årliga utsläpp under rapporteringsperioden, inklusive en rapport enligt artikel 75 v och bilaga X i kommissionens övervakningsförordning

Enligt 6 punkten i den föreslagna paragrafen avses med förbränning varje oxidation av bränslen, oavsett hur den värme, el eller mekaniska energi som produceras genom denna process används, och all annan direkt därtill anknuten verksamhet, inbegripet rening av rökgaser. Definitionen

motsvarar definitionen av förbränning i direktivet, som också tillämpas i den allmänna utsläppshandeln.

Enligt 7 punkten i den föreslagna paragrafen avses med utsläppsrätt en för uppfyllande av kraven i kapitel IVa i utsläppshandelsdirektivet fastställd och överlåtbar rätt att i miljön släppa ut ett ton koldioxid under en fastställd period. Syftet med definitionen av termen utsläppsrätt är att särskilja utsläppsrätter i den allmänna utsläppshandeln från utsläppsrätter som hör till den föreslagna lagens tillämpningsområde. Utsläppsrätter i den allmänna utsläppshandeln kan inte utnyttjas i den nya utsläppshandeln för bränsledistribution, och utsläppsrätter i utsläppshandeln för bränsledistribution kan inte utnyttjas i den allmänna utsläppshandeln.

Enligt 8 punkten i den föreslagna paragrafen avses med linjär minskningsfaktor den i artikel 30c i utsläppshandelsdirektivet avsedda andel med vilken det totala antalet utsläppsrätter minskas varje år.

Enligt 9 punkten i den föreslagna paragrafen avses med unionsregistret det informationssystem som avses i artikel 19 i utsläppshandelsdirektivet och med vars hjälp varje utfärdande, innehav, överlåtelse och annullering av utsläppsrätter kan spåras samt efter behov konfidentialiteten för uppgifterna och allmänhetens tillgång till offentliga uppgifter säkerställas. Det föreslås att det unionsregister som används i den allmänna utsläppshandeln också ska användas för att administrera utsläppshandeln för bränsledistribution.

Enligt 10 punkten i den föreslagna paragrafen avses med reserven för marknadsstabilitet den reserv som upprättats genom Europaparlamentets och rådets beslut (EU) 2015/1814 om upprättande och användning av en reserv för marknadsstabilitet för unionens utsläppshandelssystem och om ändring av direktiv 2003/87/EG och till vilken utsläppsrätter som är avsedda att auktioneras ut överförs eller från vilken de överlämnas för auktionering när de gränser för det totala antalet utsläppsrätter i omlopp som anges i beslutet överskrider eller underskrider. Definitionen är likadan som definitionen i direktivet.

3 §. Tillämpningsområde. I paragrafen föreslås bestämmelser om lagens tillämpningsområde. Enligt den föreslagna paragrafen tillämpas lagen på reglerade enheter som frisläpper bränslen som är avsedda för förbränning för konsumtion. Det föreslås att direktivets tillämpningsområde utvidgas till att också omfatta förbränning av andra bränslen än användning av bränslen för separat uppvärmning av byggnader, vägtransportsektorn och vissa ytterligare sektorer som hör till direktivets tillämpningsområde. Med beaktande av de avgränsningar av tillämpningsområdet som föreslås i 4 § föreslås det att tillämpningsområdet nationellt utvidgas till att också omfatta bränsle som distribueras för att användas för jord- och skogsbruk, fiskerinäring, fritidssjöfart och till vissa delar övrig sjötransport.

4 §. Avgränsningar av tillämpningsområdet. I den föreslagna paragrafen föreskrivs det om avgränsningar av lagens tillämpningsområde. Enligt 1 punkten i den föreslagna paragrafen tillämpas lagen inte på bränslen som används som hjälpprodukt eller råvara vid industriell produktion. Den föreslagna punkten utgör en avgränsning som gör lagen tydligare. Lagens tillämpningsområde omfattas förbränning av bränsle, och bränsle som används i annat bruk såsom råvara eller hjälpprodukt för industriella produkter hör inte till tillämpningsområdet.

Enligt 2 punkten i den föreslagna paragrafen tillämpas lagen inte på bränslen för vilka emissionsfaktorn är noll och vars hållbarhet har påvisats på det sätt som avses i 11 §. Bestämmelser om bränslenas emissionsfaktorer i utsläppshandeln finns i övervakningsförordningen. Bestämmelser om fastställandet av emissionsfaktorer för bränslen finns i artikel 75k och bestämmelser om frisläppande av bränsleflöden i artikel 75m i

kommissionens övervakningsförfordning. Ett villkor för nollutsläpp är att hållbarhetskriterierna enligt direktivet om förnybar energi (RED) uppfylls. Nationellt påvisas hållbarheten enligt hållbarhetslagen. Aktörer som enbart frisläpper bränslen vars hållbarhet har påvisats för konsumtion omfattas inte av den föreslagna lagens tillämpningsområde, och på sådana aktörer tillämpas inte skyldigheterna för reglerade enheter enligt denna lag.

Enligt 3 punkten i den föreslagna paragrafen tillämpas lagen inte på bränslen som används i verksamheter som omfattas av tillämpningsområdet för lagen om utsläppshandel (1270/2023). Tillämpningsområdet för lagen om utsläppshandel omfattar större anläggningar för industri och energiproduktion, samt till vissa delar sjötransporter och luftfart. På de sektorer som nämns ovan tillämpas skyldigheterna enligt den allmänna utsläppshandeln. I 33 § i lagen om utsläppshandel föreskrivs om skyldigheten att rapportera utsläppsuppgifter för 2024 i fråga om utsläppshandel för bränsledistribution. Den föreslagna avgränsningen av tillämpningsområdet gäller inte verksamhet som omfattas av rapporteringsskyldigheten.

Enligt 4 punkten i den föreslagna paragrafen tillämpas lagen inte på bränslen som levererats till försvarsmakten genom separat distribution. Enligt den föreslagna punkten faller bränsle som levererats till försvarsmakten genom separat distribution utanför tillämpningsområdet. Avgränsningen av tillämpningsområdet gäller också bränsle som distribuerats för NATO:s eller enskilda partnerländers bruk när de opererar tillsammans med försvarsmakten i Finland. Utanför tillämpningsområdet faller bränsle som distribuerats för försvarsmaktens bruk till den del det omfattas av separat distribution, samt i fråga om reservkraft för byggnader de bränsleanskaffningar som Försvarsfastigheter gör för Försvarsmaktens räkning. Försvarsmaktens övriga bränsleanskaffningar vid distributionspunkter för verksamheter som omfattas av lagens tillämpningsområde, såsom bränslestationer för vägtransport, utgör dock inte bränsle som levererats till försvaret enligt den föreslagna punkten.

Enligt 5 punkten i den föreslagna paragrafen tillämpas lagen inte på bränslen som levererats för spårtrafik genom separat distribution. Enligt den föreslagna punkten faller bränsle som levererats för spårtrafik genom separat distribution utanför tillämpningsområdet. Avgränsningen av tillämpningsområdet gäller enbart bränsle som levererats för spårtrafik genom separat distribution, och det får inte användas för annan verksamhet. Om bränsle som är avsett för spårtrafik överläts vidare eller används för verksamhet som hör till denna lags tillämpningsområde, anses det ha frisläppts för konsumtion vilket innebär att den som frisläppts det för konsumtion är den reglerade enhet som ansvarar för skyldigheterna enligt utsläppshandeln.

Enligt 6 punkten i den föreslagna paragrafen tillämpas lagen inte på bränslen som kan levereras skattefritt för fartygstrafik eller flygtrafik i enlighet med 9 a § 2–3 mom. (1399/2010) i lagen om punktskatt på flytande bränslen (1472/1994) eller 21 § 2 mom. i lagen om punktskatt på elström och vissa bränslen (1260/1996). Enligt den föreslagna punkten faller vissa bränslen som är avsedda för utövare av fartygstrafik utanför tillämpningsområdet för utsläppshandeln. Genom förordning av statsrådet (1375/2021) har närmare bestämmelser utfärdats om de fartygstyper, fartygsgrupper eller för ett visst ändamål använda fartyg som skattefritt kan anskaffa bränsle direkt från en godkänd upplagshavares skatteupplag eller genom andra arrangemang. Enligt den föreslagna punkten ska kraven enligt lagen inte tillämpas på bränslen som levereras för bruk av följande fartyg och fartygstyper som omfattas av skattefri distribution: 1) handelsfartyg som har antecknats i fartygsregistret och vars längd är minst 15 meter, 2) fartyg som ägs och används av Trafikledsverket, Gränsbevakningsväsendet, Tullen, Försvarsmakten och polisen, 3) fartyg som ägs och används av Ålands landskapsregering, 4) mudderverk och sandskutor, 5) fiskefartyg som har antecknats i fiskefartygsregistret och vars längd är minst 15 meter, samt trålare, 6) fartyg som ägs och används av Suomen Meripelastusseura ry – Finlands

Sjöräddningssällskap rf, Pidä Saaristo Siistinä ry – Håll Skärgården Ren rf och Ålands Sjöräddningssällskap rf.

Om bränsle som är avsett för handelsfartyg överläts vidare eller används för verksamhet som hör till denna lags tillämpningsområde, anses det på det sätt som beskrivs i fråga om 5 punkten ha frisläppts för konsumtion vilket innebär att den som frisläppts det för konsumtion är den reglerade enhet som ansvarar för skyldigheterna enligt utsläppshandeln.

Enligt 6 punkten i den föreslagna lagen tillämpas lagen inte på bränslen som kan levereras skattefritt för fartygstrafik eller flygtrafik i enlighet med 9 a § 2–3 mom. i lagen om punktskatt på flytande bränslen eller 21 § 2 mom. i lagen om punktskatt på elström och vissa bränslen.

5 §. Allmänna skyldigheter. I den föreslagna paragrafen föreskrivs om allmänna skyldigheter för reglerade enheter. Paragrafens syfte är att ge en samlad beskrivning av de viktigaste skyldigheterna enligt utsläppshandeln. Mer detaljerade bestämmelser om skyldigheterna finns i de följande paragraferna.

Enligt 1 punkten i den föreslagna paragrafen ska en reglerad enhet ansöka om utsläppstillstånd i fråga om frisläppande av bränsle för konsumtion samt om godkännande av en plan för övervakning av utsläpp.

Enligt 2 punkten ska en reglerad enhet övervaka utsläppen från de bränslen som frisläppts för konsumtion, årligen upprätta en utsläppsrapport och se till att rapporten verifieras.

Enligt 3 punkten ska en reglerad enhet årligen till unionsregistret överlämna ett antal utsläppsrätter som motsvarar de totala utsläpp som de bränslen som enheten frisläppts för konsumtion gett upphov till under det föregående kalenderåret.

Enligt 4 punkten ska en reglerad enhet till Energimyndigheten anmäla ändringar i den verksamhet som anges i utsläppstillståndet, ändringar som gäller övervakningen av utsläppen samt byte av reglerad enhet.

6 §. Överföring av en reglerad enhets skyldigheter. I den föreslagna paragrafen föreskrivs om möjligheten för reglerade enheter att genom avtal överföra alla sina skyldigheter enligt den föreslagna lagen på en annan reglerad enhet. Den föreslagna paragrafens syfte är att underlätta små aktörers administrativa börda. Utsläppshandeln orsakar administrativt arbete för dem som omfattas av den, och den administrativa bördan är relativt sett avsevärd i synnerhet för små och väldigt små aktörer. Enligt 1 punkten i den föreslagna paragrafen kan en reglerad enhet avtala om att helt eller delvis överföra sina skyldigheter till en annan reglerad enhet, om den reglerade enhet som överför sina skyldigheter av tar emot endast sådant bränsle som omfattas av tillämpningsområdet för denna lag av den andra enheten. Den andra reglerade enhet som avses i 1 mom. svarar för alla skyldigheter som en reglerad enhet har enligt denna lag samt för samt för uppfyllandet av de av Energimyndigheten fastställda tillståndsvillkoren och kraven på övervakning av utsläpp. Parterna svarar själva för uppgörandet av avtalet. Den föreslagna paragrafen innebär att en punktskatteskyldig kan avtala om att skyldigheterna enligt den föreslagna lagen, såsom utsläppstillstånd, övervakning, verifiering och rapportering av utsläpp samt överlämnande av utsläppsrätter ska fullgöras av en annan reglerad enhet. Den andra reglerade enheten, som åtar sig att fullgöra skyldigheterna, är en reglerad enhet som beviljats utsläppstillstånd och som har överlåtit det bränsle avtalet gäller till den punktskatteskyldige. Den andra reglerade enhetens skyldigheter enligt avtalet gäller enbart det bränsle den överlåter. Den punktskatteskyldige kan ta emot bränsle av flera reglerade enheter, om avtal om överföring av skyldigheter för bränslet i fråga har slutits med var och en av de reglerade enheter som

levererar bränsle. Avtalet om överföring av skyldigheter ska alltid gälla ett helt kalenderår och omfatta alla skyldigheter enligt den föreslagna lagen för det bränsle som levereras. Övervakning av utsläpp och upprätthållandet av en plan för övervakning är kontinuerliga skyldigheter, och att överföra dem till en annan enhet medan skyldigheterna varar innebär en avsevärd administrativ börda. Rapporteringsskyldigheten inom utsläppshandeln och skyldigheten att överlämna utsläppsrätter är knutna till kalenderåret, och i regel verifierar en kontrollör utsläppsuppgifterna för föregående år. Därför är det motiverat att överföringen av skyldigheterna enligt utsläppshandeln i regel ska vara ett bestående arrangemang och omfatta minst ett kalenderår, vilket är samma tidsperiod som skyldigheterna enligt utsläppshandeln gäller. Avtalet innebär att den andra reglerade enheten svarar för alla skyldigheter enligt den föreslagna lagen, och därmed också att eventuella påföljder för försummelse föreläggs den andra reglerade enheten. En reglerad enhet som också har bränsleanvändning som inte hör till den föreslagna lagens tillämpningsområde ska själv vara en reglerad enhet om den önskar överlämna utsläppsrätter enbart för bränsle som hör till tillämpningsområdet.

Enligt 3 mom. i den föreslagna paragrafen ska Energimyndigheten utan dröjsmål underrättas om avtalet. Anmälan om avtalet ska göras på en av Energimyndigheten fastställd blankett.

7 §. Myndigheter och deras uppgifter. I 7 § i den föreslagna lagen föreskrivs om myndigheter och deras uppgifter. Enligt 1 mom. i den föreslagna paragrafen svarar arbets- och näringsministeriet för den allmänna styrningen, uppföljningen och utvecklingen av den föreslagna lagen. Den föreslagna uppgiften för arbets- och näringsministeriet motsvarar uppgiften enligt lagen om utsläppshandel. Enligt 2 mom. 1 punkten i den föreslagna paragrafen har Energimyndigheten till uppgift att i fråga om de reglerade enheterna och deras kontrollörer övervaka att denna lag och de bestämmelser som utfärdats med stöd av den iakttas och att beslut som meddelats med stöd av denna lag iakttas samt sköta övriga uppgifter som enligt denna lag ankommer på myndigheten. Enligt den föreslagna 2 mom. 2 punkten har Energimyndigheten till uppgift att vara i kapitel V i kommissionens delegerade förordning (EU) 2023/2830 om komplettering av Europaparlamentets och rådets direktiv 2003/87/EG genom fastställande av regler om tidsschema, administration och andra aspekter av auktionering av utsläppsrätter för växthusgaser, nedan kommissionens auktionsförordning, avsedd auktionsförrättare i Finland och personuppgiftsansvarig med avseende på de nationella funktionerna inom ramen för unionsregistret. Enligt den föreslagna 3 punkten har Energimyndigheten till uppgift att vara i artikel 70 i kommissionens genomförandeförordning (EU) 2018/2067 om verifiering av uppgifter och ackreditering av kontrollörer i enlighet med Europaparlamentets och rådets direktiv 2003/87/EG, nedan kommissionens verifieringsförordning, avsedd nationell kontaktpunkt för informationsutbyte och samordning av samarbete. De föreslagna uppgifterna för Energimyndigheten motsvarar de nuvarande uppgifterna enligt lagen om utsläppshandel i fråga om anläggningar.

2 kap. Utsläppstillstånd, plan för övervakning av utsläpp samt rapportering av utsläpp

8 §. Utsläppstillstånd. I den föreslagna paragrafen föreskrivs om skyldigheten för reglerade enheter att ansöka om utsläppstillstånd för sin verksamhet, om ansökan om utsläppstillstånd samt om beviljande av det.

Enligt 1 mom. i den föreslagna paragrafen ska en reglerad enhet som frisläpper sådana bränslen som omfattas av lagens tillämpningsområde för konsumtion ha ett av Energimyndigheten beviljat utsläppstillstånd.

Enligt den föreslagna 2 mom. ska den reglerade enheten ansöka om utsläppstillstånd hos Energimyndigheten. Till ansökan ska fogas en för tillståndsprövningen behövlig utredning om

den reglerade enhetens verksamhet, bränslena, frisläppandet av bränslena för konsumtion och slutanvändningen av bränslena samt en plan för övervakning av utsläppen.

Enligt det föreslagna 3 mom. ska ansökan om utsläppstillstånd lämnas in på en av Energimyndigheten fastställd blankett senast två månader innan den verksamhet som omfattas av tillämpningsområdet inleds.

Enligt det föreslagna 4 mom. är villkoren för beviljande av utsläppstillstånd att planen för övervakning av utsläpp och de planerade åtgärderna för rapportering av utsläpp är tillräckliga och adekvata.

Enligt det föreslagna 5 mom. får bestämmelser om det närmare innehållet i ansökan om utsläppstillstånd utfärdas genom förordning av arbets- och näringsministeriet.

9 §. Plan för övervakning av utsläpp. I den föreslagna paragrafen föreskrivs det om planen för övervakning av utsläpp samt om ansökan och godkännande som gäller den.

Enligt 1 mom. i den föreslagna paragrafen ska den reglerade enheten utarbeta en plan för övervakning av utsläpp för sin verksamhet som omfattas av tillämpningsområdet för denna lag och ansöka om godkännande av planen hos Energimyndigheten. Bestämmelser om utarbetandet av och innehållet i planen för övervakning av utsläpp och om villkoren för godkännande av planen finns i kommissionens övervakningsförordning. Kommissionens övervakningsförordning har ändrats så att detaljerade regler om övervakning av reglerade enheters utsläpp har tagits in i förordningen.

Enligt 2 mom. i den föreslagna paragrafen ska den reglerade enheten till ansökan om godkännande av planen för övervakning av utsläpp föga en behövlig utredning om den verksamhet som omfattas av tillämpningsområdet för denna lag samt om den aktör som svarar för kontakterna med den myndighet som beslutar om godkännandet av övervakningsplanen.

Enligt 3 mom. i den föreslagna paragrafen ska ansökan om godkännande av en plan för övervakning av utsläpp lämnas in på en av Energimyndigheten fastställd blankett senast två månader innan den verksamhet som omfattas av tillämpningsområdet inleds. Den föreslagna tidsfristen motsvarar tidsfristen för ansökan om utsläppstillstånd.

Enligt 4 mom. i den föreslagna paragrafen

får närmare bestämmelser om innehållet i planen för övervakning av utsläpp utfärdas genom förordning av arbets- och näringsministeriet.

10 §. Övervakning, rapportering och verifiering av utsläpp. I 10 § i den föreslagna lagen föreskrivs om reglerade enheters skyldighet att övervaka och rapportera sina utsläpp samt om skyldigheten att upprätta en utsläppsrapport och om verifieringen av den. Enligt 1 mom. i den föreslagna paragrafen ska den reglerade enheten på ett heltäckande, konsekvent, tillförlitligt och korrekt sätt övervaka utsläppen från de bränslen som frisläppts för konsumtion.

Enligt 2 mom. i den föreslagna paragrafen ska den reglerade enheten upprätta en utsläppsrapport över utsläppen för varje kalenderår och se till att utsläppsrapporten verifieras. Utsläppsrapporten och den utifrån utsläppsrapporten utfärdade verifieringsrapporten ska lämnas till Energimyndigheten före utgången av april året efter kalenderåret.

Enligt 3 mom. i den föreslagna paragrafen finns bestämmelser om övervakning och rapportering av utsläpp i kommissionens övervakningsförordning och om verifiering av utsläpp i kommissionens verifieringsförordning. Vid övervakningen och rapporteringen av utsläpp ska den godkända planen för övervakning och villkoren i utsläppstillståndet iakttas.

Enligt 4 mom. i den föreslagna paragrafen får närmare bestämmelser om övervakningen av utsläpp och innehållet i utsläppsrapporten utfärdas genom förordning av arbets- och näringsministeriet. Övervakningen av utsläpp inom utsläppshandeln grundar sig på bestämmelser i övervakningsförordningen. Bestämmelserna i övervakningsförordningen lämnar nationellt rörelseutrymme i frågor av teknisk art, och det kan finnas behov att föreskriva om dem genom förordning i ett senare skede.

11 §. Påvisande av hållbarhet. I den föreslagna paragrafen föreskrivs om påvisande av hållbarhet som ett villkor för att ett bränsle ska anses ha nollutsläpp. Enligt den föreslagna paragrafen ska en reglerad enhet i utsläppsrapporten påvisa hållbarheten hos ett bränsle som den påstår har nollutsläpp. Ett bränsle med nollutsläpp ska uppfylla hållbarhetskriterierna i lagen om biodrivmedel, flytande biobränslen och biomassabränslen (393/2013) och den reglerade enheten ska visa detta på det sätt som anges i den lagen. Om exempelvis andelen biomassa i en bränsleblandning inte uppfyller hållbarhetskriterierna, ska den koldioxid bränsleblandningen innehåller anses utgöra fossil koldioxid, och emissionsfaktorn ska fastställas enligt detta. Enligt utsläppshandelsdirektivet ska hållbarheten för ett bränsle påvisas enligt direktivet om hållbar energi (RED) för att det ska anses ha nollutsläpp. Kraven på påvisande av hållbarhet enligt RED har genomförts nationellt genom hållbarhetslagen. Hållbarheten kan påvisas nationellt genom ett godkänt hållbarhetssystem eller genom ett frivilligt system som kommissionen godkänt.

12 §. Bedömning av utsläppsmängden i en situation där ett fel förekommit. I 12 § i den föreslagna lagen föreskrivs om bedömning av utsläppsmängden i en situation när lagens krav på övervakning och rapportering inte iakttagits. Enligt den föreslagna paragrafen ska Energimyndigheten, om en reglerad enhet inte har iakttagit kraven enligt 10 § på att övervaka utsläpp, upprätta och lämna in en utsläppsrapport eller verifiera en utsläppsrapport göra en bedömning med en uppskattning av de verkningar som felaktig eller bristfällig övervakning eller verifiering kan ha haft på de totala utsläppsmängderna. Bestämmelser om uppskattning av mängden utsläpp finns i kommissionens övervakningsförordning.

3 kap. Ändring av reglerade enheters verksamhet

13 §. Byte av reglerad enhet. I den föreslagna paragrafen föreskrivs om hur en ny reglerad enhet träder i stället för en reglerad enhet och om partiell överlåtelse av en reglerad enhets verksamhet till en annan reglerad enhet.

Enligt 1 mom. i den föreslagna paragrafen ska, om en ny reglerad enhet träder i stället för en reglerad enhet som beviljats utsläppstillstånd, den nya enheten anmäla detta till Energimyndigheten på förhand eller senast utan dröjsmål efter bytet av reglerad enhet. Energimyndigheten ska med anledning av anmälan fatta beslut om överföring av utsläppstillståndet och planen för övervakning av utsläpp till den nya reglerade enheten. Beslutet ska fattas inom 30 dagar från den dag då anmälan och behövliga utredningar lämnades till Energimyndigheten, eller inom 30 dagar från en senare tidpunkt efter bytet av reglerad enhet som de reglerade enheterna har kommit överens om. Enligt det föreslagna momentet avses med byte av reglerad enhet en situation när en ny reglerad enhet t.ex. i samband med överlåtelse av rörelse träder i stället för en reglerad enhet. I det föreslagna momentet avses inte situationer när en reglerad enhet på det sätt som avses i 5 § genom avtal har överfört sina skyldigheter enligt den föreslagna lagen på en annan reglerad enhet.

Enligt 2 mom. i den föreslagna paragrafen ska, om endast en del av den verksamhet som ingår i utsläppstillståndet övergår till en i 1 mom. avsedd ny reglerad enhet, bestämmelserna om beviljande och ändring av ett utsläppstillstånd samt om godkännande och ändring av en plan för övervakning av utsläpp iakttas. Energimyndigheten ska med anledning av anmälan fatta beslut om beviljande och ändring av ett tillstånd och beslut om godkännande och ändring av en plan för övervakning av utsläpp inom 30 dagar från den dag då anmälan och behövliga utredningar och planer lämnades in till Energimyndigheten, eller inom 30 dagar från en senare tidpunkt efter bytet av reglerad enhet som de reglerade enheterna har kommit överens om. En sådan partiell överföring av verksamhet som beskrivs ovan kan ske vid en partiell överlåtelse av rörelse.

Enligt 3 mom. i den föreslagna paragrafen svarar den i 1 mom. avsedda nya reglerade enheten för alla skyldigheter som en reglerad enhet har enligt denna lag samt för uppfyllandet av de av Energimyndigheten fastställda tillståndsvillkoren och kraven på övervakning av utsläpp från den dag då utsläppstillståndet och planen för övervakning av utsläpp har överförts eller utsläppstillståndet har beviljats och planen för övervakning av utsläpp godkänts.

14 §. En reglerad enhets konkurs. I den föreslagna 14 § föreskrivs om en reglerad enhets konkurs samt om konkursboets skyldigheter. Enligt 1 mom. i den föreslagna paragrafen svarar konkursboet för den reglerade enhetens del för skyldigheterna enligt 5 § 2 och 3 punkten efter att en reglerad enhet har försatts i konkurs.

Konkursboet ska dessutom till Energimyndigheten lämna in en i enlighet med 10 § upprättad och verifierad separat rapport om till vilka delar den reglerade enhetens utsläpp under det föregående kalenderåret har uppkommit efter försättandet i konkurs.

Enligt 3 mom. i den föreslagna paragrafen är konkursboet skyldigt att i enlighet med 24 § överlämna ett antal utsläppsrätter som motsvarar de verifierade utsläpp som uppkommit efter det att den reglerade enheten försattes i konkurs.

Enligt 4 mom. i den föreslagna paragrafen ska konkursboförvaltaren inom 30 dagar från konkursens början underrätta Energimyndigheten om att den reglerade enheten försatts i konkurs.

15 §. Ändring av ett utsläppstillstånd och en plan för övervakning av utsläpp. I paragrafen föreskrivs om skyldigheten för reglerade enheter att anmäla ändringar som kan förutsätta att utsläppstillståndet ändras samt om bedömningen av ändringens betydelse. Enligt 1 mom. i den föreslagna paragrafen ska en reglerad enhet till Energimyndigheten på förhand anmäla varje ändring i verksamheten som kan förutsätta att utsläppstillståndet eller planen för övervakning av utsläpp ändras. Anmälan ska göras på en av Energimyndigheten fastställd blankett.

Enligt 2 mom. i den föreslagna paragrafen bedömer Energimyndigheten hur betydande ändringen är, och om den anmälda ändringen är betydande ska Energimyndigheten ändra beslutet om beviljande av utsläppstillstånd och planen för övervakning av utsläpp. Om ändringen inte är betydande, ska Energimyndigheten utan dröjsmål informera den reglerade enheten om detta. I artiklarna 15 och 75b i kommissionens övervakningsförordning föreskrivs det om vilka ändringar i planen för övervakning som ska anses vara betydande.

Enligt 3 mom. i den föreslagna paragrafen ska Energimyndigheten om det i kommissionens övervakningsförordning förutsätts att en plan för övervakning av utsläpp ändras uppmana den reglerade enheten att ansöka om ändring. Den reglerade enheten ska lämna in ansökan om ändring av planen för övervakning av utsläpp inom den tidsfrist som Energimyndigheten har satt ut.

16 §. Återkallande av ett utsläppstillstånd och av beslut om en plan för övervakning av utsläpp. I 16 § i den föreslagna lagen föreskrivs om återkallande av ett utsläppstillstånd och av beslut om en plan för övervakning av utsläpp. Enligt 1 mom. i den föreslagna paragrafen ska Energimyndigheten återkalla en reglerad enhets utsläppstillstånd, om den reglerade enheten upphör med den verksamhet som omfattas av lagens tillämpningsområde eller överför sina skyldigheter till en annan reglerad enhet genom ett i 5 § avsett avtal. Den reglerade enheten ska genast efter det att den reglerade enheten upphört med sin verksamhet göra en anmälan till Energimyndigheten om att verksamheten har upphört.

Enligt det föreslagna 2 mom. får Energimyndigheten återkalla ett utsläppstillstånd, om den reglerade enheten väsentligt har brutit mot sina skyldigheter som gäller årligt överlämnande av utsläppsrätter eller övervakning, rapportering och verifiering av utsläpp och trots uppmaning från myndigheten inte har fullgjort sina skyldigheter. Enligt 2 punkten i momentet får Energimyndigheten återkalla ett utsläppstillstånd också om den reglerade enheten trots uppmaning från Energimyndigheten inte har anmält att verksamheten upphört eller andra sådana ändringar av verksamheten eller av övervakningen av utsläpp som kan förutsätta att utsläppstillståndet eller planen för övervakning av utsläpp ändras.

Enligt det föreslagna 3 mom. kan ett ärende som gäller återkallande av utsläppstillstånd inledas av den reglerade enheten eller Energimyndigheten. Om en reglerad enhets utsläppstillstånd återkallas, återkallas också godkännandet av dess plan för övervakning av utsläpp.

4 kap. Det totala antalet utsläppsrätter, utfärdande av utsläppsrätter samt unionsregistret

17 §. Utfärdande av utsläppsrätter samt utsläppsrätternas giltighet. Enligt 1 mom. i den föreslagna paragrafen utfärdas utsläppsrätter genom auktion, om de inte överförs till reserven för marknadsstabilitet i enlighet med artikel 30d i utsläppshandelsdirektivet. Den föreslagna paragrafen är av informativ art. Utsläppshandeln för distributörer omfattar inga utsläppsrätter som delas ut gratis, till skillnad från den allmänna utsläppshandeln, och alla utsläppsrätter utfärdas genom auktion.

I artikel 13 i utsläppshandelsdirektivet föreskrivs om utsläppsrätternas giltighet. Reglerna i artikel 13 tillämpas såväl på den allmänna utsläppshandeln som på den nya utsläppshandeln för bränsledistribution. I den allmänna utsläppshandeln är de utsläppsrätter som utfärdats från och med 2013 giltiga tills vidare, och utsläppsrätterna kan alltså användas för att täcka skyldigheter under senare handelsperioder. Enligt det föreslagna 2 mom. är också utsläppsrätterna inom den nya utsläppshandeln giltiga tills vidare. I ingendera utsläppshandelssystemet kan dock utsläppsrätter lånas för att täcka skyldigheten att överlåta utsläppsrätter under tidigare handelsperioder, eftersom det i praktiken skulle leda till att utsläppstaket för den tidigare handelsperioden överskrids. Enligt artikel 13 i direktivet ska utsläppsrätter som utfärdas från och med den 1 januari 2021 vara giltiga för utsläpp från och med det första året av den tioårsperiod under vilken de utfärdades. Det innebär t.ex. att en reglerad enhet inför en ny handelsperiod ska se till att utsläppen under det sista året av utsläppsperioden täcks med utsläppsrätter som utfärdats för samma handelsperiod, trots att utsläppsrätter för den nya handelsperioden utfärdas genast när den nya tioårsperioden inleds.

18 §. Finlands andel av det totala antalet utsläppsrätter. I den föreslagna paragrafen föreskrivs om Finlands andel av antalet utsläppsrätter i den nya utsläppshandeln. Den föreslagna paragrafen är av informativ art. Enligt det föreslagna 1 mom. bestäms Finlands andel av det totala antal utsläppsrätter som ska auktioneras ut i enlighet med artikel 30d i utsläppshandelsdirektivet. Det totala antalet utsläppsrätter minskas med de andelar som anges för den sociala klimatfonden i artikel 30d.3 och 30d.4, varefter det återstående antalet

utsläppsrätter fördelas mellan medlemsstaterna i andelar som är identiska med andelarna av referensutsläppen enligt de genomförandeakter som antagits med stöd av artikel 4 i ansvarsfördelningsförordningen (EU) 2018/842 i genomsnitt inom tillämpningsområdet för den nya utsläppshandeln enligt utsläppshandelsdirektivet under perioden 2016–2018.

Enligt artikel 30j i utsläppshandelsdirektivet får antalet utsläppsrätter som omfattas av systemet utökas, om en medlemsstat ensidigt beslutar utvidga tillämpningsområdet jämfört med utsläppshandelsdirektivets tillämpningsområde. Antalet utsläppsrätter som ska auktioneras i en medlemsstat som genomför en ensidig utvidgning utökas med ett antal som motsvarar utvidgningen. Enligt det föreslagna 2 mom. ska Finlands andel av antalet utsläppsrätter utökas, om tillämpningsområdet utvidgas genom ett nationellt beslut. I den föreslagna lagen utvidgas tillämpningsområdet till att omfatta jord- och skogsbruk samt fritidsbåtar och inrikes luftfart. De utsläppsrätter som då tillförs innebär att Finlands andel av antalet utsläppsrätter som auktioneras ökar. En utvidgning av tillämpningsområdet så att antalet utsläppsrätter ökar förutsätter kommissionens godkännande (ett så kallat opt-in-förfarande).

Bestämmelser om fastställande och offentliggörande av det totala antalet utsläppsrätter samt om den linjära minskningsfaktor som tillämpas på det totala antalet utsläppsrätter finns i artikel 30c i utsläppshandelsdirektivet. Enligt utsläppshandelsdirektivet ska kommissionen senast den 1 januari 2025 offentliggöra antalet utsläppsrätter för hela unionen för 2027, det vill säga utsläppstaket för den nya utsläppshandeln. Utsläppstaket beräknas så att utsläppens nivå under 2024 används som jämförelsenivå. Från och med 2024 minskar utsläppstaket med den linjära minskningsfaktorn. Antalet utsläppsrätter i det nya utsläppshandelssystemet minskas med två, det vill säga med den linjära minskningsfaktorn. Antalet ska minska varje år efter 2024 med en linjär minskningsfaktor på 5,10 %.

Från och med 2028 bestäms utsläppstaket så att de genomsnittliga utsläppen under perioden 2024–2026 används som jämförelsenivå. I andra fasen är den linjära minskningsfaktorn 5,38 % och den tillämpas från och med 2025. I andra fasen är det möjligt att justera den linjära minskningsfaktorn enligt kriterierna i punkt 1 i bilaga IIIa. Kommissionen offentliggör utsläppstaket för 2028 den 30 juni 2027. Enligt utsläppshandelsdirektivet kan dessutom utsläppsrätter på vissa villkor släppas ut på marknaden i en situation när priset för utsläppsrätter överstiger vissa pristak eller stiger alltför snabbt. I artikel 30h i utsläppshandelsdirektivet föreskrivs om åtgärder vid alltför stor prisökning, som innebär att ytterligare utsläppsrätter släpps ut på marknaden.

19 §. Auktionering av utsläppsrätter. I paragrafen föreskrivs det om Energimyndighetens uppgifter i anslutning till auktionering av utsläppsrätter samt om deltagande i auktioner. I Finland är Energimyndigheten den i artikel 22 i auktionsförordningen avsedda auktionsförrättare som utses i 18 § 1 mom. 3 punkten i lagen om utsläppshandel. Auktionsförrättarens uppgift blir att i enlighet med artikel 30 d i utsläppshandelsdirektivet auktionera utsläppsrätter enligt den nya utsläppshandeln separat från auktionerna inom den allmänna utsläppshandeln. Auktionsförfarandet är detsamma som för den allmänna utsläppshandeln, vilket innebär att auktionerna genomförs på en auktionsplattform som medlemsstaterna och kommissionen väljer gemensamt. I 1 mom. ingår en informativ hänvisning till artikel 26 i kommissionens auktionsförordning i fråga om valet av auktionsplattform, samt till artikel 27 i samma förordning där det finns detaljerade bestämmelser om auktionsplattformens uppgifter.

Enligt 2 mom. tar Energimyndigheten mot auktionsintäkterna från den nya utsläppshandeln och redovisar intäkterna till staten. Förfarandet är detsamma som inom i nuläget inom den allmänna

utsläppshandeln. I slutet av momentet ingår en informativ hänvisning till reglerna om genomförandet av auktioner och rätten att delta i auktioner i auktionsförordningen.

20 §. Användning av auktionsintäkter. I paragrafen föreskrivs om användning av auktionsintäkter. I 1 mom. föreskrivs om skyldigheten att använda Finlands auktionsintäkter eller motsvarande belopp för de verksamheter som nämns i utsläppshandelsdirektivets artikel 10 och 30 d, i vilka det föreskrivs om användningsändamål för auktionsintäkter. I och med en ändring av utsläppshandelsdirektivet som trädde i kraft i juni 2023 ändrades bestämmelserna om användning av auktionsintäkter. Ett motsvarande krav utsträcktes till att omfatta användningen av auktionsintäkter för bränsledistribution. Auktionsintäkterna för bränsledistribution berörs dessutom av uppmaningen att prioritera åtgärder enligt artikel 30d.6 a–d.

I 2 mom. föreslås ingå en bestämmelse enligt vilken Finland årligen ska rapportera användningen av intäkterna eller motsvarande belopp till Europeiska kommissionen. Skyldigheten att rapportera användningen av intäkterna baseras på artikel 10.3 och artikel 30d.6 tredje stycket i utsläppshandelsdirektivet.

21 §. Unionsregistret och krav som gäller bokföringen av utsläppsätter. I 1 mom. föreskrivs om reglerade enheters depåkonto i det unionsregister som avses i 12 kap. i lagen om utsläppshandel (1270/2023). Varje aktör som omfattas av EU:s system för utsläppshandel och som är skyldig att rapportera utsläpp och överlämna utsläppsätter ska ha ett depåkonto via vilket de skyldigheterna sköts. Kravet gäller också reglerade enheter. Inom den nya utsläppshandeln kommer samma unionsregister att användas som bokföringssystem som inom den allmänna utsläppshandeln. Detaljerade, harmoniserade bestämmelser om unionsregistret finns i kommissionens registerförordning, som har ändrats så att den också omfattar den nya utsläppshandeln.

I det föreslagna 2 mom. ingår en informativ hänvisning till 69 § i lagen om utsläppshandel, enligt vilken Energimyndigheten är nationell administratör för unionsregistret i Finland. Det föreskrivs i huvuddrag om den nationella administratörens uppgifter i 12 kap. i lagen om utsläppshandel, och detaljerade bestämmelser finns i kommissionens registerförordning (EU) 2019/1122. I registerförordningen föreskrivs det bland annat om uppgiftsfördelningen mellan registrets centrala administratör Europeiska kommissionen och de nationella administratörerna. Kommissionen ansvarar för utveckling och upprätthållande av registret, medan de nationella administratörerna administrerar respektive nationella del av unionsregistret och de konton och kontoinnehavare som omfattas av den egna statens jurisdiktion, samt vid behov handhar funktioner som berör kontona.

I 3 mom. föreslås ingå en informativ hänvisning till kommissionens registerförordning. Systemet för utsläppshandel är nytt för de reglerade enheterna. En informativ hänvisning till registerförordningen behövs för att klargöra på vilken EU-lagstiftning unionens regler om registret baserar sig och vad bestämmelserna i huvuddrag omfattar. I registerförordningen finns detaljerade bestämmelser om registreringen av innehav, överlåtelse och annullering av utsläppsätter i unionsregistret samt om allmänhetens rätt att bekanta sig med de uppgifter som ingår i registret och om uppgiftssekretessen. Registerförordningen utgör nationellt direkt tillämplig rätt.

5 kap. Innehav av och skyldighet att överlämna utsläppsätter

22 §. Innehav och överlåtelse av utsläppsätter. I den föreslagna paragrafen föreskrivs det om innehav av utsläppsätter och om registrering av dem i unionsregistret, samt om överlåtelse av

utsläppsrätter. Enligt det föreslagna 1 mom. kan en fysisk eller juridisk person inneha utsläppsrätter. Enligt artikel 19.2 i utsläppshandelsdirektivet är utgångspunkten att alla personer ska ha rätt att inneha utsläppsrätter. För att inneha utsläppsrätter krävs att ett depåkonto öppnas i unionsregistret. För att garantera att registret fungerar på ett informationssäkert och tillförlitligt sätt finns närmare bestämmelser om öppnandet av konton i kommissionens registerförordning. Utsläppsrätterna antecknas för var och en från vilken eller till vilken utsläppsrätter överförs på personens eget konto i unionsregistret.

Enligt det föreslagna 2 mom. kan utsläppsrätter överlåtas mellan personer inom Europeiska unionen. Utsläppsrätter kan också överlåtas mellan personer i Europeiska unionens medlemsländer och personer i tredjeländer, om utsläppsrätterna enligt tredjeländernas utsläppshandelsystem har erkänts vara förenliga med det förfarande som avses i artikel 25 i utsläppshandelsdirektivet.

23 §. Skyldighet att överlämna utsläppsrätter. I den föreslagna paragrafen föreskrivs det om skyldigheten att överlämna utsläppsrätter och om tidsfristen för den. Enligt det föreslagna 1 mom. ska reglerade enheter varje år senast den 31 maj när auktionerna med utsläppsrätter har inletts till unionsregistret överlämna ett antal i 17 § avsedda utsläppsrätter som motsvarar utsläppen från de bränslen som omfattas av tillämpningsområdet för denna lag och som de frisläppt för konsumtion under det föregående kalenderåret. Skyldigheten att överlämna utsläppsrätter motsvarar skyldigheten att överlämna utsläppsrätter enligt den allmänna utsläppshandeln, men tidsfristerna för överlämnandet är olika. Antalet utsläppsrätter som ska överlämnas baserad på den reglerade enhetens utsläppsrapport för föregående år, som konstaterats vara tillfredsställande. Liksom i den allmänna utsläppshandeln kan skyldigheten att överlämna utsläppsrätter också baseras på Energimyndighetens bedömning av utsläppsmängden enligt 12 §. Genom bestämmelsen genomförs skyldigheten enligt artikel 30e.2 i utsläppshandelsdirektivet. Utgångspunkten är att skyldigheten att överlämna utsläppsrätter inleds 2028, och då gäller 2027 års utsläpp. Avsikten är att auktioner för utsläppsrätter inom den nya utsläppshandeln ska inledas 2027. I artikel 30k i utsläppshandelsdirektivet föreskrivs om de villkor som ska uppfyllas för att inledandet av auktioner ska skjutas fram till 2028 och för att skyldigheten att överlämna utsläppsrätter ska inledas 2029, och då gälla 2028 års utsläpp. Kommissionen offentliggör information om ett eventuellt senarelaggt införande av prisseffekten av utsläppshandeln senast den 15 juni 2026.

24 §. Annullering av utsläppsrätter. I den föreslagna paragrafen föreskrivs det om annullering av utsläppsrätter efter överlämnandet samt om möjligheten för fysiska och juridiska personer att annullera utsläppsrätter. Enligt det föreslagna 1 mom. ska utsläppsrätter som har överlämnats annulleras efter överlämnandet. Genom annulleringen säkerställs att utsläppsrätter som engång används för skyldigheten inte kan utnyttjas på nytt. Bestämmelser om annullering av utsläppsrätter finns i kommissionens registerförordning.

Enligt det föreslagna 2 mom. kan en fysisk eller juridisk person på vars konto i registret utsläppsrätterna finns själv annullera utsläppsrätterna på sitt konto i unionsregistret eller skriftligen be Energimyndigheten annullera dem för sin räkning. Med anledning av begäran ska Energimyndigheten utan dröjsmål annullera utsläppsrätterna. I praktiken utförs annulleringen i första hand av kontoinnehavaren själv, om inte kontoinnehavaren t.ex. är förhindrad att använda registret och därför ber myndigheten utföra annulleringen för sin räkning. Frivillig annullering av utsläppsrätter kan bli aktuell t.ex. när en privatperson eller juridisk person vill täcka utsläpp till följd av det egna koldioxidavtrycket genom att annullera utsläppsrätter.

6 kap. Verifiering

I det föreslagna 6 kap. föreskrivs om verifiering. En utomstående kontrollörs bedömning av tillförlitligheten hos en reglerad enhets övervakning av sina utsläpp utgör en viktig del av utsläppshandelssystemet och en metod för att säkerställa systemets tillförlitlighet. Detaljerade bestämmelser om verifiering av utsläppshandelssystemet och ackreditering av kontrollörer finns i kommissionens övervakningsförordning samt i Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 765/2008 om krav för ackreditering och upphävande av förordning (EEG) nr 339/93. Det föreslås att i lagen tas in behövliga bestämmelser om minimikrav på kontrollörer, godkännande av kontrollörer samt kontrollörers uppgifter i enlighet med utsläppshandelsdirektivet. Regelverket som gäller verifiering är i väldigt stor utsträckning identiskt med motsvarande regelverk för den allmänna utsläppshandeln.

25 §. Kontrollör. I den föreslagna paragrafen föreskrivs om minimibehörighetskrav för kontrollörer i enlighet med bilaga V till utsläppshandelsdirektivet, vilka kontrollörer inom utsläppshandeln ska uppfylla. Enligt 1 mom. ska en kontrollör vara oberoende av den reglerade enheten och förmå utföra sina verifieringsuppgifter professionellt, konsekvent och objektivt. Kontrollörens oberoende, yrkesskicklighet och objektivitet bidrar till att säkerställa utsläppsrapporternas, och i förlängningen hela utsläppshandelssystemets, tillförlitlighet.

Enligt 2 mom. krävs av kontrollörer att de har omfattande kännedom om den verksamhet som verifieras samt om de regler och krav som gäller den. Dit räknas bestämmelserna i utsläppshandelsdirektivet, standarder och anvisningar som gäller verifiering samt krav enligt lagstiftning och administrativa förfaranden som gäller de verksamheter som verifieras. Enbart kännedom om bestämmelserna är dock inte tillräcklig, utan det krävs en djupare förståelse av tillämpningen av bestämmelserna och av den verksamhet som verifieras. Kontrollören ska känna till sätten på vilka bränslen frisläpps för konsumtion och i synnerhet metoderna för sammanställning av information om insamling, mätning, beräkning och rapportering av uppgifter.

Enligt 3 mom. finns bestämmelser om allmänna skyldigheter och krav som gäller kontrollörer också i kommissionens verifieringsförordning. Kommissionens verifieringsförordning har ändrats så att den också omfattar detaljerade bestämmelser som gäller verifiering av utsläppshandeln för bränsledistribution. Dessutom förväntas kommissionen anta anvisningar i anslutning till kommissionens verifieringsförordning. Anvisningarna är inte rättsligt bindande, men de anger hur kommissionen anser att förordningen ska tolkas.

26 §. Godkännande av kontrollör. I paragrafen föreskrivs om det nationella förfarandet för godkännande av kontrollörer. Verifieringsuppgiften ska betraktas som en offentlig förvaltningsuppgift enligt 124 § i grundlagen. För att ändamålsenlighetskravet ska iakttas, vilket är ett villkor för att en offentlig förvaltningsuppgift ska kunna anförtros någon utanför myndighetsapparaten, och för att säkerställa tillräcklig tillsyn, ska kontrollörer inom utsläppshandeln utöver ackreditering också ha Energimyndighetens godkännande. Enligt det föreslagna 1 mom. ska godkännande sökas hos Energimyndigheten. De förfaranden som gäller ansökan om och beviljande av godkännande samt villkoren för beviljande av godkännande motsvarar vad som redan tillämpas inom den allmänna utsläppshandeln och därför innehåller momentet en hänvisning till 80 och 81 § i lagen om utsläppshandel (1270/2023). I en ansökan enligt 80 § i lagen om utsläppshandel ska anges inom vilket ackrediteringsområde enligt bilaga I till kommissionens verifieringsförordning godkännande söks, och till ansökan ska fogas ett ackrediteringsbeslut från Säkerhets- och kemikalieverkets ackrediteringsenhet Finas med bilagor eller, om det är fråga om en kontrollör som ackrediterats eller certifierats i någon annan stat som hör till Europeiska ekonomiska samarbetsområdet, ska till ansökan fogas ett ackrediteringsbeslut eller certifieringsintyg från ackrediteringsenheten i staten i fråga. Av ackrediteringsbeslutet eller certifieringsintyget ska det framgå att sökanden uppfyller

förutsättningarna enligt 25 §. Av ackrediteringsbeslutet eller certifieringsintyget ska det också framgå att kontrollören har konstaterats vara behörig inom det ackrediteringsområde som gäller utsläppshandel för bränsledistribution.

Enligt det föreslagna 2 mom. kan som kontrollör enligt denna lag godkännas en kontrollör som godkänts för sin verksamhet i enlighet med 81 § i lagen om utsläppshandel, genom att beslutet om godkännande enligt lagen om utsläppshandel ändras. I sin ansökan ska kontrollören ange de uppgifter som förutsätts i 80 § i lagen om utsläppshandel, inklusive ett certifieringsintyg av vilket det framgår att kontrollören är behörig inom det ackrediteringsområde som gäller utsläppshandel för bränsledistribution. Syftet med förfarandet är att minska den administrativa bördan för kontrollörer och myndigheter till följd av förfarandet för godkännande.

I det föreslagna 3 mom. åläggs kontrollören att till Energimyndigheten anmäla alla sådana ändringar som kan inverka på villkoren för godkännandet. Anmälan ska göras omedelbart efter det att kontrollören fått kännedom om dem, dock senast inom sex månader från det att situationen förändrades. Sådana ändringar kan till exempel vara ändringar i ackrediteringen eller i kontrollörens organisation, eller att viktiga sakkunniga lämnar kontrollörens tjänst. Energimyndigheten kan utifrån de uppgifter som lämnats ändra sitt beslut om godkännande av en kontrollör, t.ex. i fråga om godkännandets giltighetstid, eller utvidga eller minska ackrediteringsområdet så att det motsvarar den anmälda ändringen. På ändring av godkännandet tillämpas vad som föreskrivs om godkännande av kontrollör i 80 och 81 § i lagen om utsläppshandel. I 80 § i lagen om utsläppshandel föreskrivs hur ansökan om godkännande ska ske hos Energimyndigheten och om vilka bilagor som behövs. I 81 § föreskrivs om förutsättningar för godkännande av ackreditering, om ömsesidigt erkännande av kontrollörer och om godkännandets giltighetstid. På ändring av ackrediteringsområdet tillämpas vad som föreskrivs om godkännande av kontrollör i 1 mom.

27 §. Kontrollör som ska användas. Enligt den föreslagna paragrafen ska en reglerad enhet vid verifieringen av den årliga utsläppsrapporten använda en kontrollör som har godkänts med stöd av denna lag. Den reglerade enheten ska själv välja den kontrollör den använder och sluta ett avtal med kontrollören om den verifiering som ska utföras. Den reglerade enheten ska säkerställa att kontrollören har utsläppshandelsmyndighetens godkännande.

28 §. Kontrollörens uppgifter. I den föreslagna paragrafen föreskrivs det om kontrollörens uppgifter samt om andra skyldigheter som föreskrivs för skötseln av förvaltningsuppgifter. Enligt det föreslagna 1 mom. finns bestämmelser om närmare, på EU-nivå harmoniserade regler för kontrollörens uppgifter i kommissionens verifieringsförordning och i kommissionens övervakningsförordning samt i författningar som utfärdas med stöd av den föreslagna lagen. Dessutom ska kontrollören i sitt arbete beakta kommissionens och Energimyndighetens anvisningar för verifiering och övervakning av utsläpp.

Enligt det föreslagna 2 mom. tillämpas på dem som är anställda hos en kontrollör bestämmelserna om straffrättsligt tjänsteansvar när de utför uppgifter som avses i 1 mom. Med stöd av 40 kap. (604/2002) i strafflagen ska de som sköter verifieringsuppgifter omfattas av straffrättsligt tjänsteansvar, eftersom dessa personer bör anses vara sådana personer som utövar offentlig makt som avses i 40 kap. 11 § i strafflagen. Över sin verifiering ska kontrollören upprätta en verifieringsrapport, i vilken kontrollören ska konstatera om den reglerade enheten har följt en plan för övervakning som en myndighet har godkänt samt om den har iakttagit de författningar som gäller övervakning, bl.a. kommissionens övervakningsförordning och lagen om utsläppshandel till de delar de gäller övervakning och rapportering. Till verifieringen hör också verifiering av den reglerade enhetens utsläppsmängd för föregående kalenderår. Utgångspunkten är att den årliga skyldigheten att överlämna utsläppsrätter enligt 23 § i lagen

baseras på den verifierade utsläppsmängden. Därför betraktas den som är anställd hos en kontrollör som en person som utövar offentlig makt enligt 40 kap. 11 § 1 mom. 5 punkten i strafflagen. Det tjänsteansvar till vilket det hänvisas i 28 § 2 mom. gäller alla uppgifter i vilka den som är anställd hos en kontrollör kan anses utöva offentlig makt, det vill säga utöver den egentliga verifieringsuppgiften också uppgifter i vilka den som är anställd hos en kontrollör utövar offentlig makt med stöd av allmänna förvaltningsrättsliga lagar.

Enligt det föreslagna 3 mom. finns bestämmelser om skadeståndsansvar i skadeståndslagen (412/1974).

29 §. Platsbesök. I den föreslagna paragrafen föreskrivs om rätten för kontrollörer som godkänts enligt denna lag att göra platsbesök utrymmen som är föremål för verifieringen. Enligt det föreslagna 1 mom. ska den reglerade enheten ge kontrollören tillträde till alla sådana utrymmen som är föremål för verifieringen av den reglerade enheten, med undantag för utrymmen som används för boende av permanent natur och därför omfattas av hemfriden. Detta är nödvändigt för verifieringen av utsläppen, bl.a. för att kontrollören ska kunna förvissa sig om att alla den reglerade enhetens utsläpp som hör till tillämpningsområdet för denna lag omfattas av övervakningen. Den reglerade enheten ska också ge kontrollören alla uppgifter som behövs för verifieringen, och kontrollören ska t.ex. ha tillgång till sådant arkivmaterial utifrån vilket kontrollören kan förvissa sig om att utsläppskalkylerna har gjorts på rätt sätt och baseras på uppgifter som motsvarar verkligheten.

I 2 mom. föreslås en informativ precisering i fråga om en kontrollörs platsbesök under verifieringsprocessen. Bestämmelser om harmoniserade regler för platsbesök samt om undantag och tidpunkter som gäller dem finns i kommissionens verifieringsförordning.

I artikel 43 v i kommissionens verifieringsförordning föreskrivs om villkoren för att kontrollören ska få meddela den reglerade enheten att verifieringen sker utan platsbesök. Enligt artikel 43 v ska den reglerade enheten ansöka hos den nationella myndigheten om verifiering utan platsbesök. I det föreslagna 3 mom. föreskrivs om behövliga förfaranden för ansökan om godkännande och om beslut om Energimyndighetens bedömning samt om behovet av platsbesök. I momentet föreskrivs det också att ansökan ska lämnas till Energimyndigheten senast den 31 oktober året före verifieringen, för att Energimyndigheten ska hinna fatta ett beslut i ärendet och kontrollören ska ha tillräckligt med tid för att slutföra verifieringen, och för att den reglerade enheten ska hinna rapportera utsläppsuppgifterna inom den tidsfrist lagen förutsätter.

Enligt det föreslagna 4 mom. finns bestämmelser om förutsättningarna för virtuella besök på plats och om den behöriga myndighetens tillstånd i kommissionens verifieringsförordning. Enligt artikel 43 x i kommissionens verifieringsförordning tillämpas artikel 34 a på virtuella platsbesök, och i den artikeln föreskrivs om regler för virtuella platsbesök som gäller den allmänna utsläppshandeln. Reglerna är avsedda att tillämpas i situationer när allvarliga, exceptionella och oförutsedda omständigheter som objektet för utsläppshandeln inte kan påverka förhindrar att kontrollören företar fysiska platsbesök. Kontrollören kan då besluta att företa platsbesöket virtuellt under förutsättning att villkoren enligt artikel 34 a uppfylls och att det godkänts av den behöriga myndigheten. Den reglerade enhet som är föremål för verifieringen ska ansöka om tillstånd för ett virtuellt platsbesök hos Energimyndigheten. Bestämmelser om förutsättningarna för virtuella besök på plats och om den behöriga myndighetens tillstånd finns i kommissionens verifieringsförordning.

30 §. Verifieringsrapport. I den föreslagna paragrafen föreskrivs om kontrollörens skyldighet att upprätta en verifieringsrapport i enlighet med bilaga V till utsläppshandelsdirektivet, om krav som gäller den samt om förvaring av uppgifter som används vid verifieringen. Enligt det

föreslagna 1 mom. ska kontrollören upprätta en verifieringsrapport om verifieringen av utsläppsrapporten, av vilken ska framgå alla de omständigheter som är väsentliga med tanke på verifieringen och i vilken det ska anges om den utsläppsrapport den reglerade enheten upprättat är tillfredsställande. Enligt artikel 14.3 i utsläppshandelsdirektivet är utsläppsrapporten, om de sammanlagda utsläppen inte enligt kontrollörens åsikt har anmälts på ett väsentligen felaktigt sätt. Bestämmelser om detaljerade krav som gäller verifieringsrapporten finns i kommissionens verifieringsförordning. Verifieringsrapporten ska lämnas in på en blankett som har godkänts av Energimyndigheten.

I det föreslagna 2 mom. föreskrivs om kontrollörens skyldighet att bevara de uppgifter och dokument som är centrala med tanke på verifieringen i tio år från tidpunkten för utfärdandet av verifieringsrapporten. Till sin varaktighet motsvarar skyldigheten att bevara uppgifter och dokument skyldigheten för reglerade enheter enligt artikel 67.1 i kommissionens övervakningsförordning att föra bok över övervakning och rapportering av alla uppgifter som är väsentliga för övervakningen och rapporteringen, och därigenom säkerställs en koherent helhet i fråga om bevaring av uppgifter som gäller utsläppsrapporter och verifiering av dem.

31 §. Anmärkning, varning och återkallande av beslut om godkännande av kontrollör. I paragrafen föreskrivs om Energimyndighetens metoder för att ingripa i kontrollörens verksamhet, samt om de skäl som leder till det.

Enligt det föreslagna 1 mom. kan Energimyndigheten en kontrollör en anmärkning eller varning, om kontrollören inte uppfyller förutsättningarna för godkännande av en kontrollör, handlar i strid med villkoren i beslutet om godkännande eller i strid med kommissionens verifieringsförordning, kommissionens kontrollförordning eller den föreslagna lagen.

Enligt det föreslagna 2 mom. kan Energimyndigheten återkalla ett godkännande av en kontrollör, om det i kontrollörens verksamhet framkommit väsentliga och allvarliga brister eller försummelser och den anmärkning eller varning som getts kontrollören enligt 1 mom. inte har lett till att bristerna eller försummelserna i verksamheten korrigerats. Energimyndigheten ska innan godkännandet återkallas fastställa en tidsfrist för att korrigera bristerna eller försummelserna.

7 kap. Tillsyn och påföljder

I det föreslagna 7 kap. föreskrivs det om tillsyn och påföljder. Innehållet i kapitlet om tillsyn och påföljder motsvarar i väldigt stor utsträckning motsvarande bestämmelser i lagen om utsläppshandel.

32 §. Rätt att få uppgifter och utföra inspektioner. I den föreslagna paragrafen föreskrivs det om rätt att få uppgifter och utföra inspektioner. Verkställigheten av lagen och en effektiv tillsyn förutsätter att myndigheternas i lagen garanteras rätten att få nödvändiga uppgifter för tillsynen och verkställigheten.

Enligt det föreslagna 1 mom. har Energimyndigheten och en tjänsteman den förordnar rätt att för tillsynen och verkställigheten av denna lag trots den lagstadgade sekretessen få nödvändiga uppgifter av Skatteförvaltningen, reglerade enheter och kontrollörer. I praktiken förordnar Energimyndigheten en tjänsteman i sin tjänst att utföra de uppgifter som avses i paragrafen, vilket innebär att en enskild tjänsteman har samma rätt om denne har förordnats befogenhet att utöva tillsyn. Bestämmelserna om den nya utsläppshandeln kommer att gälla den som i enlighet med 8 § i punktskattelagen frisläpper bränsle för konsumtion. Informationsgången mellan Skatteförvaltningen och Energimyndigheten är nödvändig för att säkerställa att de bestämmelser

som gäller utsläppshandeln tillämpas på alla som frisläpper bränsle för konsumtion när Energimyndigheten har möjlighet att få uppdaterade uppgifter om punktskatteskyldiga.

Enligt det föreslagna 2 mom. har arbets- och näringsministeriet trots sekretessbestämmelserna rätt att av Energimyndigheten få de uppgifter som är nödvändiga för verkställigheten av denna lag och för uppföljningen av verkställigheten. Eftersom arbets- och näringsministeriet svarar för den allmänna styrningen, uppföljningen och utvecklingen av lagen, är det motiverat att Energimyndigheten trots sekretessbestämmelserna lämnar ut uppgifter till arbets- och näringsministeriet när det är nödvändigt för skötseln av de uppgifter som föreskrivs för arbets- och näringsministeriet.

Enligt det föreslagna 34 mom. har Energimyndigheten trots sekretessbestämmelserna rätt att av de kontoinnehavare och de kontoombud som avses i kommissionens registerförordning utan ogrundat dröjsmål få de uppgifter och utredningar som myndigheten begär och som behövs för skötseln av uppgifterna enligt 7 kap. 1 § 4 mom. i lagen om förhindrande av penningtvätt och av finansiering av terrorism (444/2017).

Enligt det föreslagna 4 mom. har Energimyndigheten för tillsynen över efterlevnaden av denna lag och av de bestämmelser som utfärdats med stöd av den rätt att utföra inspektioner i utrymmen som en reglerad enhet besitter och som inte används för boende av permanent natur och därmed omfattas av hemfriden. Den reglerade enheten ska på begäran för den myndighet som utför inspektionen visa upp handlingar och datasystemsregistreringar och ordna tillträde till anordningar och utrustning som kan ha betydelse vid tillsynen över att denna lag eller de bestämmelser som utfärdats med stöd av den följs. Den tjänsteman som utför inspektionen har rätt att avgiftsfritt ta kopior av de handlingar som ska granskas och utskrift av de registreringar som finns i datasystem. De administrativa bestämmelserna och de allmänna förvaltningsrättsliga principerna begränsar myndighetens verksamhet i sådana situationer. Tagandet av kopior ska begränsas till enbart de dokument och registreringar som är väsentliga för inspektionen. Inspektionsobjektet ska underrättas om vilka dokument som kopieras. Bestämmelsens syfte är att säkerställa att Energimyndigheten vid behov effektivt kan bekräfta riktigheten hos de uppgifter den behöver för tillsynen, t.ex. genom att förrätta syn i en reglerad enhets utrymmen.

33 §. Rätt att lämna ut information till myndigheter. I den föreslagna paragrafen föreskrivs om Energimyndighetens rätt att lämna ut information till andra myndigheter trots sekretessbestämmelserna. Energimyndigheten får endast lämna ut information som är nödvändig för skötseln av myndigheternas uppgifter. Huruvida informationen är nödvändig bedöms i det enskilda fallet. Energimyndigheten föreslås ha rätt att lämna ut nödvändiga uppgifter till Finansinspektionen, centralkriminalpolisen och centralen för utredning av penningtvätt, Statistikcentralen och Finlands miljöcentral samt skatteförvaltningen när informationen är nödvändig för skötseln av deras uppgifter.

34 §. Avgift för överskriden utsläppsrätt. I den föreslagna paragrafen föreskrivs om en överskridningsavgift som påförs vid underlåtelse att överlämna utsläppsrätter. Avgiften för överskriden utsläppsrätt baseras på artikel 16.3 och 16.3a i utsläppshandelsdirektivet.

Enligt det föreslagna 1 mom. ska Energimyndigheten ålägga en reglerad enhet att till staten betala en avgift för överskriden utsläppsrätt, om den reglerade enheten inte senast den 31 maj överlämnar ett antal utsläppsrätter som motsvarar enhetens utsläpp under det föregående kalenderåret.

Enligt det föreslagna 2 mom. är överskridningsavgiften 100 euro per ton koldioxidekvivalenter för vilket utsläppsrätter inte har överlämnats. Från och med den utsläppshandelsperiod som inletts 2013 höjs avgiften för en överskriden utsläppsrätt i enlighet med förändringarna i konsumentprisindexet.

Överskridningsavgiftens syfte är att i kombination med skyldigheten att överlämna utsläppsrätter enligt 23 § säkerställa att de reglerade enheterna överlämnar en mängd utsläppsrätter som motsvarar deras utsläpp. Förvaltningslagen tillämpas på behandlingen av ärenden som gäller påförande av överskridningsavgift. Överskridningsavgiften baseras på utsläppshandelsdirektivet, och den lämnar inget nationellt rörelseutrymme för medlemsstaterna i fråga om avgiftens belopp eller grunder. Syftet med harmoniseringen av överskridningsavgiften mellan EU:s medlemsländer är att säkerställa ett effektivt genomförande av utsläppshandeln samt jämbördiga verksamhetsförutsättningar för aktörerna på den inre marknaden.

35 §. Verkställande av överskridningsavgiften. Enligt den föreslagna paragrafen är överskridningsavgiften direkt utsökbar. Om uttaget av den ska det föreskrivas i lagen om verkställighet av skatter och avgifter (706/2007). Verkställandet av överskridningsavgiften sköts av Rättsregistercentralen. Bestämmelser det förfarande som iakttas inom den allmänna utsläppshandeln i fråga om verkställande av avgiften för överskriden utsläppsrätt.

36 §. Övriga påföljder som gäller försummelse att överlämna utsläppsrätter. I den föreslagna paragrafen föreskrivs det om övriga påföljder som gäller försummelse att överlämna utsläppsrätter, vilka påförs utöver den överskridningsavgift som förutsätts i utsläppshandelsdirektivet.

Enligt det föreslagna 1 mom. ska en reglerad enhet utöver den överskridningsavgift som avses i 34 § överlämna utsläppsrätter till den del utsläppsrätter inte har överlämnats i enlighet med 34 § 1 mom. I det föreslagna momentet preciseras skyldigheten att överlämna utsläppsrätter oberoende av att en överskridningsavgift enligt 34 § påförs. Överlämnandet ska göras senast i samband med att utsläppsrätterna för följande år överlämnas. I fråga om överlämnande och annullering av utsläppsrätter iakttas i övrigt vad som föreskrivs i 23 och 24 § om överlämnande och annullering av utsläppsrätter.

Enligt det föreslagna 2 mom. ska Energimyndigheten årligen offentliggöra uppgifter om de reglerade enheter som inte har överlämnat utsläppsrätter i enlighet med denna lag. Offentliggörandet av uppgifterna är knutet till åsidosättande av huvudskyldigheten, överlämnandet av utsläppsrätter. I samband med uppgifterna om den reglerade enheten som offentliggörs ska det anges om en besvärprocess pågår i ärendet. Energimyndigheten ska stryka en reglerad enhet från listan över uppgifter, om fullföljdsmyndigheten konstaterar att den reglerade enheten har överlämnat utsläppsrätter enligt lagen. Enligt förvaltningsprocesslagen kan fullföljdsdomstolen bestämma att verkställigheten ska avbrytas i fråga om offentliggörandet tills ärendet har avgjorts och avgörandet har vunnit laga kraft. Uppgifterna ska strykas i samband med det årliga offentliggörandet, om den reglerade enheten har överlämnat utsläppsrätterna.

Enligt det föreslagna 3 mom. ska Energimyndigheten kvitta de utsläppsrätter som finns på kontot för en reglerad enhet som försatts i konkurs, om den reglerade enheten inte senast den 31 maj överlämnar ett antal utsläppsrätter som motsvarar utsläppen under det föregående kalenderåret eller kalenderåren före det, till den del det finns utsläppsrätter för kalenderåren i fråga som inte överlämnats. På depåkontot kvittas i första hand ett antal utsläppsrätter som motsvarar den utsläpp som uppkommit efter konkursstidpunkten, varefter ett antal utsläpp kvittas

som motsvarar de utsläpp som uppkommit före konkurstidpunkten till den del utsläppsrätter återstår på den reglerade enhetens konto efter den primära kvittningsrätten.

Enligt det föreslagna 4 mom. kan Energimyndigheten låta bli att kvitta utsläppsrätterna, om konkursboet fortsätter att bedriva den reglerade enhetens verksamhet. Energimyndigheten får utöva prövningsrätt endast om konkursboet har fortsatt den reglerade enhetens verksamhet. Konkursboet kan därmed utnyttja de utsläppsrätter som inte kvittats för att täcka utsläpp som uppkommit under konkursen, om konkursboet fortsätter den reglerade enhetens verksamhet med stöd av konkurslagstiftningen för att sköta och realisera konkursboets egendom.

37 §. Förbud mot att överlåta utsläppsrätter. I den föreslagna paragrafen föreskrivs det om förbud mot att överlåta utsläppsrätter.

Enligt 1 mom. i den föreslagna paragrafen ska Energimyndigheten förbjuda en reglerad enhet att överlåta utsläppsrätter, om den reglerade enheten inte senast den 30 april har lämnat in en verifierad utsläppsrapport, som konstaterats vara tillfredsställande, om det föregående årets utsläpp. Energimyndigheten ska förhindra att utsläppsrätter överläts från den reglerade enhetens konto. Förbudet gäller tills vidare, till dess att den reglerade enhetens utsläppsmängd för det föregående året har beräknats på ett tillförlitligt sätt. Primärt aktualiseras Energimyndighetens bedömning av utsläppsmängden i en situation där ett fel förekommit enligt 12 §. Förbudet hindrar inte att den reglerade enheten köper ytterligare utsläppsrätter till sitt konto. Förbudet mot överlåtelse ska iaktas oberoende av ändringssökande.

Enligt det föreslagna 2 mom. får den som försätts i konkurs inte överlåta utsläppsrätter från det konto som varit i den i konkurs försatta aktörens besittning förrän konkursboet eller den aktör som kommit i dess ställe har överlämnat ett antal icke-överlämnade utsläppsrätter som motsvarar utsläppen för tiden före konkursen och under konkurstiden. Genom bestämmelsen förhindras överlåtelse av utsläppsrätter på marknaden när en reglerad enhet har försatts i konkurs och den reglerade enheten eller efter konkurstidpunkten konkursboet eller en ny aktör inte har uppfyllt skyldigheten att överlåta utsläppsrätter enligt lagen. Genom bestämmelsen förhindras att utsläppsrätter omvandlas till pengar en mängd utsläppsrätter som motsvarar de utsläpp verksamheten medfört inte har överlämnats till Energimyndigheten.

Förbudet mot överlåtelse träder i kraft genast vid konkurstidpunkten. Energimyndigheten ska säkerställa att konkursboet inte har möjlighet att överlåta utsläppsrätter genom att förhindra att utsläppsrätter överläts från den reglerade enhetens konto. Den reglerade enheten och konkursboet har dock möjlighet att överlämna utsläppsrätter till Energimyndigheten. När konkursboet inte kan realisera de utsläppsrätter som finns på kontot kan utsläppsrätterna kvittas med stöd av 36 §, om konkursboet inte senast den 31 maj överlämnar en mängd utsläppsrätter som motsvarar de verifierade utsläppen för föregående kalenderår eller tidigare år till Energimyndigheten. Om utsläppsrätter blir kvar på kontot efter att skyldigheten att överlämna utsläppsrätter uppfyllts, kan de resterande utsläppsrätterna säljas eller annars överlåtas vidare.

Enligt det föreslagna 3 mom. kan Energimyndigheten på ansökan av konkursboet bestämma att begränsningen av överlåtelse ska gälla endast de icke-överlämnade utsläppsrätterna för de föregående kalenderåren, ett antal utsläppsrätter som motsvarar de verifierade utsläpp som uppkommit under kalenderåret och den mängd utsläpp som enligt Energimyndighetens uppskattning uppkommer under kalenderåret. Det föreslagna momentets syfte är att göra ett undantag från förbudet mot överlåtelse när konkursboet har mer utsläppsrätter än vad som behövs för överlämnandet och det uppskattade framtida behovet. Konkursboet ska lämna Energimyndigheten en ansökan, i vilken det kan ansöka om att förbudet mot överlämnande enbart ska gälla en mängd utsläppsrätter som motsvarar de verifierade utsläppen samt

kommande mängd utsläpp enligt Energimyndighetens uppskattning. Konkursboet ska upprätta en extra, verifierad utsläppsrapport för det aktuella kalenderåret fram till ansökan. Verifieringen ska göras i enlighet med bestämmelserna i lagen. Begränsningen av överlåtelse gäller också motsvarande mängd utsläppsrätter som inte överlämnats för tidigare kalenderår. Om Energimyndigheten godkänner konkursboets ansökan, har konkursboet möjlighet att på normalt sätt använda de utsläppsrätter som inte omfattas av förbudet mot överlåtelse.

38 §. Administrativt tvång. I den föreslagna paragrafen föreskrivs det om administrativt tvång.

Enligt det föreslagna 1 mom. kan Energimyndigheten ålägga en reglerad enhet som bryter mot denna lag eller mot en bestämmelse som utfärdats med stöd av den att rätta till sin försummelse eller annars fullgöra sin skyldighet. När Energimyndigheten upptäcker försummelser eller felaktiga förfaranden ska den ålägga en reglerad enhet som förfarit i strid med bestämmelserna att korrigera felet eller försummelsen. Andra skyldigheter än skyldigheten att överlämna utsläppsrätter kan förenas med vite eller hot om att verksamheten avbryts helt eller delvis eller att en åtgärd som lämnats ogjord utförs på den försumliges bekostnad. Det föreslagna administrativa tvånget berör inte överlåtelse av utsläppsrätter, för vilket påföljden är överskridningsavgift, och i samband med den skjuts tidsfristen för överlämnande av utsläppsrätter fram till följande år. Det föreslagna administrativa tvånget berör andra försummelser, såsom försummelse av rapportering eller verifiering.

Klandervårt beteende är en förutsättning för att tvångsmedel ska kunna användas. Tvångsmedlet ska gälla den som har gjort sig skyldig till det klandervärda beteendet. Det kan vara fråga om antingen underlåtenhet att följa bestämmelserna eller verksamhet som strider mot dem. Dessutom kan den som har vidtagit lagstridig verksamhet åläggas att inom utsatt tid avhjälpa eller rätta till det rättsstridiga tillståndet eller den rättsstridiga underlåtenheten.

Enligt det föreslagna 2 mom. finns bestämmelser om vite, hot om avbrytande och hot om tvångsutförande i viteslagen (1113/1990).

39 §. Utsläppshandelsförseelse. I den föreslagna paragrafen föreskrivs et om utsläppshandelsförseelse. Det föreslås att den som uppsåtligen eller av grov oaktsamhet åsidosätter de skyldigheter som specificeras i paragrafen ska dömas till böter för utsläppshandelsförseelse. Handlingar som är straffbara enligt strafflagen samt brott och förseelser för vilka det föreskrivs om straff utanför strafflagen är straffbara enbart vid uppsåt, om inte något annat uttryckligen föreskrivs. Det föreslås att graden av tillräknande ska utsträckas till att omfatta mer än uppsåt. Med grov oaktsamhet avses sådan skuld som ligger nära uppsåt, som visar på en allvarlig avvikelser från den omsorgsplikt som ställts upp eller på övervägt risktagande. Syftet med att utsträcka tillräknandet till grov oaktsamhet är att situationer när den reglerade enheten t.ex. inte så omsorgsfullt som utredningsskyldigheten förutsätter har iakttagit lagstiftningens krav på verksamheten, och/eller avsiktligt har strävat efter att inte bli medveten om sina skyldigheter, inte ska falla utanför straffbarheten. Det straffrättsliga ansvaret för konkursboets verksamhet bestäms i första hand enligt konkurslagen.

Enligt den föreslagna 1 mom. 1 punkten betraktas det som en förseelse att försumma att ansöka om utsläppstillstånd enligt 8 § eller godkännande av en plan för övervakning av utsläpp enligt 9 §. Det är fråga om en situation enligt 1 mom. 1 punkten t.ex. när någon avsiktligt försöker undvika att omfattas av skyldigheterna enligt utsläppshandeln eller av grov oaktsamhet har försummat sin skyldighet att känna till och iaktta den lagstiftning som gäller den egna verksamheten och branschen.

Enligt den föreslagna 2 punkten betraktas det som en försummelse att uppsåtligen eller av oaktsamhet försumma att göra en anmälan enligt 13 eller 15 § eller att anmäla felaktiga uppgifter. Det betraktas alltså som en förseelse att uppsåtligen eller av grov oaktsamhet försumma att göra en anmälan om ändring av utsläppstillstånd, upphörande av verksamhet eller byte av reglerad enhet, eller att lämna felaktiga uppgifter. Det är viktigt att de skyldigheter som anges ovan fullgörs på behörigt sätt för att det ska kunna säkerställas att varje reglerade enhets utsläpp rapporteras korrekt. De situationer som avses i den föreslagna 2 punkten inverkar direkt på övervakningen av de utsläpp rapporteringen gäller. Därför får åsidosättandet av de skyldigheterna också konsekvenser för överlämnandet av utsläppsrapporter, och därmed för hela utsläppshandelssystemets legitimitet och integritet i vidare mening. Därför behöver försummelse av dessa skyldigheter uppsåtligen eller av grov oaktsamhet kriminaliseras.

Enligt den föreslagna 3 punkten betraktas det som en försummelse att uppsåtligen eller av grov oaktsamhet försumma att upprätta eller lämna in en sådan rapport enligt 9 § som behövs för godkännande av ansökan om godkännande av planen för övervakning, eller att lämna felaktiga uppgifter om ansökan om godkännande av planen för övervakning. Enligt den föreslagna 3 punkten betraktas det som förseelse att uppsåtligen eller av grov oaktsamhet försumma att upprätta en rapport enligt 10 § eller att lämna felaktiga uppgifter i rapporten eller försumma att lämna in en verifieringsrapport. Att upprätta en plan för övervakning och en utsläppsrapport samt att lämna in en verifieringsrapport är grundläggande för utsläppshandelssystemets funktion. Normalt sett är skötseln av dessa skyldigheter en förutsättning för att mängden utsläppsrapporter som ska överlämnas ska vara känd och överlåtelseskyldigheten kunna uppfyllas. Eftersom det är fråga om skötsel av skyldigheter som är nödvändiga med tanke på utsläppshandelssystemet är det nödvändigt att kriminalisera åsidosättande av dessa skyldigheter uppsåtligen eller av grov oaktsamhet för att legitimiteten och integriteten hos utsläppshandelssystemet på EU-nivå, som är en av EU:s främsta styrmedel för att bromsa upp klimatförändringen, ska kunna upprätthållas. I fall av konkurs är också konkursboet skyldigt att lämna in en verifierad separat rapport enligt 14 §. Att försumma att lämna in en sådan rapport och en verifierad rapport om den eller att lämna felaktiga uppgifter kriminaliseras, eftersom uppgifterna väsentligt påverkar till vilken del skyldigheten att lämna in utsläppsrapporter anses höra till gäldenären eller konkursboet.

Enligt den föreslagna 4 punkten betraktas det som förseelse att uppsåtligen eller av grov oaktsamhet försumma att visa upp handlingar och registreringar enligt 32 § 4 mom., till vilka Energimyndigheten har rätt att få tillgång med stöd av sina inspektionsbefogenheter. Syftet med bestämmelsen om inspektion är att säkerställa att Energimyndigheten vid behov effektivt kan bekräfta riktigheten hos de uppgifter den behöver för tillsynen, t.ex. genom att förrätta syn i en reglerad enhets utrymnen, och en väsentlig del av en sådan inspektion är att Energimyndigheten får tillgång till de handlingar och registreringar den behöver. Som konstaterats ovan i fråga om 3 och 4 punkten, är riktigheten hos handlingarna om övervakning och rapportering så väsentlig för legitimiteten hos hela utsläppshandelssystemet, att det finns behov av att kriminalisera försummelse att visa upp handlingar och registreringar enligt 32 § 4 mom. som sker uppsåtligen eller av grov oaktsamhet.

Enligt den föreslagna 2 mom. ska Energimyndigheten för förundersökning göra en anmälan om en i 1 mom. avsedd gärning eller försummelse som myndigheten observerat, när gärningen eller försummelsen hänför sig till en reglerad enhets skyldigheter enligt den föreslagna lagen. Anmälan behöver dock inte göras, om gärningen med hänsyn till omständigheterna ska anses vara ringa och om inte allmänintresset ska anses kräva att åtal väcks.

40 §. Myndigheternas avgiftsbelagda prestationer. Enligt den föreslagna paragrafen får Energimyndigheten ta ut en avgift för tillstånd, anmälningar, godkännanden och andra ärenden som omfattas av den föreslagna lagen.

Bestämmelser om avgiftsbelagda prestationer och om de avgifter som ska tas ut för dem finns i lagen om grunderna för avgifter till staten (150/1992) och i författningar som utfärdas med stöd av den.

8 kap. **Sökande av ändring och verkställighet av beslut**

41 §. Sökande av ändring. I den föreslagna paragrafen föreskrivs det om sökande av ändring. Enligt det föreslagna 1 mom. får omprövning begäras i ett beslut av en kontrollör. Bestämmelser om begäran om omprövning finns i förvaltningslagen (434/2003).

Enligt 2 mom. finns bestämmelser om sökande av ändring i förvaltningsdomstol i lagen om rättegång i förvaltningsärenden (808/2019). Det föreslagna 2 mom. utgör en informativ hänvisning till den allmänna lagstiftningen.

Enligt 3 mom. i den föreslagna paragrafen finns bestämmelser om sökande av ändring i en avgift som utsläppshandelsmyndigheten har tagit ut för en offentligrättslig prestation i lagen om grunderna för avgifter till staten.

42 §. Verkställighet av beslut. I den föreslagna paragrafen föreskrivs det om verkställighet av beslut. Enligt den föreslagna paragrafen ska ett beslut som har fattats med stöd av 8, 9, 12, 13, 15 och 26 § i lagen iakttas trots ändringssökande, om inte den myndighet som fattat beslutet eller förvaltningsdomstolen bestämmer något annat. Enligt förslaget ska beslut som gynnar den reglerade enheten, såsom korrigerande av mängden utsläppsrätter nedåt, kunna verkställas direkt. I fråga om övriga beslut iakttas den allmänna lagstiftningen.

9 kap. **Ikraftträdande.**

43 §. Ikraftträdande. I den föreslagna paragrafen föreskrivs det om lagens ikraftträdande. Den föreslagna lagen avses träda i kraft den 1 januari 2025.

Med avvikelse från vad som föreskrivs i 8 § 3 mom. och 9 § 3 mom. ska de ansökningar som avses i de momenten göras senast den 28 februari 2025 om den verksamhet som avses i den föreslagna lagen har inletts före lagens ikraftträdande. Enligt utsläppshandelsdirektivet ska reglerade enheter ha utsläppstillstånd från och med 2025. Eftersom genomförandet av direktivet har fördröjts och lagen föreslås träda i kraft den 1 januari 2025, föreslås en längre tidsfrist för ansökan om utsläppstillstånd. Dock föreslås det att reglerade enheter ska kunna inleda de förfaranden utsläppstillståndet kräver hos Energimyndigheten redan innan lagen trätt i kraft. Det egentliga utsläppstillståndet kan emellertid beviljas först sedan lagen trätt i kraft.

8 Ikraftträdande.

Lagarna föreslås träda i kraft den 1 januari 2025.

9 Verkställighet och uppföljning

Avsikten är att verkställigheten och uppföljningen av utsläppshandeln för bränsledistribution ska ske nationellt under arbets- och näringsministeriets ledning i samråd med andra ministerier och Energimyndigheten. Verkställighet och uppföljning av utsläppshandeln sker också på EU-

nivå i samråd med medlemsländerna i en arbetsgrupp som kommissionen tillsatt. [luddig]Utsläppshandelsdirektivet kommer att omarbetas för tiden efter 2030, och då blir det aktuellt att utvärdera det nuvarande systemets funktion och korrigera eventuella brister.

10 Förhållande till andra propositioner

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

11 Förhållande till grundlagen samt lagstiftningsordning

I propositionen föreslås en ny utsläppshandel, som omfattar distribution av fossila bränslen. Det nya utsläppshandelssystemet baseras på det ändrade utsläppshandelsdirektivet, som innebär att utsläppshandeln utvidgas till att också omfatta utsläpp inom ansvarsfördelningssektorn för att EU:s klimatmål ska uppnås.

Det nationella genomförandet av utsläppshandelsdirektivet har med tanke på grundlagen och lagstiftningsordningen bedömts i regeringens proposition med förslag till lag om utsläppshandel (RP 49/2004 rd) och i grundlagsutskottets utlåtande om den (GrUU 14/2004 rd) samt i regeringens proposition med förslag till lag om utsläppshandel (RP 315/2010 rd). Grundlagsutskottet anförde i sitt utlåtande GrUU 14/2004 rd att förslaget till lag om utsläppshandel (RP 49/2004 rd) kan behandlas i vanlig lagstiftningsordning. Handeln med utsläppsätter för luftfart har med tanke på grundlagen och lagstiftningsordningen bedömts i regeringens proposition med förslag till lag om handel med utsläppsätter för luftfart (RP 209/2009 rd) och i grundlagsutskottets utlåtande om den (GrUU 36/2009 rd). I sina utlåtanden har Grundlagsutskottet ansett att bestämmelserna om utsläppshandel har acceptabla grunder med stöd av 20 § 1 mom. i grundlagen, och att bestämmelserna som helhet inte är problematiska med tanke på egendomsskyddet enligt 15 § 1 mom. eller näringsfriheten enligt 18 § 1 mom. i grundlagen.

De viktigaste grundläggande fri- och rättigheterna med avseende på regeringens proposition är 20 § 1 mom. i grundlagen om ansvar för miljön, skydd för privatliv enligt 10 §, egendomsskyddet enligt 15 § i grundlagen, näringsfriheten enligt 18 § i grundlagen och den straffrättsliga legalitetsprincipen enligt 8 § i grundlagen. De bestämmelser som föreslås i propositionen har också betydelse för respekten för de grundläggande fri- och rättigheterna enligt 22 § och överföringen av förvaltningsuppgifter på andra än myndigheter enligt 124 § i grundlagen. De föreslagna bestämmelserna innehåller bemyndiganden att utfärda förordning, varför propositionen bör behandlas med hänsyn till 80 § i grundlagen.

Grundlagsutskottet (GrUB 25/1994 rd) har förutsatt att inskränkningar i grundläggande fri- och rättigheter bör bygga på lagar som stiftas av riksdagen och att de ska vara noga avgränsade och tillräckligt exakt definierade. Inskränkningarna ska vara godtagbara med avseende på de grundläggande fri- och rättigheterna och påkallade av ett vägande samhälleligt behov. Det får inte föreskrivas genom vanlig lag om en inskränkning av kärnan i en grundläggande fri- eller rättighet, inskränkningarna ska vara nödvändiga för att uppnå ett acceptabelt syfte och de ska till sin omfattning stå i rätt proportion till det rättsgoda de grundläggande fri- och rättigheterna skyddar. Vidare har grundlagsutskottet förutsatt att det vid inskränkningar i de grundläggande fri- och rättigheterna ska sörjas för tillräckliga rättsskyddsgarantier, och inskränkningarna får inte stå i konflikt med internationella förpliktelser angående mänskliga rättigheter som binder Finland.

Ansvar för miljön

Enligt 20 § 1 mom. i grundlagen bär var och en ansvar för naturen och dess mångfald samt för miljön och kulturarvet. Enligt 2 mom. i den paragrafen ska det allmänna verka för att alla tillförsäkras en sund miljö och att var och en har möjlighet att påverka beslut i frågor som gäller den egna livsmiljön. Å ena sidan föreskrivs det i paragrafen om det allmänna ansvaret för miljön, å andra sidan ställs en handlingskyldighet upp för det allmänna.

Enligt förslaget kommer den nya utsläppshandeln att införas inom ansvarsfördelningssektorn i syfte att genom det ekonomiska styrmedlet också minska utsläppen på EU-nivå. Den nya utsläppshandeln gäller distribution av fossila bränslen för separat uppvärmning av byggnader, vägtransport samt vissa ytterligare sektorer. Införandet av utsläppshandeln för distribution av fossila bränslen innebär att utsläppsminskningar kan uppnås och negativa effekter av utsläpp samt risker för samhället och naturen kan minskas. De föreslagna bestämmelserna kan betraktas som godtagbara och värda att understöda med tanke på den grundläggande rätten till en sund miljö. Utsläppen inom ansvarsfördelningssektorn i EU och Finland har minskat långsamt i förhållande till de uppställda målen för utsläppsminskning. Införandet av ett nytt ekonomiskt styrmedel främjar uppnåendet av de mål som ställs upp i EU:s klimatlag.

Näringsfriheten

Enligt 18 § 1 mom. första satsen i grundlagen har var och en i enlighet med lag rätt att skaffa sig sin försörjning genom arbete, yrke eller näring som han eller hon valt fritt. Ur näringsfrihetens perspektiv är det vid avvägningen mellan grundläggande fri- och rättigheter för det första fråga om huruvida de inskränkningar som gäller naturskydd uppfyller de allmänna förutsättningarna för inskränkningar. För det andra har företag och andra näringsidkare enligt grundlagsutskottets etablerade praxis inte grund för att förvänta sig att den lagstiftning som styr deras näringsverksamhet förblir oförändrad (t.ex. GrUU 55/2018 rd).

Utsläppshandeln innebär inskränkningar i näringsfriheten i form av behov av tillstånd och andra krav som föreskrivs i lag. Enligt grundlagsutskottets praxis är de krav enligt lagen om utsläppshandel som i någon mån inskränker näringsfriheten acceptabla och proportionerliga mot bakgrund av målsättningarna för 20 § i grundlagen. I och med de utvidgningar av tillämpningsområdet för utsläppshandeln som föreslås i propositionen bör det fästas vikt vid näringsfriheten, om utvidgningen av utsläppshandeln till nya sektorer till exempel innebär sådana element som inverkar på näringarna, som påverkar behovet av tillstånd eller registrering på ett annat sätt än tidigare (se t.ex. GrUU 15/2008). Tillståndsplikten och övriga krav enligt lagen om den föreslagna utsläppshandeln för distribution av fossila bränslen innebär att näringsfriheten för dem som frisläpper bränsle för konsumtion begränsas. För begränsningen finns dock ett acceptabelt skäl med stöd av 20 § 1 mom. i grundlagen. I sina utlåtanden om allmänna utsläppshandeln har Grundlagsutskottet (GrUU 14/2004) ansett att bestämmelserna om utsläppshandel har acceptabla grunder med stöd av 20 § 1 mom. i grundlagen, och att bestämmelserna som helhet inte är problematiska med tanke på egendomsskyddet enligt 15 § 1 mom. eller näringsfriheten enligt 18 § 1 mom. i grundlagen.

Grundlagsutskottet har understrukit att det i den mån som EU-lagstiftningen kräver reglering på det nationella planet eller möjliggör sådan ska det tas hänsyn till de krav som de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna ställer när det nationella handlingsutrymmet utnyttjas (t.ex. GrUU 23/2022 rd, GrUU 1/2018 rd, GrUU 25/2005 rd). Enligt förslaget ska direktivets tillämpningsområde nationellt utvidgas till att också omfatta utsläpp inom ansvarsfördelningssektorn i vidare mening. Den nationella utvidgningen av

tillämpningsområdet innebär att utsläppshandeln kommer att omfatta fossila bränslen som används för jord- och skogsbruk samt för fritidsbåtar. Utvidgningen av tillämpningsområdet är motiverad eftersom distributionen av bränsle i nuläget inte är separerad, och för att genomföra utsläppshandeln i enlighet med direktivet krävs att en ny distributionsinfrastruktur byggs vilket innebär en betydande kostnad. Därför anses det finnas ett acceptabelt skäl att utvidga utsläppshandeln till ansvarsfördelningssektorn i vidare mening, och det är inte problematiskt med avseende på näringsfriheten.

Egendomsskyddet

Enligt 15 § 1 mom. i grundlagen är vars och ens egendom skyddad. Egendomsskyddet omfattar bland annat friheten för individen att förfoga över sin egendom på önskat sätt. Egendomsskyddet gäller inte bara fysiska personer utan det är en allmän rättsprincip som också gäller juridiska personer. Utgångspunkten är att en situation som begränsar egendomsskyddet kan uppkomma om det inte finns utsläppsrätter att köpa på marknaden och bränsle därför inte kan frisläppas för konsumtion. Om bränsle inte är tillgängligt, påverkar det såväl fysiska personers som juridiska personers möjligheter att använda sin egendom på det sätt de önskar. Den situation som beskrivs ovan är väldigt teoretisk och står i strid med utsläppshandelns syften. Utsläppshandelns syfte är att genom prissättning av utsläpp på ett kostnadseffektivt sätt styra till utsläppsminskningar inom hela EU, inte att begränsa fysiska personers verksamhet eller näring. I utsläppshandelsdirektivet har det dessutom skapats mekanismer som innebär att extra utsläppsrätter kan släppas ut på marknaden i exceptionella situationer. Med beaktande av det acceptabla skäl för utsläppshandeln som baseras på 20 § 1 mom. anses de föreslagna bestämmelserna inte vara problematiska med avseende på egendomsskyddet.

Skyddet för privatlivet

Enligt 10 § i grundlagen är vars och ens privatliv, heder och hemfrid tryggade. Den i grundlagen skyddade hemfriden omfattar i princip alla lokaler som är avsedda för fast boende. Inspektionsrätten enligt den föreslagna lagen gäller utrymmen hos dem som frisläpper bränsle för konsumtion. I regel används sådana utrymmen, såsom produktionsanläggningar för bränsle, inte för boende och omfattas inte av hemfriden. Exempelvis på lantgårdar kan det däremot också finnas utrymmen som används för boende. Den egentliga kärnan för hemfriden har inte ansetts riskeras då det föreskrivs om utvidgning av inspektionsrätten till lokaler där det utövas yrkesverksamhet och som också används för boende (GrUU 21/2010 rd). Enligt den föreslagna lagen ska tillsynsmyndigheten för tillsynen över efterlevnaden av lagen och av de bestämmelser som utfärdats med stöd av den ha rätt att företa inspektioner i utrymmen som en aktör som berörs av bestämmelserna besitter och som inte omfattas av hemfriden. I den föreslagna paragrafen om inspektionsrätt utesluts därför uttryckligen utrymmen som omfattas av hemfriden. Den föreslagna bestämmelsen motsvarar grundlagsutskottets ställningstagande om att detta förfarande bör iakttas i synnerhet i fråga om utrymmen som också används för boende.

Grundlagsutskottet har bedömt bestämmelserna om myndigheternas rätt till information trots sekretessbestämmelserna utifrån skyddet för privatlivet enligt 10 § 1 mom. i grundlagen och bland annat fäst vikt vid hur rätten till information knyts till informationens nödvändighet. I sin utlåtandepaxis har grundlagsutskottet ansett att om informationsinnehållet inte förtecknas uttömmande så ska bestämmelserna innehålla ett krav på att informationen ska vara nödvändig för något syfte (GrUU 46/2016 rd). Grundlagsutskottet har ansett att det vid rätt till information som går före sekretessbestämmelserna är fråga om att den myndighet som har rätt till information vid skötseln av sina uppgifter åsidosätter de grunder och intressen som sekretessen skyddar. Ju mer ingående rätten till information i bestämmelserna knyts till sakliga

förutsättningar, desto mer sannolikt är det att enskilda begäranden om uppgifter i praktiken måste motiveras. Också den som lämnar ut uppgifter har då möjlighet att bedöma om det finns lagliga förutsättningar för att lämna ut uppgifter (GrUU 12 /2014 rd och GrUU 62/2010 rd). I den föreslagna lagen knyts myndigheternas rätt att få uppgifter till uppgifter som är nödvändig för att säkerställa tillsynen. De föreslagna bestämmelserna om rätt till information står därmed inte i strid med skyddet för privatlivet enligt grundlagen.

Överföring av förvaltningsuppgifter på andra än myndigheter

I regeringens proposition ingår också bestämmelser för vilka förhållandet till kraven på överföring av förvaltningsuppgifter på andra än myndigheter enligt 124 § i grundlagen bör bedömas. Enligt den paragrafen får offentliga förvaltningsuppgifter anförtros andra än myndigheter endast genom lag eller med stöd av lag, om det behövs för en ändamålsenlig skötsel av uppgifterna och det inte äventyrar de grundläggande fri- och rättigheterna, rättssäkerheten eller andra krav på god förvaltning. Uppgifter som innebär betydande utövning av offentlig makt kan dock endast ges till myndigheter. Därför bör grundlagsenligheten för de föreslagna bestämmelserna om kontrollörens uppgifter bedömas.

I denna proposition föreslås att kontrollören ges i uppgift att verifiera den årliga utsläppsrapporten. Det föreslås att det föreskrivs om kontrollörens uppgifter i lagen. Ändamålsenlighetskravet är en rättslig förutsättning vars uppfyllelse måste prövas från fall till fall, och bland annat förvaltningsuppdragets karaktär måste då tillmätas betydelse (GrUU 65/2010). Grundlagsutskottet har ansett (GrUU 37/2010) att det kan anses ändamålsenligt att anförtro privata aktörer uppgiften som kontrollör när uppgiften kräver djupgående specialisering inom en viss bransch. En förutsättning för att systemet med utsläppshandel ska fungera och vara tillförlitligt är att uppgifterna om uppkomna utsläpp anmäls korrekt och i enlighet med kraven. Kontrollören ska verifiera uppgifterna i enlighet med kommissionens verifieringsförfordning genom detaljerad testning av uppgifter, spårning av uppgifter till den primära uppgiftskällan, korskontroll av uppgiftskällor, göra avstämningar, kontrollera gränsvärden för relevanta uppgifter och genomföra nya beräkningar. I sin verifieringsrapport bekräftar kontrollören resultatet i den reglerade enhetens rapport. Uppgiften som kontrollör förutsätter därför särskild kompetens, och därför är det ändamålsenligt att en kontrollör sköter uppgiften.

Överföringen av offentliga förvaltningsuppgifter får inte äventyra de grundläggande fri- och rättigheterna, rättssäkerheten eller andra krav på god förvaltning. Genom bestämmelsen understryks betydelsen av utbildning och sakkunskap hos de personer som sköter offentliga förvaltningsuppgifter samt vikten av att den offentliga tillsynen över dem är ordnad på behörigt sätt. Grundlagsutskottet har ansett (GrUU 5/2014 rd) att ett tillstånd som en myndighet beviljat samt den utomstående partens utbildning i förhållande till den föreslagna uppgiften är faktorer som ska bedömas i förhållande till tryggheten av de grundläggande fri- och rättigheterna, rättsskyddet och övriga krav på god förvaltning. Kontrollörerna ska vid sin årliga verifiering iaktta kommissionens verifieringsförfordning, den föreslagna lagen och de tillämpningsanvisningar som gäller kommissionens verifieringsförfordning. I kommissionens förordningar, i kommissionens anvisningar och i den föreslagna lagen definieras kontrollörens uppgifter och uppgifternas innehåll samt deras omfattning. Kontrollören ska vara behörig och oberoende i förhållande till verksamhetsutövaren. Kontrollörens behörighet bedöms av det nationella ackrediteringsorganet FINAS, som är den utomstående bedömaren som krävs i den föreslagna lagen och i kommissionens verifieringsförfordning, med undantag för godkännandet av kontrollörer som är ackrediterade i någon annan stat som hör till Europeiska ekonomiska samarbetsområdet. Ackrediteringsområdena för ackreditering av kontrollörer bestäms i bilaga I

till kommissionens verifieringsförfordning. I Ackrediteringsförfarandet ingår kontinuerlig övervakning, genom vilken FINAS säkerställer att kontrollörerna kontinuerligt uppfyller de föreskrivna kraven. Dessutom ska en kontrollör som verifierar utsläppshandel för bränsledistribution vara godkänd genom Energimyndighetens beslut. Att FINAS beviljar ackreditering är en förutsättning för godkännandet. Såväl FINAS som Energimyndigheten övervakar kontrollörernas verksamhet. Energimyndigheten kontrollerar årligen kontrollörernas verifieringsrapporter. Om Energimyndigheten upptäcker brister i en kontrollörs verksamhet, sänds i första hand en begäran om utredning. Sedan kontrollören gett en utredning bedömer Energimyndigheten om det finns skäl att vidta fortsatta åtgärder enligt lagen i ärendet. Energimyndigheten ska i enlighet med kommissionens verifieringsförfordning lämna det nationella ackrediteringsorganet uppgifter om kontrollörernas åtgärder, i synnerhet om en kontrollör inte i sin verksamhet har iakttagit kommissionens verifieringsförfordning. Det nationella ackrediteringsorganet har då möjlighet att bedöma om det behöver ändra ett ackrediteringsbeslut, ställa villkor som gäller kontrollörens ackreditering eller återkalla ackrediteringen. Ändringar i ackrediteringen kan leda till att Energimyndighetens beslut om godkännande av kontrollören ändras eller återkallas.

Kontrollören utför en offentlig förvaltningsuppgift vid fullgörandet av verifieringsuppgifter, trots att verksamhetsutövaren och kontrollören kommer överens om verifieringen genom ett privaträttsligt avtal. Kontrollören ska till sitt utlåtande foga en anvisning om begäran om omprövning för verksamhetsutövaren, om verksamhetsutövaren med stöd av en lag om berör ämnesområdet har rätt att begära omprövning av kontrollörens utlåtande hos kontrollören. Ur ett konstitutionellt perspektiv finns det noggrant avgränsade bestämmelser om kontrollörens uppgifter i lagen. Dessutom övervakar Energimyndigheten kontrollörens verksamhet, och i sista hand återkallar de kontrollörens ackreditering om kontrollören inte agerar i enlighet med den föreslagna lagen och kommissionens verifieringsförfordning. En verksamhetsutövare har dessutom möjlighet att begära att verket godkänner utsläppsrapporten vid en konflikt mellan kontrollörens och verksamhetsutövarens åsikter.

Enligt 124 § i grundlagen får uppgifter som innebär betydande utövning av offentlig makt endast ges åt myndigheter. I utskottets praxis har som betydande utövning av offentlig makt t.ex. betraktats på självständig prövning baserad rätt att använda maktmedel eller att på något annat konkret sätt ingripa i en enskild persons grundläggande fri- och rättigheter (se t.ex. GrUU 62/2010 rd, s. 6 och GrUU 28/2001 rd, s. 5). Grundlagsutskottet har i sitt utlåtande ansett att uppgifter som baseras på detaljerad teknisk sakkunskap inte kan anses utgöra betydande utövning av offentlig makt. Enligt den föreslagna lagen karakteriseras uppgiften som kontrollör av teknisk sakkunskap, och den innefattar ingen betydande självständig prövningsrätt eller några betydande ingrepp i enskilda personers grundläggande fri- och rättigheter.

Den straffrättsliga legalitetsprincipen

I 8 § i grundlagen föreskrivs det om den straffrättsliga legalitetsprincipen. En kriminalisering ska uppfylla de allmänna villkoren för begränsning av de grundläggande fri- och rättigheterna och de så kallade kriminaliseringsprinciperna (GrUU 23/1997 rd, GrUU 61/2014 och GrUU 9/2016 rd, GrUU 48/ 2017 rd). Till dem hör bl.a. den straffrättsliga legalitetsprincipen och ultima ratio-principen. Kriminalisering ska vara nödvändig på grund av ett vägande samhällligt behov, och den ska tillgripas som sista utväg endast om andra samhällliga styrmedel inte är möjliga.

I denna proposition föreslås kriminalisering av försummelse av vissa skyldigheter som är centrala för att utsläppshandelssystemet ska fungera. Den behöriga myndigheten strävar efter

att i första hand övervaka efterlevnaden av de skyldigheter som specificeras i straffbestämmelsen med administrativa metoder, t.ex. begäranden om utredning och uppmaningar. Enligt förslaget kan myndigheten också vid behov tillgripa indirekt administrativt tvång, såsom vite, för att stärka efterlevnaden av skyldigheterna. I propositionen bedöms det också finnas behov av att föreskriva om kriminalisering med avseende på fall när en reglerad enhet trots alla administrativa metoder den behöriga myndigheten har till sitt förfogande inte har fullgjort vissa av sina skyldigheter. Vid brott mot den föreslagna lagen kan det antas vara fråga om att de skyldigheter som har samband med bekämpning av klimatförändringen åsidosätts helt eller delvis i syfte att uppnå ekonomisk nytta. Den ekonomiska nyttan kan bestå av att man undgår administrativa kostnader för utsläppshandeln, såsom för avgiftsbelagda beslut om godkännande eller ändring av tillstånd och planer för övervakning, eller kostnader för anskaffning av utsläppsrätter. Straffbestämmelsen är avsedd att förhindra att sådana situationer uppkommer, och därigenom upprätthålla trovärdigheten hos och acceptansen för utsläppshandelssystemet i samhället i stort.

Det nationella genomförandet av utsläppshandelsdirektivet anses också förutsätta att en straffbestämmelse tas in i lagen. Enligt artikel 16.1 i utsläppshandelsdirektivet ska medlemsstaterna fastställa regler om påföljder för överträdelser av de nationella bestämmelser som antagits i enlighet med direktivet och vidta de åtgärder som krävs för att se till att dessa regler tillämpas. Påföljderna skall vara effektiva, proportionella och avskräckande. Det har bedömts att bestämmelserna om miljöbrott inte som sådana är tillämpliga på de situationer som t.ex. utgör utsläppshandelsförseelse enligt bestämmelserna om den allmänna utsläppshandeln (RP 315/2010 rd, specialmotiveringen till 73 §). Det finns ingen rättspraxis där bestämmelserna om miljöbrott tillämpats på försummelse av skyldigheterna enligt den allmänna utsläppshandeln som sker uppsåtligt eller av grov oaktsamhet. Därför anses det nödvändigt att ta in en särskild straffbestämmelse i lagen. Att stifta och tillämpa en straffbestämmelse är en sistahandsåtgärd i syfte att styra en reglerad enhets verksamhet.

Syftet med bestämmelsen om förseelse är att trygga såväl de rättsgoda som skyddas i grundlagen som de rättsgoda utsläppshandelsdirektivet är avsett att skydda. Ur de grundläggande fri- och rättigheternas perspektiv kan straffbestämmelserna inklusive straffpåföljderna utom som begränsningar i de grundläggande fri- och rättigheterna ses också som rättsordningsmedel för att trygga de grundläggande fri- och rättigheterna. Ett bötesstraff anses utgöra ett ingrepp i egendomsskyddet, men genom de föreslagna kriminaliseringarna tryggas å andra sidan grundläggande rättigheter som gäller miljön enligt 20 § i grundlagen och därför kan det anses finnas en acceptabel grund för bestämmelsen.

I andra skedet av totalreformen av strafflagen fogades till 48 kap. om miljöbrott till strafflagen (39/1889) genom lag 578/1995. Det som sägs i avsnitt 1.17 med motivering till kapitlet om miljöbrott i den regeringspropositionen (RP 94/1993 rd) stämmer ännu idag: "Miljöskyddet har i synnerhet under de senaste årtiondena såväl i vårt eget land som internationellt blivit en av de allra viktigaste frågorna. En orsak till detta är utvecklingen inom industri och produktion samt den förändring av samhällsstrukturen, i synnerhet i form av urbanisering, som denna utveckling har medfört. Användningen av naturtillgångar har ständigt ökat. Avfallet från produktion och boende belastar naturen mer än förr, samtidigt som människan är alltmer medveten om naturens grundläggande betydelse för att livet skall kunna bevaras och fortgå." Dessutom behövs "[s]om ett komplement till de andra metoderna [materiell lagstiftning och administrativa metoder] också en effektivare straffrättslig reglering. Detta är nödvändigt för att det straffrättsliga systemets olika delar ska stå i proportion till varandra. Miljöns stora betydelse ska avspeglas också i stränghetsgraden för påföljderna för miljöförstöring. straffsystemet är av betydelse också när betendenormer uppkommer och förstärks." Samma grunder som stöder en kriminalisering kan numera i tillämpliga delar anses gälla stoppandet av klimatförändringen,

vilket är syftet med de skyldigheter som ingår i utsläppshandelssystemet. Den grundläggande betydelsen av att stoppa den klimatförändring som beror på mänsklig verksamhet för att livet ska kunna bevaras och fortgå är vetenskapligt grundad och har påvisats t.ex. i rapporter från den mellanstatliga klimatpanelen IPCC. Utsläppshandelsdirektivets syfte är enligt artikel 1.1 och 1.2 att minska utsläppen av växthusgaser för att uppnå sådana minskningsnivåer som enligt vetenskapen anses nödvändiga för att undvika farliga klimatförändringar. Med beaktande av de rättsgoda enligt grundlagen och utsläppshandelsdirektivet som bestämmelsen om förseelse syftar till att skydda kan kriminaliseringen anses vara en proportionell metod för att trygga dem, och kriminaliseringen baseras på ett vägande samhälleligt behov.

Enligt den straffrättsliga legalitetsprincipen får ingen betraktas som skyldig till ett brott eller dömas till straff på grund av en handling som inte enligt lag var straffbar när den utfördes. Grundlagsutskottet har ansett att de kedjor av bemyndiganden som blancokriminaliseringar kräver ska vara exakt angivna och att straffbestämmelsen bör innehålla något slags materiell beskrivning av den gärning som kriminalisera, att de materiella bestämmelser som utgör ett villkor för straffbarhet ska avfattas med den exakthet som krävs av straffbestämmelser och att det av det normkomplex som bestämmelserna ingår i ska framgå att brott mot dem är straffbart (GrUB 25/1994 rd, s. 8/II). Rekvisiten för förseelser enligt den föreslagna lagen är knutet till tidigare bestämmelser i den föreslagna lagen. Varje rekvisit baseras därför på en bestämmelse i lag, och i paragrafen ingår utöver en kort beskrivning också en exakt hänvisning till den bestämmelse mot vilken brott kan leda till straff. Det har inte varit möjligt att skriva helt självständiga gärningsbeskrivningar, till följd av bestämmelsernas karaktär och hänvisningsbestämmelsernas tekniska exakthet. Exempelvis när en reglerad enhet ansöker om godkännande av en plan för övervakning ska den iaktta detaljerade och tekniska bestämmelser såväl i denna lag som i kommissionens övervakningsförordning. Att inkludera alla de detaljerna i paragrafen om förseelse är inte ändamålsenligt, eftersom kommissionens övervakningsförordning innehåller noggranna, tekniska detaljer. Därför anses det att legalitetsprincipens krav uppfylls i fråga om de föreslagna straffbestämmelserna. Enligt den föreslagna lagen påförs en överskridningsavgift för försummelse att överlämna utsläppsrätter. Överskridningsavgiften baseras på utsläppshandelsdirektivet, och den har karaktären av administrativ påföljdsavgift. Utsläppshandelsdirektivet lämnar inget nationellt rörelseutrymme i fråga om överskridningsavgiften. Den straffrättsliga legalitetsprincipen tillämpas därmed inte som sådan på regleringen av administrativa påföljder. Grundlagsutskottet har i sin praxis ansett att regleringen av administrativa sanktioner ska uppfylla de allmänna kraven på noggrannhet och proportionalitet. Överskridningsavgiften enligt utsläppshandelsdirektivet är 100 euro per utsläppsrätt som inte överlämnats. Överskridningsavgiften är knuten till konsumentprisindex sedan 2013. Överskridningsavgiftens belopp är därmed direkt knuten till försummelsens omfattning. Den som underlåter att överlämna utsläppsrätter får en ekonomisk fördel i förhållande till dem som betalar kostnaden enligt utsläppshandeln för de utsläpp de orsakar. Därför kan det anses finnas en acceptabel grund för överskridningsavgiften, och den kan anses vara proportionell. Bestämmelsen om påföljdsavgiften är noga avgränsad, och rätten att söka ändring har beaktats på behörigt sätt.

Krav som följer av 80 § i grundlagen

Enligt 80 § 1 mom. i grundlagen ska bestämmelser om grunderna för individens rättigheter och skyldigheter utfärdas genom lag. Statsrådet kan dock utfärda förordningar med stöd av ett bemyndigande i lag. I den föreslagna lagen ingår flera bemyndiganden att genom förordning av statsrådet eller arbets- och näringsministeriet utfärda bestämmelser som preciserar de allmänna bestämmelserna i lagen. De föreslagna bemyndigandena att utfärda förordning är motiverade med beaktande av det stora antalet delegerade akter och genomförandeförordningar enligt

utsläppshandelsdirektivet, i vilka bestämmelserna i direktivet preciseras. Grunden för bemyndigandena är ett behov att föreskriva mer exakt än i den föreslagna lagen om förutsättningar och krav som preciserar tillämpningen av den föreslagna lagen. Likaså finns det behov av att föreskriva mer exakt än i lagen om ett flertal detaljer som preciserar olika förfaranden enligt lagen och de uppgifter som ska läggas fram vid dem. På de grunder som framförs ovan bedöms de föreslagna bemyndigandena att utfärda förordning uppfylla kraven på exakthet och noga avgränsning som grundar sig på 80 § i grundlagen.

På ovannämnda grunder kan lagförslaget behandlas i vanlig lagstiftningsordning.

Kläm

Eftersom 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 innehåller bestämmelser som föreslås bli genomförda genom lag, föreläggs riksdagen följande lagförslag:

Lag

om handel med utsläppsrätter för distribution av fossila bränslen

I enlighet med riksdagens beslut föreskrivs:

1 kap.

Allmänna bestämmelser

1 §

Lagens syfte

Syftet med denna lag är att främja en minskning av koldioxidutsläpp från byggnader, vägtransporter och vissa andra sektorer på ett kostnadseffektivt och ekonomiskt sätt.

Genom denna lag genomförs vissa bestämmelser 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*.

2 §

Definitioner

I denna lag avses med

1) *bränsle* bränslen och energiprodukter som avses i 2 och 2 a § i lagen om punktskatt på flytande bränslen (1472/1994) och i 2 § 2 punkten underpunkterna a och c och 2 a § i lagen om punktskatt på elström och vissa bränslen (1260/1996),

2) *frisläppande för konsumtion* frisläppande av bränsle för konsumtion enligt 8 § i punktskattelagen (182/2010),

3) *reglerad enhet* en skattskyldig enligt 12 och 13 § i punktskattelagen, 3 § i lagen om punktskatt på flytande bränslen eller 20 a och 20 b § i lagen om punktskatt på elström och vissa bränslen som frisläpper bränsle för konsumtion, eller den som överlåter bränsle till en skattskyldig och som enligt avtal har övertagit ansvaret för en reglerad enhets uppgifter, dock inte en slutanvändare av bränsle som använder bränslet själv och vars årliga bränsleförbrukning orsakar högst ett ton koldioxid,

4) *utsläpp* koldioxidutsläpp från bränslen som en reglerad enhet har frisläppt för konsumtion,

5) *utsläppsrapport* en rapport enligt denna lag och kommissionens övervakningsförordning enligt 9 § över en reglerad enhets årliga utsläpp under rapporteringsperioden, inklusive en rapport enligt artikel 75v och bilaga Xb i kommissionens övervakningsförordning,

6) *förbränning* varje oxidation av bränslen, oavsett hur den värme, el eller mekaniska energi som produceras genom denna process används, och all annan direkt därtill anknuten verksamhet, inbegripet rening av rökgaser,

7) *utsläppsrätt* en för uppfyllande av kraven i kapitel IVa i utsläppshandelsdirektivet fastställd och överlåtbar rätt att i miljön släppa ut ett ton koldioxid under en fastställd period,

8) *linjär minskningsfaktor* den i artikel 30c i utsläppshandelsdirektivet avsedda andel med vilken det totala antalet utsläppsrätter minskas varje år,

9) *unionsregistret* det informationssystem som avses i artikel 19 i utsläppshandelsdirektivet och med vars hjälp varje utfärdande, innehav, överlåtelse och annullering av utsläppsrätter kan spåras samt efter behov konfidentialiteten för uppgifterna och allmänhetens tillgång till offentliga uppgifter säkerställas,

10) *reserven för marknadsstabilitet* den reserv som upprättats genom Europaparlamentets och rådets beslut (EU) 2015/1814 om upprättande och användning av en reserv för marknadsstabilitet för unionens utsläppshandelssystem och om ändring av direktiv 2003/87/EG och till vilken utsläppsrätter som är avsedda att auktioneras ut överförs eller från vilken de överlämnas för auktionering när de gränser för det totala antalet utsläppsrätter i omlopp som anges i beslutet överskrids eller underskrids.

3 §

Tillämpningsområde

Denna lag tillämpas på reglerade enheter som för konsumtion frisläpper sådana bränslen som är avsedda för förbränning.

4 §

Avgränsning av tillämpningsområdet

Med avvikelse från 3 § ska denna lag inte tillämpas på

- 1) bränslen som används som hjälpprodukt eller råvara vid industriell produktion,
- 2) bränslen för vilka emissionsfaktorn är noll och vars hållbarhet har påvisats på det sätt som avses i 11 §,
- 3) bränslen som används i verksamheter som omfattas av tillämpningsområdet för lagen om utsläppshandel(1270/2023),
- 4) bränslen som levererats för försvarsändamål genom separat distribution,
- 5) bränslen som levererats för spårtrafik genom separat distribution,
- 6) bränslen som kan levereras skattefritt för fartygstrafik på det sätt som avses i 9 a § 2 mom. i lagen om punktskatt på flytande bränslen eller 21 § 2 mom. i lagen om punktskatt på elström och vissa bränslen,
- 7) sådan flygbensin enligt 2 § 14 punkten i lagen om punktskatt på flytande bränslen eller sådant flygpetroleum enligt 15 punkten i den paragrafen som levererats för flygtrafik.

5 §

Reglerade enheters skyldigheter

En reglerad enhet ska

- 1) ansöka om utsläppstillstånd i fråga om frisläppande av bränsle för konsumtion samt om godkännande av en plan för övervakning av utsläpp,
- 2) övervaka utsläppen från de bränslen som frisläppts för konsumtion, årligen upprätta en utsläppsrapport och se till att rapporten verifieras,
- 3) årligen till unionsregistret överlämna ett antal utsläppsrätter som motsvarar de totala utsläpp som de bränslen som enheten frisläppts för konsumtion gett upphov till under det föregående kalenderåret,
- 4) till Energimyndigheten anmäla ändringar i den verksamhet som anges i utsläppstillståndet, ändringar som gäller övervakningen av utsläppen samt byte av reglerad enhet.

6 §

Överföring av en reglerad enhets skyldigheter

En reglerad enhet kan avtala om att överföra alla sina skyldigheter enligt denna lag till en annan reglerad enhet, om den reglerade enhet som överför skyldigheterna av den andra reglerade enheten tar emot endast sådant bränsle som omfattas av tillämpningsområdet för denna lag.

Den andra reglerade enhet som avses i 1 mom. svarar för alla skyldigheter som en reglerad enhet har enligt denna lag samt för samt för uppfyllandet av de av Energimyndigheten fastställda tillståndsvillkoren och kraven på övervakning av utsläpp. Avtalet om överföring av skyldigheterna ska ingås för ett kalenderår i sänder.

Energimyndigheten ska utan dröjsmål underrättas om avtalet och om att det har upphört under avtalsperioden. Anmälan om avtalet ska göras på en av Energimyndigheten fastställd blankett.

7 §

Myndigheter och deras uppgifter

Arbets- och näringsministeriet svarar för den allmänna styrningen, uppföljningen och utvecklingen av denna lag.

Energimyndigheten har till uppgift att

1) i fråga om de reglerade enheterna och deras kontrollörer övervaka att denna lag och de bestämmelser som utfärdats med stöd av den iakttas och att beslut som meddelats med stöd av denna lag iakttas samt sköta övriga uppgifter som myndigheten har enligt denna lag,

2) vara i kapitel V i kommissionens delegerade förordning (EU) 2023/2830 om komplettering av Europaparlamentets och rådets direktiv 2003/87/EG genom fastställande av regler om tidsschema, administration och andra aspekter av auktionering av utsläppsrätter för växthusgaser, nedan *kommissionens auktionsförordning*, avsedd auktionsförrättare i Finland och personuppgiftsansvarig med avseende på de nationella funktionerna inom ramen för unionsregistret, och

3) vara i artikel 70 i kommissionens genomförandeförordning (EU) 2018/2067 om verifiering av uppgifter och ackreditering av kontrollörer i enlighet med Europaparlamentets och rådets direktiv 2003/87/EG, nedan *kommissionens verifieringsförordning*, avsedd nationell kontaktpunkt för informationsutbyte och samordning av samarbete.

2 kap.

Utsläppstillstånd, plan för övervakning av utsläpp samt rapportering av utsläpp

8 §

Utsläppstillstånd

En reglerad enhet som för konsumtion frisläpper sådana bränslen som omfattas av tillämpningsområdet för denna lag ska ha ett av Energimyndigheten beviljat utsläppstillstånd.

Den reglerade enheten ska ansöka om utsläppstillstånd hos Energimyndigheten. Till ansökan ska fogas en för tillståndsprövningen behövlig utredning om den reglerade enhetens verksamhet, bränslena, frisläppandet av bränslena för konsumtion och slutanvändningen av bränslena samt en plan för övervakning av utsläppen.

Ansökan om utsläppstillstånd ska lämnas in på en av Energimyndigheten fastställd blankett senast två månader innan den verksamhet som omfattas av tillämpningsområdet för denna lag inleds.

En förutsättning för beviljande av utsläppstillstånd är att planen för övervakning av utsläpp och de planerade åtgärderna för rapportering av utsläpp är tillräckliga och adekvata.

Bestämmelser om det närmare innehållet i ansökan om utsläppstillstånd får utfärdas genom förordning av arbets- och näringsministeriet.

9 §

Plan för övervakning av utsläpp

Den reglerade enheten ska utarbeta en plan för övervakning av utsläpp för den verksamhet som omfattas av tillämpningsområdet för denna lag och ansöka om godkännande av planen hos Energimyndigheten. Bestämmelser om utarbetandet av och innehållet i planen för övervakning av utsläpp och om villkoren för godkännande av planen finns i kommissionens genomförandeförordning (EU) 2018/2066 om övervakning och rapportering av växthusgasutsläpp i enlighet med Europaparlamentets och rådets direktiv 2003/87/EG och om ändring av kommissionens förordning (EU) nr 601/2012, nedan *kommissionens övervakningsförordning*.

Den reglerade enheten ska till ansökan om godkännande av planen för övervakning av utsläpp foga behövlig utredning om den verksamhet som omfattas av tillämpningsområdet för denna lag samt uppge den aktör som svarar för kontakterna med Energimyndigheten.

Ansökan om godkännande av en plan för övervakning av utsläpp ska lämnas in på en av Energimyndigheten fastställd blankett senast två månader innan den verksamhet som omfattas av tillämpningsområdet för denna lag inleds.

Närmare bestämmelser om innehållet i planen för övervakning av utsläpp får utfärdas genom förordning av arbets- och näringsministeriet.

10 §

Övervakning, rapportering och verifiering av utsläpp

Den reglerade enheten ska på ett heltäckande, konsekvent, tillförlitligt och korrekt sätt övervaka utsläppen från de bränslen som den frisläppt för konsumtion.

Den reglerade enheten ska upprätta en utsläppsrapport över utsläppen för varje kalenderår och se till att utsläppsrapporten verifieras. Utsläppsrapporten och en utifrån utsläppsrapporten utfärdad verifieringsrapport ska lämnas till Energimyndigheten före utgången av april månad året efter kalenderåret.

Bestämmelser om övervakningen och rapporteringen av utsläpp finns i kommissionens övervakningsförordning och bestämmelser om verifieringen av utsläppen finns i kommissionens verifieringsförordning. Vid övervakningen och rapporteringen av utsläpp ska den godkända planen för övervakning av utsläpp samt villkoren i utsläppstillståndet iakttas.

Närmare bestämmelser om övervakningen av utsläpp och innehållet i utsläppsrapporten får utfärdas genom förordning av arbets- och näringsministeriet.

11 §

Påvisande av hållbarhet

Om en reglerad enhet i sin utsläppsrapport enligt 10 § 2 mom. vid beräkningen av utsläppen från ett bränsle som frisläppts för konsumtion uppger noll som emissionsfaktor, ska bränslet till

denna del uppfylla de hållbarhetskriterier som anges i lagen om biodrivmedel, flytande biobränslen och biomassabränslen (393/2013) och den reglerade enheten ska visa detta i enlighet med vad som anges i den lagen.

12 §

Bedömning av utsläppsmängden i en situation där ett fel förekommit

Om inte en reglerad enhet har iakttagit kraven enligt 10 § när det gäller att övervaka utsläpp, upprätta och lämna in en utsläppsrapport eller verifiera en utsläppsrapport, ska Energimyndigheten göra en bedömning med en uppskattning av de verkningar som felaktig eller bristfällig övervakning eller verifiering kan ha haft på de totala utsläppsmängderna. Bestämmelser om uppskattning av mängden utsläpp finns i kommissionens övervakningsförordning.

3 kap.

Ändring av reglerade enheters verksamhet

13 §

Byte av reglerad enhet

Om en ny reglerad enhet träder i stället för en reglerad enhet som beviljats utsläppstillstånd, ska den nya enheten anmäla detta till Energimyndigheten på förhand eller senast utan dröjsmål efter bytet av reglerad enhet. Energimyndigheten ska med anledning av anmälan fatta beslut om överföring av utsläppstillståndet och planen för övervakning av utsläpp till den nya reglerade enheten. Beslutet ska fattas inom 30 dagar från det att anmälan och behövliga utredningar lämnades till Energimyndigheten eller inom 30 dagar från en senare tidpunkt för bytet som de reglerade enheterna har kommit överens om.

Om endast en del av den verksamhet som ingår i utsläppstillståndet övergår till en i 1 mom. avsedd ny reglerad enhet, ska bestämmelserna om beviljande och ändring av ett utsläppstillstånd samt om godkännande och ändring av en plan för övervakning av utsläpp iakttas. Energimyndigheten ska med anledning av anmälan fatta beslut om beviljande och ändring av ett tillstånd och beslut om godkännande och ändring av en plan för övervakning av utsläpp inom 30 dagar från det att anmälan och behövliga utredningar och planer lämnades in till myndigheten, eller inom 30 dagar från en senare tidpunkt för bytet av reglerad enhet som de reglerade enheterna har kommit överens om.

Den i 1 mom. avsedda nya reglerade enheten svarar för alla skyldigheter som en reglerad enhet har enligt denna lag samt för uppfyllandet av de av Energimyndigheten fastställda tillståndsvillkoren och kraven på övervakning av utsläpp från det att utsläppstillståndet och planen för övervakning av utsläpp har överförts eller utsläppstillståndet har beviljats och planen för övervakning av utsläpp godkänts.

14 §

En reglerad enhets konkurs

Om en reglerad enhet har försatts i konkurs svarar konkursboet för den reglerade enhetens skyldigheter enligt 5 § 2 och 3 punkten.

Konkursboet ska dessutom till Energimyndigheten lämna in en i enlighet med 10 § upprättad och verifierad separat rapport om till vilka delar den reglerade enhetens utsläpp under det föregående kalenderåret har uppkommit efter försättandet i konkurs.

Konkursboet är skyldigt att i enlighet med 24 § överlämna ett antal utsläppsrätter som motsvarar de verifierade utsläpp som uppkommit efter det att den reglerade enheten försattes i konkurs.

Förvaltaren av konkursboet ska inom 30 dagar från konkursens början underrätta Energimyndigheten om att den reglerade enheten försatts i konkurs.

15 §

Ändring av ett utsläppstillstånd och en plan för övervakning av utsläpp

En reglerad enhet ska till Energimyndigheten på förhand anmäla varje ändring i verksamheten som kan förutsätta att utsläppstillståndet eller planen för övervakning av utsläpp ändras. Anmälan ska göras på en av Energimyndigheten fastställd blankett.

Energimyndigheten bedömer hur betydande ändringen är, och om den anmälda ändringen är betydande ska Energimyndigheten ändra beslutet om beviljande av utsläppstillstånd eller det beslut som gäller planen för övervakning av utsläpp. Om ändringen inte är betydande, ska Energimyndigheten utan dröjsmål informera den reglerade enheten om detta. Bestämmelser om förutsättningarna för ändring av övervakningsplanen finns i kommissionens övervakningsförordning.

Om det i kommissionens övervakningsförordning förutsätts att en plan för övervakning av utsläpp ändras, ska Energimyndigheten uppmana den reglerade enheten att ansöka om ändring av planen. Den reglerade enheten ska lämna in ansökan om ändring av planen för övervakning av utsläpp inom den tidsfrist som Energimyndigheten har satt ut.

16 §

Återkallande av ett utsläppstillstånd och ett beslut om en plan för övervakning av utsläpp

Energimyndigheten ska återkalla en reglerad enhets utsläppstillstånd, om den reglerade enheten upphör med den verksamhet som omfattas av tillämpningsområdet för denna lag eller överför sina skyldigheter till en annan reglerad enhet genom ett i 5 § avsett avtal. Den reglerade enheten ska genast när den har upphört med verksamheten göra en anmälan till Energimyndigheten om att verksamheten har upphört.

Energimyndigheten får återkalla ett utsläppstillstånd, om den reglerade enheten

1) väsentligt har brutit mot de skyldigheter som gäller årligt överlämnande av utsläppsrätter eller övervakning, rapportering och verifiering av utsläpp och trots uppmaning från Energimyndigheten inte har fullgjort sina skyldigheter,

2) trots uppmaning från Energimyndigheten inte har anmält att verksamheten upphört eller andra sådana ändringar av verksamheten eller av övervakningen av utsläpp som kan förutsätta att utsläppstillståndet eller planen för övervakning av utsläpp ändras.

Ett ärende som gäller återkallande av utsläppstillstånd kan inledas av den reglerade enheten eller Energimyndigheten. Om en reglerad enhets utsläppstillstånd återkallas, återkallas också godkännandet av enhetens plan för övervakning av utsläpp.

4 kap.

Det totala antalet utsläppsrätter, utfärdande av utsläppsrätter samt unionsregistret

17 §

Utfärdande av utsläppsrätter samt utsläppsrätternas giltighet

Utsläppsrätter utfärdas genom auktion, om de inte överförs till reserven för marknadsstabilitet i enlighet med artikel 30d i utsläppshandelsdirektivet.

Utsläppsrätterna är giltiga tills vidare i enlighet med villkoren i artikel 13 i utsläppshandelsdirektivet.

18 §

Finlands andel av det totala antalet utsläppsrätter

Finlands andel av det totala antalet utsläppsrätter som ska auktioneras ut bestäms i enlighet med artikel 30d i utsläppshandelsdirektivet.

19 §

Auktionering av utsläppsrätter

Energimyndigheten auktionerar ut Finlands andel av utsläppsrätterna på en auktionsplattform som väljs gemensamt av Europeiska kommissionen och medlemsstaterna i Europeiska unionen. Bestämmelser om förordnande av en auktionsplattform finns i artikel 26 i kommissionens auktionsförordning och bestämmelser om de tjänster som tillhandahålls medlemsstaterna av auktionsplattformen finns i artikel 27 i den förordningen.

Energimyndigheten tar emot Finlands auktionsintäkter och redovisar intäkterna till staten.

Bestämmelser om genomförande av auktioner och om fysiska och juridiska personers rätt att delta i dem finns i auktionsförordningen.

20 §

Användning av auktionsintäkter

Finlands auktionsintäkter eller motsvarande belopp ska användas för de verksamheter som nämns i artikel 10 och 30 d i utsläppshandelsdirektivet.

Finland ska årligen rapportera användningen av intäkterna eller motsvarande belopp till Europeiska kommissionen.

21 §

Krav som gäller unionsregistret och bokföringen av utsläppsrätter

Reglerade enheter ska ha ett depåkonto i unionsregistret.

Bestämmelser om Energimyndighetens uppgifter som nationell administratör för unionsregistret finns i 69 § i lagen om utsläppshandel.

Bestämmelser om registreringen av innehav, överlåtelse och annullering av i 17 § avsedda utsläppsrätter i unionsregistret, om allmänhetens rätt att bekanta sig med de uppgifter som ingår i registret och om uppgiftssekretessen finns i kommissionens delegerade förordning (EU) 2019/1122 om komplettering av Europaparlamentets och rådets direktiv 2003/87/EG vad gäller unionsregistrets funktion, nedan *kommissionens registerförordning*.

5 kap.

Innehav av och skyldighet att överlämna utsläppsätter

22 §

Innehav och överlåtelse av utsläppsätter

En fysisk eller juridisk person kan inneha utsläppsätter. I unionsregistret bokförs på separata konton utsläppsätterna för varje sådan person till eller från vilken utsläppsätter överläts.

Utsläppsätter kan överlätas mellan personer inom Europeiska unionen. Utsläppsätter kan överlätas mellan personer i Europeiska unionens medlemsländer och personer i tredjeländer, om utsläppsätterna enligt tredjeländernas utsläppshandelssystem har erkänts.

23 §

Skyldighet att överlämna utsläppsätter

En reglerad enhet ska varje år före utgången av maj månad när auktionerna med utsläppsätter har inletts till unionsregistret överlämna ett antal utsläppsätter som motsvarar utsläppen från de bränslen som omfattas av tillämpningsområdet för denna lag och som enheten frisläppt för konsumtion under det föregående kalenderåret.

24 §

Annullering av utsläppsätter

Utsläppsätter annulleras efter att de överlämnats i enlighet med 23 §. Bestämmelser om annullering av utsläppsätter finns i kommissionens registerförordning.

En fysisk eller juridisk person på vars konto i unionsregistret utsläppsätterna finns kan annullera utsläppsätterna själv eller skriftligen be Energimyndigheten annullera dem för sin räkning.

Energimyndigheten ska utan dröjsmål annullera utsläppsätterna.

6 kap.

Verifiering

25 §

Kontrollör

En kontrollör ska vara oberoende av den reglerade enheten och utföra sina uppgifter på ett korrekt, objektivt och professionellt vis.

Kontrollören ska ha kunskap om bestämmelserna i utsläppshandelsdirektivet, standarderna inom utsläppshandeln och de bestämmelser och vägledande dokument som gäller övervakning och rapportering av utsläpp. Kontrollören ska ha kunskap om de krav enligt lagstiftning, regler och administrativa förfaranden som är relevanta för de verksamheter som verifieras. Dessutom ska kontrollören känna till sätten på vilka bränslen frisläpps för konsumtion och i synnerhet metoderna för sammanställning av information om insamling, mätning, beräkning och rapportering av uppgifter.

Bestämmelser om de krav som ställs på kontrollörer finns dessutom i kommissionens verifieringsförordning.

26 §

Godkännande av kontrollör

Godkännande av en kontrollör ska sökas hos Energimyndigheten. På ansökan om godkännande, villkoren för godkännande samt beslutet om godkännande tillämpas 80 och 81 § i lagen om utsläppshandel.

Som kontrollör kan också godkännas en kontrollör som godkänts i enlighet med lagen om utsläppshandel och ackrediterats, genom att kontrollörens ackrediteringsområde utvidgas så att det omfattar verksamhet enligt denna lag.

En kontrollör ska till Energimyndigheten anmäla alla sådana ändringar i sin verksamhet som kan inverka på villkoren för godkännandet. Energimyndigheten kan ändra sitt beslut om godkännande av en kontrollör. På ändring av ackrediteringsområdet tillämpas vad som i 1 mom. föreskrivs om godkännande av en kontrollör.

27 §

Kontrollör som ska användas

En reglerad enhet ska vid verifieringen av den årliga utsläppsrapporten använda en kontrollör som har godkänts med stöd av denna lag.

28 §

Kontrollörens uppgifter

Bestämmelser om kontrollörens uppgifter finns i kommissionens verifieringsförordning, kommissionens övervakningsförordning, denna lag och bestämmelser som utfärdats med stöd av denna lag.

På dem som är anställda hos en kontrollör tillämpas bestämmelserna om straffrättsligt tjänsteansvar när de utför uppgifter som avses i 1 mom.

Bestämmelser om skadeståndsansvar finns i skadeståndslagen (412/1974).

29 §

Platsbesök

En reglerad enhet ska ge kontrollören tillträde till alla sådana utrymmen som är föremål för verifiering och som inte används för boende av permanent natur samt lämna kontrollören alla uppgifter som behövs för verifieringen.

Bestämmelser om en kontrollörs platsbesök under verifieringsprocessen finns i kommissionens verifieringsförordning.

I kommissionens verifieringsförordning föreskrivs det om verifiering av utsläpp utan besök på plats. Energimyndigheten bedömer på ansökan av den reglerade enheten förutsättningarna för verifiering utan besök på plats. Ansökan ska lämnas in på en av Energimyndigheten fastställd blankett före utgången av oktober månad året före verifieringen.

Bestämmelser om förutsättningarna för virtuella besök på plats och om den behöriga myndighetens tillstånd finns i kommissionens verifieringsförordning.

30 §

Verifieringsrapport

Kontrollören ska upprätta en verifieringsrapport om verifieringen av en reglerad enhets utsläppsrapport, av vilken ska framgå de omständigheter som är väsentliga med tanke på verifieringen i enlighet med de föreskrivna förutsättningarna i kommissionens verifieringsförordning. Verifieringsrapporten ska lämnas in på en blankett som har godkänts av Energimyndigheten.

Kontrollören ska bevara de uppgifter som avses i artikel 43z i kommissionens verifieringsförordning, verifieringsrapporten och den interna verifieringsdokumentationen i tio år från tidpunkten för utfärdandet av verifieringsrapporten.

31 §

Anmärkning, varning och återkallande av beslut om godkännande av kontrollör

Om kontrollören inte uppfyller förutsättningarna för godkännande av en kontrollör, handlar i strid med villkoren i beslutet om godkännande eller i strid med denna lag eller bestämmelser som utfärdats med stöd av den eller i strid med kommissionens verifieringsförordning eller kommissionens kontrollförordning, kan Energimyndigheten ge kontrollören en anmärkning eller varning.

Om det i kontrollörens verksamhet framkommit väsentliga och allvarliga brister eller försummelser och den anmärkning eller varning som getts kontrollören inte har lett till att bristerna eller försummelserna i verksamheten korrigerats, kan Energimyndigheten återkalla godkännandet. Energimyndigheten ska innan godkännandet återkallas fastställa en tidsfrist för att korrigera bristerna eller försummelserna.

7 kap.

Tillsyn och påföljder

32 §

Rätt att få information och utföra inspektioner

Energimyndigheten har trots sekretessbestämmelserna rätt att av Skatteförvaltningen, reglerade enheter och kontrollörer få de uppgifter som är nödvändiga för tillsynen över och verkställigheten av denna lag.

Arbets- och näringsministeriet har trots sekretessbestämmelserna rätt att av Energimyndigheten få de uppgifter som är nödvändiga för verkställigheten av denna lag och för uppföljningen av verkställigheten.

Energimyndigheten har trots sekretessbestämmelserna rätt att av de kontoinnehavare och de kontoombud som avses i kommissionens registerförordning utan ogrundat dröjsmål få de uppgifter och utredningar som myndigheten begär och som behövs för skötseln av uppgifterna enligt 7 kap. 1 § 4 mom. i lagen om förhindrande av penningtvätt och av finansiering av terrorism (444/2017).

Energimyndigheten har för tillsynen över efterlevnaden av denna lag och av de bestämmelser som utfärdats med stöd av den rätt att utföra inspektioner i utrymmen som en reglerad enhet besitter och som inte används för boende av permanent natur. Den reglerade enheten ska på begäran för den myndighet som utför inspektionen visa upp handlingar och

datasystemsregistreringar och ordna tillträde till anordningar och utrustning som kan ha betydelse vid tillsynen över att denna lag eller de bestämmelser som utfärdats med stöd av den följs. Den tjänsteman som utför inspektionen har rätt att avgiftsfritt ta kopior av de handlingar som ska granskas och utskrifter av de registreringar som finns i datasystem.

33 §

Rätt att lämna ut information till myndigheter

Utöver vad som föreskrivs i lagen om offentlighet i myndigheternas verksamhet (621/1999) har Energimyndigheten trots sekretessbestämmelserna rätt att lämna ut information till

- 1) Finansinspektionen när informationen är nödvändig för skötseln av de uppgifter som avses i auktionsförordningen och för tillsynen över marknaden för utsläppsrätter,
- 2) centralkriminalpolisen och centralen för utredning av penningtvätt när informationen är nödvändig för skötseln av deras uppgifter,
- 3) Statistikcentralen och Finlands miljöcentral när informationen är nödvändig för skötseln av deras uppgifter,
- 4) Skatteförvaltningen när informationen är nödvändig för skötseln av dess uppgifter.

34 §

Avgift för överskriden utsläppsrätt

Energimyndigheten ska ålägga en reglerad enhet att till staten betala en avgift för överskriden utsläppsrätt, om den reglerade enheten inte före utgången av maj månad på det sätt som avses i 23 § överlämnar ett antal utsläppsrätter som motsvarar enhetens utsläpp under det föregående kalenderåret.

Avgiften för överskriden utsläppsrätt är 100 euro per ton koldioxidekvivalenter för vilket utsläppsrätter inte har överlämnats. Från och med den utsläppshandelsperiod som inletts 2013 höjs avgiften i enlighet med förändringarna i det europeiska konsumentprisindexet.

35 §

Verkställande av avgiften för överskriden utsläppsrätt

Avgiften för överskriden utsläppsrätt är direkt utsökbar. Bestämmelser om indrivning av avgiften finns i lagen om verkställighet av skatter och avgifter (706/2007). Verkställandet av avgiften sköts av Rättsregistercentralen.

36 §

Övriga påföljder som gäller försummelse att överlämna utsläppsrätter

En reglerad enhet ska överlämna utsläppsrätter till den del utsläppsrätter inte har överlämnats på det sätt som avses i 34 § 1 mom. Överlämnandet ska göras senast i samband med att utsläppsrätterna för följande år överlämnas.

Energimyndigheten offentliggör årligen uppgifter om de reglerade enheter som inte har överlämnat utsläppsrätter i enlighet med 23 §.

Energimyndigheten kvittar de utsläppsrätter som finns på kontot för en reglerad enhet som försatts i konkurs, om den reglerade enheten eller konkursboet inte före utgången av maj månad överlämnar ett antal utsläppsrätter som motsvarar utsläppen under det föregående kalenderåret eller kalenderåren före det, till den del det finns utsläppsrätter för kalenderåren i fråga som inte

överlämnats. Från depåkontot kvittas i första hand ett antal utsläppsrätter som motsvarar de utsläpp som uppkommit efter konkursens början.

Energimyndigheten kan låta bli att kvitta utsläppsrätterna, om konkursboet fortsätter att bedriva den reglerade enhetens verksamhet.

37 §

Förbud mot att överlåta utsläppsrätter

Energimyndigheten ska förbjuda en reglerad enhet att överlåta utsläppsrätter, om enheten inte före utgången av april månad har lämnat in en verifierad i 10 § avsedd utsläppsrapport, som konstaterats vara tillfredsställande, om det föregående årets utsläpp. Förbudet gäller tills dess att det föregående årets utsläppsmängd har beräknats.

Om en reglerad enhet försätts i konkurs, får utsläppsrätter från det konto som varit i den i konkurs försatta aktörens besittning inte överlåtas förrän konkursboet eller den nya reglerade enheten har överlämnat ett antal icke-överlämnade utsläppsrätter som motsvarar utsläppen för tiden före konkursen och under konkurstiden.

Energimyndigheten kan på ansökan av konkursboet bestämma att begränsningen av överlåtelse enligt 2 mom. ska gälla endast de icke-överlämnade utsläppsrätterna för de föregående kalenderårsamt ett antal utsläppsrätter som motsvarar de verifierade utsläpp som uppkommit under kalenderåret och den mängd utsläpp som enligt Energimyndighetens uppskatning uppkommer under kalenderåret.

38 §

Administrativt tvång

Energimyndigheten kan ålägga den som bryter mot denna lag eller mot bestämmelser som utfärdats med stöd av den att rätta till sin försummelse eller annars fullgöra sin skyldighet. Andra skyldigheter än skyldigheten att överlämna utsläppsrätter kan förenas med vite eller hot om att verksamheten avbryts helt eller delvis eller att en åtgärd som lämnats ogjord utförs på den försumliga bekostnad.

Bestämmelser om vite, hot om avbrytande och hot om tvångsutförande finns i viteslagen (1113/1990).

39 §

Utsläppshandelsförseelse som avser bränsledistribution

Den som uppsåtligen eller av grov oaktsamhet

1) försummar att ansöka om utsläppstillstånd enligt 8 § eller godkännande av en plan för övervakning av utsläpp enligt 9 §,

2) försummar att göra en anmälan enligt 13 eller 15 § eller anmäler felaktiga uppgifter,

3) försummar att utarbeta en utredning som krävs för godkännande av en plan för övervakning, en utsläppsrapport eller en rapport enligt 9, 10 eller 14, § eller lämnar felaktiga uppgifter i dem eller försummar att lämna in en utredning eller rapport i enlighet med de paragraferna eller en verifieringsrapport enligt 10 § 2 mom., eller

4) försummar att visa upp handlingar och registreringar enligt 32 § 4 mom. som gäller rätten att få information och utföra inspektioner,

ska, om inte strängare straff för gärningen föreskrivs någon annanstans i lag, för *utsläppshandelsförseelse som avser bränsledistribution* dömas till böter.

Energimyndigheten ska för förundersökning göra en anmälan om en i 1 mom. avsedd gärning eller försummelse som myndigheten observerat, när gärningen eller försummelsen hänför sig till en reglerad enhets skyldigheter enligt denna lag. Anmälan behöver dock inte göras, om gärningen med hänsyn till omständigheterna ska anses vara ringa och allmänintresset inte ska anses kräva att åtal väcks.

40 §

Myndigheternas avgiftsbelagda prestationer

Energimyndigheten har rätt att ta ut en avgift för behandling av ett tillstånd, en anmälan, ett godkännande eller något annat ärende som omfattas av denna lag. Energimyndigheten har dessutom rätt att ta ut en avgift för uppgifter som gäller administrering av kontona i det unionsregister som avses i 21 §.

Bestämmelser om Energimyndighetens avgiftsbelagda prestationer och om de avgifter som ska tas ut för dem finns i lagen om grunderna för avgifter till staten (150/1992) och i bestämmelser som utfärdats med stöd av den.

8 kap.

Sökande av ändring och verkställighet av beslut

41 §

Sökande av ändring

I fråga om beslut som fattas av en kontrollör får omprövning begäras. Bestämmelser om begäran om omprövning finns i förvaltningslagen (434/2003).

Bestämmelser om sökande av ändring i förvaltningsdomstol finns i lagen om rättegång i förvaltningsärenden (808/2019).

Bestämmelser om sökande av ändring i en avgift som Energimyndigheten har tagit ut för en offentligrettslig prestation finns dock i lagen om grunderna för avgifter till staten.

42 §

Verkställighet av beslut

Ett beslut som har fattats med stöd av 8, 9, 12, 13, 15 och 26 § ska iakttas trots ändringsökande, om inte den myndighet som fattat beslutet eller förvaltningsdomstolen bestämmer något annat.

9 kap.

Ikraftträdande

43 §

Ikraftträdande

Denna lag träder i kraft den 20 .

Med avvikelse från vad som föreskrivs i 8 § 3 mom. och 9 § 3 mom. ska de ansökningar som avses i de momenten göras senast den 28 februari 2025, om den verksamhet som avses i denna lag har inletts före ikraftträdandet av denna lag.

Helsingfors den 23 september 2024

Statsminister

Petteri Orpo

Miljö- och klimatminister Kai Mykkänen