

## Miljöutskottet

**Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lag om ändring och temporär ändring av lagen om främjande av användningen av förnybara drivmedel för transport samt till lagar som har samband med den**

**Till ekonomiutskottet**

### INLEDNING

#### *Remiss*

Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lag om ändring och temporär ändring av lagen om främjande av användningen av förnybara drivmedel för transport samt till lagar som har samband med den (RP 121/2024 rd): Ärendet har remitterats till miljöutskottet för utlåtande till ekonomiutskottet.

#### *Sakkunniga*

Utskottet har hört

- specialsakkunnig Nicoleta Kaitazis, arbets- och näringsministeriet
- specialsakkunnig Harri Haavisto, arbets- och näringsministeriet
- sakkunnig Anna Havukainen, miljöministeriet
- specialsakkunnig Sara Österberg, kommunikationsministeriet
- chefsforskare, utvecklingschef Sampo Soimakallio, Finlands miljöcentral
- forskarprofessor Ilkka Leinonen, Naturresursinstitutet
- branschchef Hannes Tuohiniitty, Bioenergi rf
- programdirektör Bernt Nordman, WWF Finland
- ordförande Matti Toivonen, Kolbindning rf.

Skriftligt yttrande har lämnats av

- finansministeriet
- arbets- och näringsministeriet
- miljöministeriet
- Finlands klimatpanel
- Neste Abp
- North European Oil Trade Oy
- P2X Solutions
- Q Power Ab
- Compensate Foundation
- Kolbindning rf

## Utlåtande MiUU 15/2024 rd

- Centralhandelskammaren
- Centraförbundet för lant- och skogsbruksproducenter MTK
- Biokretslopp och Biogas Finland rf
- Finlands naturskyddsförbund rf.

Inget yttrande av

- Den finländska vetenskapspanelen för skogsbioekonomi.

### UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

#### *Sänkning av nivåerna på distributionsskyldigheten*

Regeringen föreslår att nivåerna på distributionsskyldigheten 2025—2027 ändras i överensstämmelse med regeringsprogrammet så att de stiger måttfullt från nivån 2024, men mindre än enligt den gällande lagstiftningen. Också nivåerna på tillägsskyldigheten för 2026 och 2027 ska enligt förslaget sänkas från den gällande nivån i enlighet med vad som överenskommits i regeringsprogrammet. Ett syfte är att genomföra ändringsdirektivet till direktivet om förnybar energi, men förslaget om en sänkning av den totala nivån på distributionsskyldigheten grundar sig också på regeringsprogrammets mål att dämpa priseffekterna på bränsle.

Utskottet fäster ekonomiutskottets uppmärksamhet vid att de föreslagna ändringarna enligt propositionsmotiven och de bedömningar som framfördes vid utskottets sakkunnigutfrågning beräknas minska utsläppen mindre än den lag som gäller.

Eftersom trafiken står för cirka 40 procent av utsläppen inom hela ansvarsfördelningssektorn och således är den största utsläppskällan inom sektorn, har minskningen av utsläppen från trafiken en central roll när det gäller att fullgöra skyldigheterna inom hela sektorn. Om det inte är möjligt att finna kompensation för de uteblivna utsläppsminskningarna med andra åtgärder som gäller trafiken, måste utsläppsminskningarna täckas av andra delar inom ansvarsfördelningssektorn. Utgångspunkten är att underskottet i trafiksektorns utsläppsminskningar inte som sådant ska ersättas direkt med andra åtgärder inom ansvarsfördelningssektorn. Utsläppsutvecklingen inom de övriga delområdena av ansvarsfördelningssektorn bestämmer hur stort utsläppsminskningsunderskott som ska täckas med ersättande åtgärder i slutet av granskningsperioden.

En del av utsläppsminskningarna enligt 2030 års EU-åtagande för ansvarsfördelningssektorn i Finland kan uppnås inom utsläppshandelssektorn, om det leder till tillräckliga utsläppsminskningar (s.k. one-off-flexibilitet). Det är också möjligt att utnyttja det utsläppsöverskott som blivit kvar under den första granskningsperioden. Utskottet konstaterar att det med tanke på utsläppsminskningarna och förutsägbarheten i investeringsmiljön är viktigt att nivån på skyldigheten höjs mot 2030. Därför är det bra att distributionsskyldigheten börjar öka stegvis redan 2025 och att det inte föreslås några ändringar i den gällande lagstiftningen om nivån på distributionsskyldigheten 2028—2030.

Utskottet fäster ytterligare uppmärksamhet vid att det i propositionsmotiven bedöms att ändringarna i distributionsskyldigheten kan påverka utbetalningarna till Finland från EU:s facilitet för

## Utlåtande MiUU 15/2024 rd

återhämtning och resiliens. Färdplanen för fossilfria transporter är en av reformerna i Finlands plan för återhämtning och resiliens (RRP). Lagstiftningen om distributionsskyldigheten är ett av de viktigaste beslut som minskar utsläppen på nationell nivå som har rapporterats till kommissionen. En sänkning av distributionsskyldigheten kan också göra det svårare att uppnå målen för denna färdplan.

### *Inkludering av förnybar el för transporter i distributionsskyldigheten*

Det föreslås att förnybar el för transporter som levereras via laddningspunkter som är tillgängliga för allmänheten fogas till metoderna för distributionsskyldigheten på det sätt som förutsätts i RED III-direktivet. Med hänsyn till direktivet är det ändamålsenligt att inkludera el för transporter i distributionsskyldigheten, men med hänsyn till minskningen av utsläppen från trafiken är det problematiskt, eftersom ökningen av el för transporter sannolikt inte kommer att ha några positiva effekter på utsläppen eller miljön i allmänhet, om distributionsskyldigheten inte höjs. Ökningen skulle inte minska utsläppen, utan den förnybara elen skulle ersätta de biodrivmedel som använts för att fullgöra distributionsskyldigheten och öka förbrukningen av fossila bränslen, dvs. koldioxidutsläppen från vägtrafiken skulle sannolikt öka jämfört med nuläget.

Om el för transporter inkluderas i distributionsskyldigheten kan det dock bli mer lockande att erbjuda elladdning, vilket är positivt med tanke på elektrifieringen av trafiken. Det är därför välkommet att inkluderingen av el för transporter i distributionsskyldigheten i propositionen har begränsats till el från laddningsstationer som är tillgängliga för allmänheten. Utskottet anser dock att inkluderingen av förnybar el för transporter stöder målen för minskning av utsläpp på lång sikt.

### *Skyldigheten att använda RFNBO-bränsle*

För förnybara drivmedel av icke-biologiskt ursprung (så kallade RFNBO-bränslen) föreslås en egen gradvis ökande skyldighet att uppfylla minimiandelen för åren 2028—2030 för genomförandet av RED III-direktivet. Skyldigheten att uppfylla minimiandelen är för RFNBO-bränsle 4 procentenheter 2030, medan direktivets minimikrav är 1 procentenhet. Utskottet anser att den mer ambitiösa skyldigheten främjar utvecklingen av den nationella vätgasekonomin, avskiljningen och utnyttjandet av biobaserad koldioxid samt uppkomsten av nya investeringar.

Som sådana drivmedel inom vägtrafiken som avses i propositionen lämpar sig som sådana e-metan (dvs. syntetiskt metan som framställts genom att kombinera väte som framställts med el med koldioxid, CH<sub>4</sub>) och grönt väte (H<sub>2</sub>). Grönt väte kan dessutom användas som mellanprodukt vid produktionen av drivmedel. Enligt propositionen ska det också vara möjligt att fullgöra skyldigheten att uppfylla minimiandelen RFNBO-bränslen med väte som mellanprodukt. Utskottet påpekar att utsläppsminskningen då minskar utsläppen från den produktion som hör till utsläppshandelssektorn, men den främjar inte utsläppsminskningen inom ansvarsfördelningssektorn, utan utsläppen från vägtrafiken ökar. Den andel som ska fyllas med väte som mellanprodukt minskar dock inte direkt utsläppen inom ansvarsfördelningssektorn, vilket innebär att klimatnyttan är begränsad.

## Utlåtande MiUU 15/2024 rd

Utskottet anser att främjandet av RFNBO-bränslen på lång sikt stöder målen för minskade utsläpp, även om de direkta positiva effekterna på utsläppsminskningen inte är uppenbara på kort sikt. Skyldigheten att uppfylla minimiandelen RFNBO-bränslen stärker de långsiktiga förväntningarna på den inhemska bränsleefterfrågan och stärker därmed investerarnas utsikter till investeringar i produktionen av RFNBO-bränslen. Även inkluderingen av väte som mellanprodukt i skyldigheten att uppfylla minimiandelen RFNBO-bränslen främjar inhemska investeringar i produktionen av RFNBO-bränslen och mer allmänt i den inhemska vätgasekonomin. Målet med skyldigheten anses främja utvecklingen av vätgasekonomin, avskiljningen och utnyttjandet av biobaserad koldioxid samt uppkomsten av nya investeringar i Finland.

### *Tilläggskyldigheten om användning av biogas*

Enligt propositionen sänks nivåerna för tilläggskyldigheten 2026 och 2027 från 6 procentenheter till 4 procentenheter. Sänkningen av tilläggskyldigheten inom distributionsskyldigheten påverkar enligt propositionen särskilt biogassektorn. En sänkning av tilläggskyldigheten kan bromsa upp ökningen av efterfrågan på biogas och öka osäkerheten om den framtida efterfrågan och därmed göra det mindre lockande att investera i branschen. Utskottet påpekar att en senareläggning av investeringarna i biogas skulle fördröja utvecklingen i branschen. Detta är negativt med tanke på både utvecklingen av marknaden för hållbara bränslen och försörjningsberedskapen. Inom trafiken är biometan ett av de billigaste förnybara drivmedlen för att uppnå utsläppsminskningar på ett mycket kostnadseffektivt sätt. Det är önskvärt att lagstiftningen skapar efterfrågan på avancerade förnybara drivmedel när investeringsprojekten har mattats av i det svåra ekonomiska läget.

### *Flexibilitetsmekanismen*

Utskottet anser att flexibilitetsmekanismen som ingår i propositionen är viktig. Den erbjuder verksamhetsutövarna ett alternativt sätt för fullgörande av distributionsskyldigheten. Distributörerna kan därför i praktiken finansiera utsläppsminskningar i andra sektorer, såsom markanvändningssektorn, för att fullgöra en del av sin skyldighet. Inom ramen för den flexibilitetsmekanism som föreslås i enlighet med regeringsprogrammet kan en distributör enligt förslaget fullgöra distributionsskyldigheten genom att finansiera alternativa utsläppsminskningar som genomförs i Finland. Utskottet välkomnar kriterierna för flexibilitetsmekanismen, eftersom de skapar säkerhet om att de utsläppsminskningar som genomförs enligt flexibilitetsmekanismens åtgärder genomförs och verifieras. För att tydliga verksamhetssätt ska etableras behövs det mer detaljerade bestämmelser i en förordning av statsrådet som utfärdas senare. Under den fortsatta beredningen av mekanismen är det viktigt att så många tillförlitliga och för mekanismen lämpliga metoder för utsläppsminskning som möjligt identifieras. Detta ger upphov till konkurrens på marknaden, varvid mekanismen effektivt stöder utsläppsminskningarna inom ansvarsfördelningssektorn.

På kort sikt måste man beakta att flexibilitetsmekanismen kan minska distributörernas behov av förnybara drivmedel och därmed minska utsläppsminskningarna inom transportsektorn, vilket i sin tur kan försvaga Finlands möjligheter att nå målen för ansvarsfördelningssektorn. Om den nya flexibilitetsmekanismen lyckas, möjliggör den också i de sektorer som inte omfattas av utsläppshandeln en marknadsmekanism som främjar identifieringen, utvecklingen och finansieringen av kostnadseffektiva åtgärder för utsläppsminskning. Utskottet anser det vara viktigt att mekanis-

## Utlåtande MiUU 15/2024 rd

men effektivt stöder utvecklingen av en frivillig marknad i Finland, så den bör också vara förenlig med EU:s certifieringsramverk för upptag och infångning av koldioxid.

### *Påföljdsavgifternas nivå*

Det föreslås att påföljdsavgifternas nivåer sänks för åren 2024—2027 i enlighet med regeringsprogrammet. När man sänker påföljdsavgifternas nivåer finns det risk för att distributörerna väljer att betala påföljdsavgiften i stället för att fullgöra distributionsskyldigheten. Detta kan leda till ökade utsläpp. Utskottet anser det vara viktigt att man följer upp den praxis som utvecklas och att man strävar efter att styra eventuella påföljdsavgifter till åtgärder som minskar utsläppen inom ansvarsfördelningssektorn.

### *En förutsägbar investeringsmiljö ligger i miljöns intresse*

Utskottet välkomnar skrivningarna i regeringsprogrammet för regeringen Orpo om att regeringen på ett förutsägbart och långsiktigt sätt utvecklar distributionsskyldigheten och klimatåtgärderna inom sektorerna utanför utsläppshandeln samt söker de bästa tekniskt och ekonomiskt hållbara lösningarna på ett teknikneutralt sätt. Enligt regeringsprogrammet säkerställs också investeringsmiljön för avancerade förnybara och syntetiska drivmedel samt biogas.

Utskottet betonar för ekonomiutskottet att man som en del av uppdateringen av klimat- och energistrategin bör bereda nivåerna på skyldigheterna på lång sikt också för tiden efter 2030, eftersom det gör omvärlden mer förutsägbar för aktörer som utvecklar förnybara drivmedel. Utskottet betraktar en förutsägbar investeringsmiljö och skapande av efterfrågan som väsentliga delfaktorer vid genomförandet av en ren omställning. Målen för distributionsskyldigheten för avancerade förnybara drivmedel skapar efterfrågan till exempel på utvecklingen av elektrobränslen ur väte och på inhemsk produktion av biogas.

Som en del av den koldioxidsnåla energiomställningen beräknas vätgasekonomin medföra stora möjligheter för Finland. Tillgången till ren el är kärnan i vätgasekonomin. Det finns förhoppningar om att väte kunde vara lösningen för flera objekt som är svåra att dekarbonisera. I regeringsprogrammet för statsminister Orpos regering har det ställts som mål att Finland ska kunna producera 10 procent av EU:s rena väte. Regeringen siktar i första hand på investeringar inom förädlingsindustrin och export av högt förädlingsvärde i stället för att Finland årligen skulle exportera stora mängder el eller oförädlad vätgas.

EU-regleringen styr projekt för produktion av förnybart väte till att antingen utnyttja biogen koldioxid eller avskilja koldioxid direkt från luften. I Finland är tillgången på biogen koldioxid god på grund av skogsindustrin, energiverk som utnyttjar biomassa och anläggningar som förädlar biogas. Årligen uppstår cirka 28 miljoner ton biogen koldioxid som sidoström till den industriella träförädlingen och energiproduktionen. För närvarande är det billigare att avskilja och använda biogen koldioxid än att avskilja koldioxid direkt från luften. Kostnadseffektivitet uppnås om både källan till biogen koldioxid och slutanvändningen och förädlingen ligger nära varandra, vilket innebär att koldioxiden inte behöver transporteras. För att väteprojekt ska kunna genomföras i Finland krävs det dock efterfrågan på slutprodukterna. Produktionstekniken för i synnerhet RFN-

## Utlåtande MiUU 15/2024 rd

BO-bränslen är fortfarande dyr och prisnivån på dessa bränslen är avsevärt högre än på både fossila och biobaserade bränslen.

### FÖRSLAG TILL BESLUT

Miljöutskottet föreslår

*att ekonomiutskottet beaktar det som sägs ovan.*

Helsingfors 24.10.2024

I den avgörande behandlingen deltog

ordförande Jenni Pitko gröna  
vice ordförande Pinja Perholehto sd  
medlem Pauli Aalto-Setälä saml  
medlem Marko Asell sd  
medlem Noora Fagerström saml  
medlem Petri Huru saf  
medlem Mai Kivelä vänst  
medlem Johan Kvarnström sd  
medlem Jorma Piisinen saf  
medlem Merja Rasinkangas saf  
medlem Tere Sammallahti saml  
medlem Sara Seppänen saf  
medlem Saara-Sofia Sirén saml.

Sekreterare var

utskottsråd Marja Ekroos.

## Utlåtande MiUU 15/2024 rd

### Avvikande mening

#### Avvikande mening

#### Motivering

Vi omfattar utskottets utlåtande till den del utskottet bedömer de negativa konsekvenser som propositionen har för uppnåendet av utsläppsmålet för trafiken när det gäller sänkningen av nivåerna på distributionsskyldigheten, inkluderingen av el för transporter i distributionsskyldigheten, den nya flexibilitetsmekanismen och sänkningen av påföljdsavgifterna.

Vi omfattar också utskottets konstaterande om att det med tanke på utsläppsminskningarna och en förutsägbar investeringsmiljö är nödvändigt att nivån på skyldigheten höjs mot 2030. Vi omfattar också utskottets oro över hur sänkningen av nivån på skyldigheten för avancerade biodrivmedel påverkar utvecklingen och investeringarna inom sektorn. Utskottet har också korrekt bedömt risken i anslutning till Finlands finansiering ur EU:s facilitet för återhämtning och resiliens, om åtgärderna i färdplanen för fossilfria transporter inte genomförs på överenskommet sätt.

När det gäller biodrivmedel bör man komma ihåg att det är svårt att uppskatta de utsläpp som uppstår vid produktionen av dem, eftersom det inte finns någon offentlig information om biodrivmedels ursprung och mängd. I fortsättningen behöver man få fram offentlig information om dessa för att det ska gå att säkerställa att de biodrivmedel som används i Finland är så hållbara som möjligt.

Utskottet ger i sitt utlåtande en god lägesbild av propositionens konsekvenser för investeringarna och investeringsmiljön i branschen och av att det blir svårare att uppnå utsläppsminskningarna i synnerhet från trafiken samt att detta leder till att Finland varken kommer att uppnå EU-lagstiftningens åtaganden om utsläppsminskning eller sitt nationella mål för klimatneutralitet 2035.

Med anledning av det som sägs ovan föreslår vi att ekonomiutskottet överväger att inte sänka nivåerna på distributionsskyldigheten och tilläggsskyldigheten, utan att den gällande lagen till dessa delar förblir i kraft och att påföljdsavgifterna inte sänks.

#### Avvikande mening

Vi föreslår

*att ekonomiutskottet beaktar det som sägs ovan.*

Helsingfors 24.10.2024

Mai Kivelä vänst  
Pinja Perholehto sd  
Marko Asell sd  
Johan Kvarnström sd  
Jenni Pitko gröna