

Miljöutskottet

Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lag om ändring av lagen om främjande av användningen av biodrivmedel för transport och till vissa andra lagar

Till ekonomiutskottet

INLEDNING

Remiss

Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lag om ändring av lagen om främjande av användningen av biodrivmedel för transport och till vissa andra lagar (RP 48/2021 rd): Ärendet har remitterats till miljöutskottet för utlåtande till ekonomiutskottet.

Sakkunniga

Utskottet har hört

- specialsakkunnig Inkeri Lilleberg, arbets- och näringsministeriet
- chefsingenjör Jukka Saarinen, arbets- och näringsministeriet
- specialsakkunnig Ville Laasonen, miljöministeriet
- professor Jyri Seppälä, Finlands miljöcentral
- energiexpert Anssi Kainulainen, Centralförbundet för lant- och skogsbruksproducenter MTK
- verksamhetsledare Anna Virolainen-Hynnä, Biokretslopp och Biogas Finland rf
- skyddsexpert Liisa Toopakka, Finlands naturskyddsförbund rf
- direktör för samhällskontakter Ilkka Räsänen, Neste Abp
- verkställande direktör Petri Appel, North European Oil Trade Oy
- direktör Marko Janhunen, UPM Biobränslen.

Skriftligt yttrande har lämnats av

- Kotkamills Absorbex Oy.

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Det främsta syftet med propositionen är att i fråga om transporter ändra lagstiftningen om distributionsskyldighet för att nationellt genomföra de ändringar som krävs av direktivet om användningen av energi från förnybara energikällor (RED II). I propositionen föreslås det att förnybara flytande och gasformiga drivmedel av icke-biologiskt ursprung (RFNBO-drivmedel¹) ska omfattas

1 Renewable Fuels of Non-Biological Origins.

Utlåtande MiUU 8/2021 rd

tas av distributionsskyldigheten enligt lagen om distributionsskyldighet. Miljöutskottet har behandlat propositionen i enlighet med sitt behörighetsområde och vill att ekonomiutskottet uppmärksammar följande synpunkter.

Främjande av biogasproduktionen

Miljöutskottet ser det som motiverat att inkludera biogas och RFNBO-drivmedel i distributionskyldigheten, eftersom det bedöms främja fullgörandet av skyldigheten och metodernas kostnadseffektivitet. Distributionsskyldigheten har visat sig vara ett effektivt sätt att minska utsläppen från vägtrafiken och främja den nationella produktionen av biodrivmedel. Finlands nationella distributionsskyldighet på 30 procent fram till 2030 är betydligt striktare än vad direktivet förutsätter (14 procent).

Värdet på biogas för transport kommer att öka betydligt i och med distributionsskyldigheten. Detta väntas inverka positivt på lönsamheten för produktionsanläggningsprojekt för biogas och därmed främja biogasproduktionen. En förbättrad lönsamhet kan också främja utvecklingen och lanseringen av ny teknik för biogas och återvinningen av avfallsråvaror, alltså den cirkulära ekonomin i stort. Ett enkelt och stabilt styrmedel stöder ett effektivt uppnående av målet för förnybara energikällor och förbättrar investeringssäkerheten.

Utöver att minska utsläppen från transporter kan förnybara drivmedel också ha andra positiva konsekvenser för miljön, står det i propositionen. Särskilt inhemsk produktion av biogas möjliggör till exempel återvinning av näringsämnen och organiskt material samt andra utsläppsminskningar som hänför sig till jordbruket och avfallshanteringen. Någon omfattande bedömning av dessa konsekvenser har dock inte ingått i beredningen av propositionen. Det kommer att vidtas flera åtgärder i fråga om produktion och användning av biogas och återvinning av näringsämnen och därför är det i fråga om dem svårt att bedöma vilka konsekvenser just distributionsskyldigheten har i denna helhet.

Miljöutskottet påpekar att inhemsk biogasproduktion får positiva bieffekter i form av återvinning av näringsämnen och organiskt material och minskning av utsläppen från jordbruket. Genom att öka den decentraliserade biogasproduktionen kan man således också få betydande vattenskyddsfördelar. Utskottet anser att det är viktigt att öka produktionen av biogas, eftersom man på så sätt samtidigt kan främja målen för klimat, vattenskydd, cirkulär ekonomi och försörjningsberedskap.

I nuläget, när gas inte omfattas av distributionsskyldigheten, ökar den biometan som används för transportändamål den totala mängden biodrivmedel så att den överstiger den mängd flytande biodrivmedel som distributionsskyldigheten medför, står det i propositionen. När fordonsgas börjar omfattas av skyldigheten och andelen biometan överstiger 30 procent, kommer den andel som överstiger skyldigheten i praktiken att minska användningen av flytande biodrivmedel medan den totala mängden biodrivmedel är konstant. Effekten på minskningen av växthusgasutsläppen bedöms dock vara rätt liten. Enligt en utredning² som arbets- och näringsministeriet låtit göra innebär det om gas inkluderas i distributionsskyldigheten och den totala distributionsskyldigheten

² Jakeluvetoitteen laajentaminen; Esa Sipilä, Heidi Kiuru, Nils-Olof Nylund ja Kai Sipilä AFRY Management Consulting Oy TEC TransEnergy Consulting Oy. Rapport VN/336/2020, 4.9.2020.

Utlåtande MiUU 8/2021 rd

fortfarande är 30 procent att man går miste om en utsläppsminskning på 0,04 miljoner ton när andelen biometan i gasen är 45 procent. Om andelen biometan är 100 procent, går man miste om en utsläppsminskning på 0,17 miljoner ton.

Utskottet menar att det är svårt att bedöma de indirekta konsekvenserna av ändringen och dessutom inverkar övriga åtgärder på det sammantagna resultatet. Sakkunniga har påpekat att om biogas inkluderas i distributionsskyldigheten för drivmedel utan ytterligare villkor, minskar andelen biokomponenter i diesel och detta kan fördröja utsläppsminskningarna inom den tunga trafiken. Dessutom har det bedömts att ändringen kan inverka på besluten om fordonens drivkrafter, om konsumenterna vill vara säkra på att de själva direkt kan påverka utvecklingen av utsläppen från trafiken i Finland på samma sätt som om tankning av biogas är åtskild från distributionsskyldigheten. Därför är det viktigt att regleringen och andra styrmedel är teknikneutrala samtidigt som de faktiskt blir ett incitament för användning av gasformiga biodrivmedel. Av denna anledning bör till exempel bränsleblandningar med hög halt av biobränsle inte omfattas av distributionsskyldigheten, utan det värde som producenterna får ska basera sig på det mervärde som konsumenten betalar på marknadsvillkor.

Utskottet betonar behovet av mångsidiga åtgärder för att minska utsläppen och främja koldioxidsnålhet, och till exempel olika fordonstekniker bör inte ställas mot varandra. Elbilar och särskilt laddhybrider lämpar sig väl för korta resor i städer, medan de tekniska lösningarna för längre resor och särskilt för tung trafik fortfarande är under utveckling. Ur den tunga trafikens synvinkel är gastekniken etablerad och med hjälp av biogas kan utsläppsnivån sänkas. På längre sikt kan man se att särskilt den tunga trafiken kan dra nytta av väte och bränsleceller.

Indirekta konsekvenser för markanvändningen

Propositionen har inga direkta miljökonsekvenser, eftersom nivån på distributionsskyldigheten inte föreslås bli ändrad och propositionen således inte direkt påverkar utsläppen. Inte heller hållbarhetskriterierna föreslås bli ändrade. Det föreslås dock att det till hållbarhetslagen fogas kriterier för minskning av växthusgasutsläppen för RFNBO-drivmedel. Direktivet kräver också att andelen livsmedels- och foderbaserade biodrivmedel ska begränsas till nivån på användningen 2020 och andelen drivmedel med hög ILUC-risk till nivån 2019. Syftet med direktivet är att begränsa sådan indirekt ändrad markanvändning (indirect land use change, ILUC) som beror på användningen av biodrivmedel.³

Tillgången på råvaror för biodrivmedel är globalt sett begränsad och redan den nuvarande distributionsskyldigheten innebär import av biodrivmedel eller råvaror. I och med de redan nu ökande skyldigheterna och restriktionerna är råvarorna utsatta för ett betydande efterfrågetryck. En hög nationell distributionsskyldighet leder till att biodrivmedlen styrs till de marknader där det betalas mest för dem och det inte uppstår någon samlad effekt som minskar utsläppen.

3 Genom en ändring av den så kallade hållbarhetslagen, dvs. lagen om biodrivmedel, flytande biobränslen och biomassabränslen (967/2020), genomfördes RED II-direktivet i fråga om bestämmelserna om hållbarhetskriterier. De reviderade hållbarhetskriterierna i direktivet sattes i kraft och tillämpningsområdet för hållbarhetsbedömningen utvidgades. Miljöutskottet har lämnat utlåtande om propositionen (MiUU 12/2020 rd—RP 70/2020 rd).

Utlåtande MiUU 8/2021 rd

Största delen av de biodrivmedel som för närvarande distribueras i Finland och en stor del av råvaran för de biodrivmedel som tillverkas i Finland importerar från utlandet. Det befintliga utbudet av råvaror avgränsas fortfarande i och med de råvaruskyldigheter och tak som fastställs i RED II-direktivet. Genomförandet av direktivet förutsätter att andelen livsmedels- och foderbaserade biodrivmedel avgränsas till nivån för förbrukningen år 2020 och att andelen ämnen med hög ILUC-risk, dvs. indirekt ändrad markanvändning, avgränsas till 2019 års nivå. Dessutom måste andelen biodrivmedel som framställts av råvaror i del B i bilaga IX till direktivet begränsas till 1,7 procent. Finland har hos kommissionen ansökt om undantag för att höja detta till 3,4 procent. I fråga om råvarorna i del B i bilagan till lagen om distributionsskyldighet har det inte påträffats några hållbarhetsproblem. De är avfallsråvaror och används i mycket stor utsträckning. Utskottet konstaterar att kommissionen endast har definierat palmolja som en råvara med hög ILUC-risk. År 2019 producerades inga biodrivmedel alls av palmolja i Finland, så de kan inte heller i fortsättningen användas. PFAD, dvs. fettsyredestillat av palmolja, har i Finland inte ansetts höra till råvarorna i bilagan, men på destillat tillämpas lägre skattesatser enligt lagen om bränsleskatt. Klassificeringen av råvaror hör till Energimyndighetens behörighet. Vid klassificeringen av råvaror följs de definitioner som anges i RES-direktivet och RED II-direktivet och som har genomförts nationellt genom hållbarhetslagen. Ett beslut om klassificering av råvaror meddelas antingen i ett separat förfarande med förhandsbesked eller inom ramen för godkännandet av verksamhetsutövarens hållbarhetssystem. Det handlar om ett viktigt val av reglering för att genomföra bestämmelserna om distributionsskyldighet och hållbarhet. Utskottet konstaterar att olika medlemsländer har olika tolkningar av råvaror.

Biodrivmedel, flytande bibränslen och biomassabränslen som produceras från agrobiomassa ska uppfylla hållbarhetskriterierna enligt 7–9 § i hållbarhetslagen. Också definitionerna på till exempel livsmedel och foderväxter är tagna direkt från direktivet. Till exempel vall i jordbruket har betydande biogaspotential. Om kommissionen lägger till nya råvaror i förteckningen över råvaror i bilaga IX till direktivet, ska de också läggas till i bilagan till lagen om distributionsskyldighet. En medlemsstat får inte på eget bevåg ändra förteckningen över råvaror. Utskottet anser det vara viktigt att man vid genomförandet av bestämmelserna skapar klarhet i definitionerna och därigenom effektivt nyttjar jordbrukets hållbara biogaspotential.

Med hänvisning till sitt tidigare utlåtande om hållbarhetslagen framhåller utskottet att man på lång sikt också bör granska regleringens indirekta miljökonsekvenser för markanvändningen och naturens mångfald och i större utsträckning bedöma regleringen med avseende på klimatpolitiken i stort. Biomassa behövs på kort sikt för att ersätta fossila bränslen, men uppnåendet av koldioxidneutralitet kommer att kräva dels teknik som inte baserar sig på förbränning, dels syntetiska bränslen i trafiken och industrin. Hållbart producerade biomassabaserade bränslen räcker inte till för den globala efterfrågan. För att påskynda omställningen till klimatneutralitet behövs bränslen framställda med Power-to-x-tekniken (P2X). Utskottet betonar att pilotförsök med koldioxidneutrala syntetiska bränslen och inledandet av produktionen i Finland bör främjas.

RFNBO-bränslen kan tillverkas bland annat med hjälp av P2X-teknik. Utskottet framhäver potentialen hos P2X på lång sikt och också den kompetens på hög nivå som vi har i Finland och de möjligheter som vi har att klara oss på den globala marknaden. Problemet med P2X-bränslen är inte att råvaruresurserna är begränsade, men ett hinder för användningen av dem är fortfarande tillgången på och priset på väte och ren elenergi och därmed det höga priset på bränslet jämfört

Utlåtande MiUU 8/2021 rd

med fossil energi. Om man lyckas minska utsläppen från elproduktionen avsevärt och det finns tillräckligt med utsläppsnål el för att producera väte, är nettoutsläppen under hela livscykeln för de drivmedel som tillverkas med hjälp av P2X-tekniken klart mindre än för skogsbaserade drivmedel eller drivmedel som orsakar indirekta ändringar i markanvändningen. I framtiden kan P2X-tekniken således underlätta uppnåendet av Finlands klimatmål.

Utskottet konstaterar att det med tanke på konsekvensbedömningarna också är av betydelse att EU-kommissionen i sommar kommer att offentliggöra paketet Fit for 55. Syftet med detta omfattande lagstiftningspaket är att se till att EU uppnår sitt utsläppsminskingsmål på 55 procent år 2030 jämfört med 1990. Behoven av att ändra lagstiftningen bör också vid behov ses över mot bakgrund av de skärpta målen och den ökade kunskapen.

Utskottet betonar slutligen att det i framtiden är viktigt att fokusera målen för utsläppsreduktion på en övergripande minskning av utsläppen över sektorsgränserna. Metoder för att minska utsläppen från vägtrafiken är då till exempel att utvidga EU:s utsläppshandel till vägtrafiken, att i stor utsträckning utnyttja RFNBO-drivmedel och biogas i trafiken, att utnyttja negativa utsläpp och att elektrifiera trafiken. Flytande förnybara drivmedel bör finnas till för flyg- och sjötrafik, där det är svårast att minska utsläppen på andra sätt.

FÖRSLAG TILL BESLUT

Miljöutskottet föreslår

att ekonomiutskottet beaktar det som sägs ovan.

Helsingfors 29.4.2021

I den avgörande behandlingen deltog

ordförande Hannu Hoskonen cent
vice ordförande Tiina Elo gröna
medlem Petri Huru saf
medlem Emma Kari gröna
medlem Mai Kivelä vänst
medlem Hanna Kosonen cent
medlem Johan Kvarnström sd
medlem Sheikki Laakso saf
medlem Niina Malm sd (delvis)
medlem Mikko Ollikainen sv
medlem Mauri Peltokangas saf
medlem Saara-Sofia Sirén saml
medlem Katja Taimela sd
medlem Mari-Leena Talvitie saml
medlem Ari Torniainen cent.

Utlåtande MiUU 8/2021 rd

Sekreterare var

utskottsråd Marja Ekroos.

Utlåtande MiUU 8/2021 rd Avvikande mening

AVVIKANDE MENING

Motivering

I propositionen föreslås ändringar i lagen om främjande av användningen av biodrivmedel för transport, lagen om biodrivmedel, flytande biobränslen och biomassabränslen, lagen om främjande av användningen av biobrännolja och lagen om Energimyndigheten.

Genom de föreslagna lagändringarna i fråga om bestämmelserna om främjande av förnybar energi inom transportsektorn genomförs också det omarbetade direktivet om förnybar energi ((EU) 2018/2001, RED II).

Propositionens huvudsakliga syfte är att göra de ändringar i lagstiftningen om distributionsskyldighet som det nationella genomförandet av bestämmelserna om transportsektorn i RED II förutsätter. Syftet är också att säkerställa att nya drivmedel inkluderas i systemet med distributionsskyldighet på ett så ändamålsenligt sätt som möjligt, dvs. kostnadseffektivt och med beaktande av de centrala dragen i det befintliga systemet samt likabehandling av olika aktörer. Syftet med propositionen är dessutom att säkerställa att systemet med distributionsskyldighet även i fortsättningen är ett kostnadseffektivt och administrativt sett lätt sätt att minska utsläppen från transportsektorn.

Genom den föreslagna lagen om ändring av lagen om främjande av användningen av biodrivmedel för transport föreskrivs också om utvidgning av tillämpningsområdet för den nationella distributionsskyldigheten till nya bränslen: biogas och förnybara flytande och gasformiga drivmedel av icke-biologiskt ursprung. I fortsättningen kan en distributör alltså fullgöra sin distributionsskyldighet förutom med biodrivmedel också med biogas och förnybara drivmedel av icke-biologiskt ursprung.

Vi sannfinländare i utskottet ser stora problem och orättvisor i propositionen, men också möjligheter. Det största problemet är att Finland på nationell nivå åter ålägger sektorn förpliktelser som är högre än EU:s krav. Detta syns särskilt i fråga om transporter och biodrivmedel. Å andra sidan bör man komma ihåg det faktum att distributionsskyldighetens direkta inverkan på priset på bränsleblandningar också enligt försiktiga prisuppskattningar uppvisar en kraftigt stigande prisutveckling. Det är lätt hänt att priserna stiger med flera procent för bränsleanvändarna. Vi anser att detta varken är önskvärt eller acceptabelt.

Vi påpekar att de stigande priserna på biodrivmedel direkt också visar sig som en försämring av konkurrenskraften för företagen i vårt land. Detta syns som en särskild utmaning och minskad konkurrenskraft för vägtransporterna och de industrier som använder dem, såsom skogsindustrin. En del sakkunniga har bedömt att trycket på att höja priserna kan minskas genom utvidgningen av systemet med distributionsskyldighet till nya drivmedel. Vi ifrågasätter åsikten, eftersom det även i framtiden sannolikt kommer att finnas ett tryck på att besluta om globala utsläppsminskningar, vilket skulle leda till ett tryck på att ytterligare höja bränsleskatterna också i Finland.

Utlåtande MiUU 8/2021 rd Avvikande mening

En fördel med propositionen är att de eventuella distributionsskyldigheterna och metoderna för att minska utsläppen från sjö- och flygtrafiken ses som separata åtgärder från distributionsskyldigheten för vägtrafiken, och sjö- och flygtrafiken undantas från de föreslagna bestämmelserna. Propositionen har heller inga betydande konsekvenser för de nuvarande distributörernas kostnader.

Vi framhåller att de metoder och koefficienter för antaganden som används vid beräkningen av växthusgasutsläpp i fortsättningen ska analyseras omsorgsfullt med beaktande även av utvecklingen av teknik och industriprocesser, med bioraffinaderier i fokus. Här kan Finland ha möjligheter att utvecklas till en ledande vägvisare inom branschen. Notera även att främjandet av användningen av biodrivmedel och utvecklingen av elektrifieringen av transportsektorn bör inte heller ses som motstridiga mål, och regleringen bör också beakta möjligheterna med väte och el som produceras med förnybar energi. Det vore därför särskilt önskvärt om man med hjälp av skattelösningar kunde finna en väg som gör det möjligt för både konsumenter, företagare och andra aktörer inom sektorn att bedriva verksamhet utan orimlig skattebörda och samtidigt åstadkomma utsläppsminskningar i och med att användningen av förnybara bränslen ökar. Då skulle det bli en verklig win-win-situation för alla parter.

Avvikande mening

Vi föreslår

att ekonomiutskottet beaktar det som sägs ovan och

att ekonomiutskottet föreslår att riksdagen godkänner tre uttalanden (*Den avvikande meningens förslag till uttalanden*).

Den avvikande meningens förslag till uttalanden

1. Riksdagen förutsätter att statsrådet strävar efter att skapa ett så gynnsamt klimat som möjligt för användningen av förnybar energi och energieffektiv teknik.
2. Riksdagen förutsätter att statsrådet möjliggör en effektiv användning av redan gjorda investeringar.
3. Riksdagen förutsätter att statsrådet som ett led i strävandena att uppnå målen för minskning av utsläppen från transportsektorn utreder hur användningen av väte som drivmedel kan främjas i Finland som en del av målet att göra Finland till en föregångare inom väteekonomi.

Helsingfors 29.4.2021

Mauri Peltokangas /saf
Sheikki Laakso /saf
Petri Huru /saf