

EKONOMIUTSKOTTETS BETÄNKANDE 34/2006 rd

Regeringens proposition med förslag till lag om främjande av användningen av biodrivmedel i trafiken

INLEDNING

Remiss

Riksdagen remitterade den 24 oktober 2006 en proposition med förslag till lag om främjande av användningen av biodrivmedel i trafiken (RP 231/2006 rd) till ekonomiutskottet för beredning.

Åtgärdsmotion

I samband med propositionen har utskottet behandlat

— en åtgärdsmotion AM 107/2004 rd — Pertti Hemmilä /saml: Främjande av biobränsle, (remitterats till utskottet den 14 december 2004).

Utlåtande

I enlighet med riksdagens beslut har kommunikationsutskottet, jord- och skogsbruksutskottet och miljöutskottet lämnat utlåtanden i ärendet. Utlåtandena (KoUU 28/2006 rd, JsUU 22/2006 rd och MiUU 47/2006 rd) återges efter betänkandet.

Sakkunniga

Utskottet har hört

- specialforskare Nina Broadstreet och överinspektör Jukka Saarinen, handels- och industriministeriet
- forskningsdirektör Kai Sipilä, Statens tekniska forskningscentral STFC
- direktör Pasi Moisio, Finlands Transport och Logistik SKAL rf
- energi- och miljöchef Stefan Sundman, Skogsindustri rf
- verkställande direktör Mika Hokkanen, Finlands Bensinhandlarförbund FBF rf
- verkställande direktör Pasi Nieminen, Automobilförbundet
- verkställande direktör Pekka Puputti, Bilimportörerna r.f.
- ombudsman Pekka-Juhani Kuitto, FINBIO - Finska bioenergiföreningen rf
- branschdirektör Kimmo Rahkamo, Neste Oil Abp
- fabriksdirektör Markku Mäki, Altia Oyj.

Dessutom har skriftligt utlåtande lämnats av Bussförbundet rf, Centraförbundet för lant- och skogsbruksproducenter MTK rf och Forskningscentralen för jordbruk och livsmedelsekonomi.

PROPOSITIONEN OCH MOTIONEN

Regeringens proposition

Regeringen föreslår en lag om främjande av användningen av biodrivmedel. Genom förslaget sätts det s.k. biodrivmedelsdirektivet (Europaparlamentets och rådets direktiv om främjande av användningen av biodrivmedel eller andra förnybara drivmedel, 2003/30/EG) i kraft. Lagen ska i överensstämmelse med direktivet främja användningen av biodrivmedel för att ersätta motorbensin och dieselolja. Målet är att minska koldioxidutsläppen och förbättra självförsörjandet på bränsle.

För drivmedelsdistributörerna föreslås en skyldighet att varje år leverera en minsta andel biodrivmedel för konsumtion. Den minsta andelen ska öka årligen så att den 2008 är minst två procent av det totala energiinnehållet i den motorbensin, dieselolja och de biodrivmedel som levereras för konsumtion. År 2009 ska andelen vara minst fyra procent och 2010 och därefter varje år minst 5,75 procent. Biodrivmedel kan släppas ut på marknaden antingen som sådana eller inblandade i motorbensin och dieselolja men så att kvalitetskriterierna för motorbensin och dieselolja uppfylls.

Tullverket ska svara för övervakningen av leveransskyldigheten. Den går ut på att aktörerna årligen lämnar in en anmälan till tullmyndigheten om energiinnehållet per produkt i den motorbensin, dieselolja och de biodrivmedel som levererats för konsumtion. Om en biodrivmedelsdistributör som omfattas av lagens tillämpningsområde försummar att fullgöra sin skyldighet att leverera biodrivmedel till marknaden kan tullmyndigheten bestämma en påföljdsavgift. För försummelse av andra skyldigheter i lagen kan tullmyndigheten bestämma en felavgift för distributören.

Lagen avses träda i kraft i början av 2008. Men det ska föreskrivas genom förordning av statsrådet när skyldigheten för 2010 träder i kraft. Den sätts i kraft om kvalitetskriterierna för bränslen 2010 tillåter inblandning av den obligatoriska andelen biodrivmedel i motorbensin och dieselolja. Det förutsätter att biodrivmedelsdirektivet och normen EN590 ändras.

Åtgärdsmotionen

I åtgärdsmotionen föreslås att regeringen vidtar åtgärder för att främja användningen av biodrivmedel.

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Motivering

Ekonomiutskottet föreslår att lagförslaget godkänns utan ändringar och att åtgärdsmotionen förkastas.

Regeringens proposition

Allmänt

Syftet med propositionen är att reducera koldioxidutsläppen från landsvägstrafik och förbättra den nationella bränsleförsörjningstryggheten. Det är tänkt att målet ska nås genom att man skapar en efterfrågan på biodrivmedel och

stegvis inför en obligatorisk minsta andel biodrivmedel i bensin och diesel som släpps ut på marknaden. De obligatoriska andelarna svarar mot referensvärdena i drivmedelsdirektivet.

Ekonomiutskottet omfattar propositionens mål och metoder. I sitt betänkande (EkUB 8/2006 rd) om statsrådets energi- och klimatstrategi (SRR 5/2005 rd) lyfter utskottet fram behovet av att dela utsläppsbördan och involvera också den sektor som inte omfattas av utsläppshandeln. Propositionen svarar mot riksdagens enhälligt antagna uttalande i samband med behandlingen av strategin (RSk 17/2006 rd) att riksdagen förutsätter att regeringen vidtar åtgärder för

att främja en gradvis ökning av biobränslen i fordonstrafiken i överensstämmelse med EU-målen.

Propositionen är en klar signal till marknaden om statens åtagande att reducera trafikutsläppen och ger därmed en god grund för investeringar samt forskning och utveckling. Biodrivmedelsinsatserna bör ses som en långsiktig process som utnyttjar tillgänglig teknik på ett så kostnads- och energieffektivt sätt som möjligt, med hänsyn till möjligheterna att utnyttja biomassa också för andra ändamål.

Syftet med biodrivmedelsdirektivet som ska sättas i kraft genom den föreslagna lagen är att hjälpa till att stävja klimatförändringen. Det förutsätter att de åtgärder vi väljer reducerar växthusgasutsläppen i absoluta termer. I en utvärdering måste en produkts hela livscykel vägas in och lagstiftningens effekter bedömas i ett globalt perspektiv. Det kräver internationell samverkan, som EU för sitt vidkommande bör bidra till.

Propositionen har som mål att få ner växthusgasutsläppen, men där ingår ingen bedömning av hur mycket utsläppen kommer att minska på grund av den nya lagstiftningen. Första generationens biodrivmedel kan därför antas minska utsläppen bara obetydligt. Andra generationens biodrivmedel beräknas vara betydligt mer låg-emitterande tack vare en annan och bredare energibas. En storskaligare användning av biodrivmedel beror i hög grad på hur vi lyckas förbättra andra generationens biodrivmedel och få ut dem på marknaden. Det bör noteras att andra generationens biodrivmedel huvudsakligen är dieselbränslen; för att de ska kunna införas i större skala hos oss måste vår bilpark också förändras avsevärt.

Användningen av biodrivmedel i Finland bygger i första hand på tidsbestämda försök som staten bistått med skattelättnader enligt lagen om påförande av accis (1469/1994). Under den tid försöken pågick lyckades man komma upp till en biodrivmedelsandel på ca 0,1 procent av alla drivmedel. Det ligger under EU:s medelvärde, som 2004 var 0,6 procent. Det visar klart att användningen av biodrivmedel inte har ökat med

frivilliga åtgärder. Det krävs snabba framsteg för att sätta i kraft direktivet och det har kommissionen redan lämnat en officiell anmärkning och ett motiverat yttrande om till Finland. Det gör sig bäst genom en distributionsskyldighet som den som regeringen föreslår.

Den föreslagna lagstiftningen utgår från ett smidigt marknadsstyrt system där distributören i stor utsträckning själv kan bestämma hur skyldigheten fullgörs. Utskottet anser att strategin i sig är motiverad. För att biodrivmedelspriserna ska kunna hållas på en skälig nivå måste skyldigheten fullgöras på ett så kostnadseffektivt sätt som möjligt. Men flexibiliteten kan leda till att kostnaderna inte delas lika mellan dem som får betala, alltså bilisterna.

Det tilltänkta systemet skapar en ny marknadsmekanism med effekter som ännu inte kan förutses i alla delar. Därför understryker ekonomiskutskottet att de samlade effekterna måste följas upp noga. Det måste särskilt ses till att bördan fördelas rättvist. Om det finns risk för att målen inte nås måste andra främjande åtgärder övervägas.

Distributören

För distributören föreslås en distributionsskyldighet, dvs. för det företag som enligt bestämmelsen om accisskyldighet i lagen om påförande av accis är skyldig att betala accis på den motorbensin eller dieselolja han överlåtit eller mottagit för konsumtion. Det finns 10 sådana företag i Finland. Distributören kan bestämma i vilken produkt (bensin och/eller dieselolja) han blandar in biodrivmedel, vid vilken tid av året och i vilket område. Distributören kan också avtala om att helt eller delvis föra över skyldigheten till en annan distributör. På detta sätt kan det säkerställas att skyldigheten fullgörs så kostnadseffektivt som möjligt.

Det beräknas att biodrivmedel i Finland kommer att kosta omkring 2—3 cent mer per liter än vanliga drivmedel. I samband med behandlingen av ärendet har det påpekats att det står distributörerna fritt att bestämma vilket drivmedel de vill att biokomponenten ska ingå i. Om valet domineras t.ex. av framställningen av biodiesel

finns det risk för att merkostnaderna huvudsakligen drabbar bara dem som använder just denna bränsletyp och att kostnaderna sprids olika över hela landet. Skogsindustrin bedömer t.ex. att en prishöjning på 3 cent per liter betyder årliga merkostnader om ca 7 miljoner euro för branschen. Därför vill utskottet att utvecklingen på marknaden noga följs upp och att åtgärder i förekommande fall vidtas för att räta ut eventuella snedvridningar. I en analys av hur marknaden fungerar bör också inhemska transportföretags konkurrenskraft i relation till konkurrenter från tredje land beaktas.

Små distributörer, alltså producenter som levererar mindre än en miljon liter motorbensin, dieselolja och biodrivmedel för marknaden per år, undantas från leveransskyldigheten. Utskottet vill få visshet om att avsikten med undantaget inte är att hindra småskalig produktion från tillträde till biodrivmedelsmarknaden, utan att avsikten snarare är att underlätta deras marknadstillträde genom att undanta dem från skyldigheten i lagen. De här producenterna kan fortsatt fritt sälja sina produkter också till distributörer som omfattas av lagen. Det är lämpligt att avgränsa tillämpningsområdet bl.a. på grund av den administrativa börda som lagstiftningen innebär. De administrativa normerna belastar små aktörer oskäligt hårt i förhållande till nytan.

Enligt föreslagna 10 § kan en distributör befrias från sin distributionsskyldighet på grund av force majeure. I detaljmotiven nämns en helt exceptionell och oförutsebar händelse eller situation, typ en olycka i en produktionsanläggning som leder till ett långvarigt avbrott i produktionen, som exempel på force majeure. Utskottet anser att bestämmelsen behövs och kan bli tillämplig t.ex. vid allvarlig och överraskande råvarubrist.

Biodrivmedel

Produktionskostnaderna för biodrivmedel ligger än så länge betydligt över bearbetningskostnaderna för fossila drivmedel. De ekonomiskt mest lönsamma alternativa drivmedlen just nu är

palmoljebaserad biodiesel och sockerrörsbaserad etanol.

Kommunikationsutskottet behandlar i sitt utlåtande (KoUU 28/2006 rd) problematiken kring biodrivmedelsstandarden och framhåller att speciellt biodrivmedlens koldegenskaper måste garanteras. Ekonomiutskottet omfattar denna syn och menar att det behövs fortsatt forskning och utveckling kring detta.

Utskottet vill i detta sammanhang ta upp biogasen, som har en mycket positiv energi- och växthusgasbalans. Växthusgasutsläppen från fordon som går med avfallsbaserad biogas är 80–90 procent mindre än från bensindrivna fordon. Men för att biogaser ska kunna införas i större skala måste t.ex. priserna på gasanpassade fordon sänkas och distributionsnätet vidareutvecklas i betydande grad.

Jord- och skogsbruksutskottet föreslår i sitt utlåtande (JsUU 22/2006 rd) att definitionen på biodrivmedel i lagförslaget också bör omfatta torv, som kan utnyttjas som råvara för andra generationens biodrivmedel. Ekonomiutskottet ser torven som en beaktansvärd råvara för framtida biodrivmedel. Torv lämpar sig precis som trä och rörflen som råvara för den nya teknik som är under utveckling. Men definitionerna i EU:s biodrivmedelsdirektiv omfattar inte torv och därmed kan skyldigheterna i direktivet inte fullgöras med alternativt torvbaserat drivmedel. Direktivet följer den internationella principen att torv inte är en förnybar energikälla. Ekonomiutskottet har senast i sitt betänkande om energi- och klimatstrategin påtalat missförhållandet med klassificeringen av torv och konstaterat att Finland fortsatt måste arbeta aktivt för att få klassificeringen ändrad så att torvens hela livscykel beaktas som en långsamt förnybar bioenergi.

Inhemska produktion

Framställningen av biodrivmedel ur de bioråvaror som faller sig naturligast för oss, nämligen trä och avfall, trampar ännu i barnskorna. För närvarande bygger vår inhemska biodrivmedelsframställning till största delen på spannmåls- och oljeväxter, alltså främst korn och rybs. Rå-

varuutbudet täcker inte den inhemska efterfrågan. Arbetsgruppen Biodrivmedel (HIM Publikationer 11/2006) bedömer att man med inhemska råvara och modern teknik kring 2010 kan framställa åkerbaserade biodrivmedel i sådana mängder att de täcker in ca 2—3 procent av den totala bränslekonsumtionen. Med ny teknik kan det inhemska ursprunget möjligen höjas till 7—8 procent kring 2020.

Studier av växthusgasbalansen och energibalansen för produktion baserad på odlingsväxter antyder att den totala balansen inte är särskilt god. Men det finns många osäkerhetsfaktorer kring studierna. Det finns en hel rad lösningar i samband med odling, logistik, produktionsprocesser, framställning av den energi som processen kräver och utnyttjande av biprodukter som kan förbättra både växthusgas- och energibalansen i betydande grad och säkerställa att den är positiv.

Ekonomiutskottet anser som sagt att det är speciellt viktigt att satsa på att utveckla andra generationens drivmedel och få ut dem på marknaden. Forskning visar att vi kan åstadkomma betydligt större utsläppsminskningar med andra generationens biodrivmedel. Enligt beräkningar kan syntetisk diesel framställd av virkesavfall i integrerade anläggningar i pappers- eller massafabriker ge omkring 80 procent mindre växthusgasutsläpp. Med rörfilen som råvara uppskattas minskningen till omkring 70 procent.

Jord- och skogsbruksutskottet tar i sitt utlåtande upp den potential som en ökad användning av biodrivmedel betyder för jordbruksnäringen och försörjningstryggheten. Ekonomiutskottet omfattar denna syn.

Import

De minsta andelarna biodrivmedel i bensin och dieselolja enligt referensvärdena i direktivet betyder mycket stora konsumtionsvolymer i Europa. Det totala biodrivmedelsbehovet i hela gemenskapen beräknas till ca 17—18 miljoner ton oljeekvivalenter kring 2010. EU:s egen biodrivmedelsproduktion var 2004 omkring 2 miljoner ton. På EU-nivå beräknas de totala investeringarna i framställning av biodrivmedel ligga kring

30 miljarder euro. Därmed har branschen också potential som exportmarknad för finländska företag.

Av det ovan sagda framgår att EU för tillfället inte kan tillgodose efterfrågan på biodrivmedel utan måste importera. Läget är detsamma för Finland. Etanol är det alternativa drivmedlet med de snabbast ökande andelarna i världen. De största producenterna och användarna är Brasilien och Förenta staterna. Enligt beräkningar som sträcker sig till 2010 (Trindade, S. 2005. Global Biofuels Trade) täcker den totala etanolframställningen i världen nätt och jämnt efterfrågan, som förväntas mer eller mindre fördubbla sig jämfört med i dag. EU och USA är fortsatt nettoimportörer medan Brasilien är den största exportören.

På grund av de låga världsmarknadspriserna står sig europeiska biodrivmedel inte i konkurrensen med bibränslen från tredje länder. Men förändringar i efterfrågan och utbud och oljeprisutvecklingen kan mycket snabbt få konsekvenser för prisutvecklingen på den internationella biodrivmedelsmarknaden.

Under behandlingen av propositionen har det i fråga om import av biodrivmedel framkastats att det kan behövas regler för framställningen av produkter som används som råvara för biodrivmedel och då med hänvisning till metoder som uppfyller miljönormerna i EU:s gemensamma jordbrukspolitik. Syftet är bl.a. att hindra import av råvara som produceras med metoder som inte uppfyller EU:s interna kriterier. Det gäller speciellt oljepalmer och sockerrör, där produktionen är förknippad med miljöproblem och både socialt och etiskt negativa konsekvenser. För miljön är det största problemet att odlingen betyder att tropiska skogar måste skövlas. Hela problemkomplexet behandlas ingående i miljöutskottets utlåtande (MiUU 47/2006 rd), som ekonomiutskottet hänvisar till på denna punkt.

Utskottet anser att farhågorna för eventuella indirekta miljökonsekvenser av biodrivmedelslagstiftningen är befogade. Gemenskapens lagstiftning om biodrivmedel har som mål att reducera utsläppen av växthusgaser för att främja en hållbar utveckling. Det kan betyda att gemen-

skapen importerar produkter som genom sin framställning undergräver själva målet. Utskottet tror ändå inte att det går att skriva in ett krav i lag om att en importvara måste vara framställd på ett visst sätt.

Inom ramen för den nuvarande ordningen skulle det vara omöjligt att övervaka att ett sådant krav uppfylls och det skulle också stå i strid med Världshandelsorganisationen WTO:s regler. Utifrån WTO:s TBT-avtal (Technical Barriers to Trade) om tekniska handelshinder får medlemsstaterna under vissa förhållanden ställa villkor för varors egenskaper, inbegripet för importvaror. Däremot betraktas ett villkor för sätet att framställa en vara, om det inte inverkar på varans kvalitet, enligt GATT-avtalet 1994 III:4 som ett förbjudet handelshinder som diskriminerar andra medlemsstater.

Ekonomiutskottet är av den åsikten att gällande internationella lagstiftning inte tar tillräcklig hänsyn till den här typen av situationer. Även om det i dagens läge inte går att skriva in det föreslagna kravet på en varas framställningssätt i lagen är det viktigt att företag genom frivilliga insatser arbetar för att nå målet. Det kan också främjas genom bistånd och inom ramen för samarbetet mellan EU och tredjeländer samt eventuellt genom ett internationellt avtal om produktionsmetoder som gynnar en hållbar utveckling.

Främjande åtgärder

Att utveckla, kommersialisera och införa andra generationens ny teknik kommer att kräva betydande extra satsningar både från statens och från den privata sektorns sida. Utskottet menar att det behövs ett program för biodrivmedelsutveckling för att göra det fortsatta arbetet effektivare och mer samordnat. Också biodrivmedelsarbetsgruppen hänvisar till behovet i sitt betänkande (kapitel 6.6). I programmet bör ingå att ta fram ny, mer konkurrenskraftig teknik, att främja pilot- och demonstrationsanläggningar samt användningen av biodrivmedel och att skapa nya former av sektorsövergripande samarbete.

Riksdagen godkände den 24 november 2006 en andra tilläggsbudget för 2006 där det anvisades 9 miljoner euro för utveckling av ny teknik

för framställning av biodrivmedel. Men det krävs ännu mer offentlig finansiering för att kommersialisera den nya tekniken. Biodrivmedelsarbetsgruppen bedömer att det fram till 2010 behövs totalt 30—40 miljoner euro och fram till 2015 omkring 30—50 miljoner euro för att ta fram stora kommersiella demonstrationsanläggningar. Dessutom behövs det totalt 60—100 miljoner euro i investeringsbidrag på maximalt 40 procent i riskinvesteringar. En del av pengarna kan tas ur EU:s sjunde ramprogram för forskning.

Under behandlingen har flera parter påpekat att accisen på biodrivmedel måste slopas eller sänkas. Det har ansetts nödvändigt främst för att hindra att kostnaderna för transportsektorn skjuter i höjden eller för att det den vägen skulle gå att öka användningen av biodrivmedel mer än genom någon påtvingad skyldighet. Beskattningen har behandlats ingående i kommunikationsutskottets utlåtande, som ekonomiutskottet hänvisar till här. Det framhåller att om det vid uppföljningen av lagens konsekvenser klart visar sig att kostnadsbördan blir oskäligt tung eller att bara en del av användarna drabbas av en extra belastning, bör det övervägas om bördefördelningen kunde göras mer rättvis t.ex. genom beskattning. På längre sikt finns det också anledning att utreda en gradering av beskattningen av biodrivmedel och de främjande åtgärderna utifrån klimatbalansen. En skattegradering bör baseras på alleuropeiska kvalitetskriterier.

I samband med behandlingen av ärendet har det hänvisats till olika slag av administrativa hinder som bromsar upp införandet av biodrivmedel. Vägtrafiklagen och fordonsförordningen förmodas innehålla sådana hinder. Det är angeläget att onödiga hinder klarläggs och undanröjs, menar utskottet.

Ekonomiutskottet understryker att det behövs en samlad bedömning av hur växthusgasutsläppen kan reduceras. Utsläppen kan påverkas både genom att man använder biodrivmedel och genom att man tyglar trafiktillväxten, främjar gång-, cykel- och mopedtrafiken och minskar fordonens specifika utsläpp och konsumtion.

Åtgärdsmotionen

Utskottet anser att regeringens proposition uppnår de mål som eftersträvas i åtgärdsmotionen. Därför föreslår utskottet att motionen förkastas.

Förslag till beslut

Med stöd av det ovan anförda föreslår ekonomikutskottet

att lagförslaget godkänns utan ändringar och

att åtgärdsmotionen förkastas.

Helsingfors den 31 januari 2007

I den avgörande behandlingen deltog

ordf. Jouko Skinnari /sd
vordf. Jari Leppä /cent
medl. Arto Bryggare /sd (delvis)
Sari Essayah /kd (delvis)
Klaus Hellberg /sd (delvis)
Esko Kiviranta /cent (delvis)
Miapetra Kumpula-Natri /sd (delvis)
Seppo Lahtela /saml (delvis)
Jere Lahti /saml (delvis)

Sirpa Paatero /sd (delvis)
Klaus Pentti /cent
Antti Rantakangas /cent (delvis)
Martin Saarikangas /saml (delvis)
Sari Sarkomaa /saml (delvis)
Juhani Sjöblom /saml (delvis)
Oras Tynkkynen /gröna
ers. Roger Jansson /sv (delvis)
Iivo Polvi /vänst (delvis).

Sekreterare var

utskottsrad Tuula Kulovesi.