

MILJÖUTSKOTTETS UTLÅTANDE 21/2010 rd

Regeringens proposition med förslag till lag om ändring av lagen om främjande av användning- en av biodrivmedel för transport

Till ekonomiutskottet

INLEDNING

Remiss

Riksdagen remitterade den 19 oktober 2010 en proposition med förslag till lag om ändring av lagen om främjande av användningen av biodrivmedel för transport (RP 197/2010 rd) till ekonomiutskottet för beredning och bestämde samtidigt att miljöutskottet ska lämna utlåtande om ärendet till ekonomiutskottet.

Sakkunniga

Utskottet har hört

- överinspektör Jukka Saarinen, arbets- och näringsministeriet
- konsultativ tjänsteman Saara Jääskeläinen, kommunikationsministeriet
- överingenjör Risto Kuusisto, miljöministeriet

- specialforskare Riina Antikainen, Finlands miljöcentral
- försäljningschef Sami Oja och direktör Pekka Tuovinen, Neste Oil Abp
- verkställande direktör Helena Vänskä, Olje- och Gasbranschens Centralförbund rf
- klimatansvarig Venla Virkamäki, Finlands naturskyddsförbund rf.

Dessutom har skriftligt utlåtande lämnats av

- jord- och skogsbruksministeriet
- Statens tekniska forskningscentral
- Forskningscentralen för jordbruk och livsmedelsekonomi
- St 1 Oy
- Finlands BiogASFörening rf.

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Motivering

Regeringen vill genom sin proposition ändra lagen om främjande av användningen av biodrivmedel för trafik på så sätt att distributörers skyldighet att årligen leverera en viss andel biodrivmedel till konsumtion successivt stiger från 6 procent 2011—2014 till 20 procent kring 2020. Utskottet noterar att det så kallade RES-direktivet om främjande av användningen av energi från förnybara energikällor innebär en ge-

mensam skyldighet för alla medlemsstater att ha höjt transportsektorns andel till 10 procent kring 2020. Målet om 20 procent i propositionen har överenskommits i ministergruppen för klimat- och energipolitik våren 2010 i samma sammanhang som det blev överenskommet om ett åtagandepaket för förnybar energi.

Utskottet backar upp ambitionen att främja användningen av hållbart framställda biodrivmedel och understryker att målet på sikt bör vara

att man uteslutande använder biodrivmedel som framställts på ett hållbart sätt. Det tillstyrker vidare att användningen av biodrivmedel i linje med klimat- och energistrategin styrs med fiskala medel mot de bästa alternativen, som så kallade andra generationens biodrivmedel.

Propositionens mål om 20 procent är emellertid mycket ambitiöst eftersom man inte kan vara säker på att målet kan nås med primärt inhemska andra generationens biodrivmedel och eftersom det är fullt möjligt att man måste ta till första generationens biodrivmedel för att uppfylla kraven och de är mindre gynnsamma med tanke på målet att minska utsläppen av växthusgaser. Det måste ges akt på hur nära målet man kan komma och i förekommande fall överväga att rucka på det procentuella volymmålet för distributions-skyldigheten, om det visar sig att målet inte kan nås främst med andra generationens biodrivmedel. Lagstiftningen är inte fullt utarbetad för hållbarhetskriterierna för biodrivmedel, eftersom biodrivmedel och råvarorna för dem enligt propositionen bör uppfylla hållbarhetskriterierna i RES-direktivet men det kommer att föreskrivas närmare om kriterierna och tillämpningen av dem först när man vet hur kommissionens föreskrifter och de nationella hållbarhetskriterierna ser ut. Utgångspunkten bör vara att en ökad användning av biodrivmedel i Finland inte får leda till att växthusgasutsläppen ökar på annat håll, till exempel på grund av en okontrollerad ökning av användningen av palmolja stick i stäv med hållbarhetskriterierna. Problemet här kan framför allt vara indirekta, skadliga konsekvenser för markanvändningen som hållbarhetskriterierna i RES-direktivet inte täcker in. Det behövs en utvärdering av hur hållbar användningen av bioreserven är med hänsyn till behoven och därmed en nationell bioenergistrategi. På ett generellt plan gäller det också att väga in vilken effekt framställningen av biodrivmedel har för matproduktionen både globalt och nationellt.

Propositionens struktur stöder en användning av andra generationens biodrivmedel eftersom de är så kallade dubbelt räknade biodrivmedel. Om biodrivmedlet enligt det föreslagna 5 § 2 mom. har framställts av avfall eller restpro-

dukter eller cellulosa från icke-livsmedel eller lignin, ska energiinnehållet i drivmedlet räknas dubbelt. Om man använder dubbelt räknade biodrivmedel betyder målet om 20 procent alltså i praktiken en andel på 10 procent. Det bör emellertid observeras att andelen biodrivmedel i en bedömning av växthusgasutsläppen från transportsektorn räknas enligt den verkliga andelen, inte enligt den andel som bygger på dubbel räkning. Utöver dubbelräkningen beaktas utsläppen i beräkningen av växthusgasutsläpp från biodrivmedelsframställning av avfall och restprodukter först från och med det att råvaror samlas upp och bärgas och därmed räknas de utsläpp som uppstår vid råvaruproduktionen inte med.

När det gäller användningen av skogsflis inskräpper utskottet att en ökad användning inte får resultera i att skogens kolreserver minskar. Till en ökad användning av skogsbiomassa bidrar inte bara efterfrågan på biodrivmedel utan också regeringens proposition med förslag till lag om stöd till produktion av el från förnybara energikällor, som riksdagen har lämnat utlåtande MiUU 20/2010 rd om. Utskottet hänvisar till utlåtandet och påpekar även här att drivningen av energived och utnyttjandet av avverkningsrester minskar mängderna kol som finns uppbundna i skogarna. Kvaliteten på den bärgade skogsbiomassan spelar en roll i sammanhanget, precis som hela komplexet påverkas av skogens tillväxt och inte minst trädbeståndets totala volym i skogarna. Skogsmark kan förvandlas till en utsläppskälla när klimatet värms upp, också oberoende av skogsvårdsåtgärder. Men förändringen i skogens kolsänka har ingen plats i beräkningen av växthusgasutsläpp enligt RES-direktivet, eftersom en ökad användning av skogsflis inte betyder någon förändring i markanvändningen. Utskottet kräver emellertid att man ser på konsekvenserna av den ökade användningen av skogsbiomassa i hela dess vidd. Det anser att riskerna med kolreservoarerna systematiskt bör klarläggas och effektivt förebyggas.

Utöver frågan om kolreservoarer kan en kraftfullt ökad användning av skogsflis få negativa konsekvenser för skogsnaturens mångfald och näringskretsloppet. Det är möjligt att utnyttja

avverkningsrester mer effektiv på ett mer hållbart sätt, men det handlar också alltid om drivningens omfattning. Hållbarhetskriterierna i RES-direktivet ställer inte heller några krav som skulle främja en mer hållbar användning av skogsflis och därmed bör målet vägas in i den lag om hållbarhetskriterier som stiftas längre fram.

Utskottet vill att ekonomiutskottet noterar att osäkerheten kring hållbarhetskriteriernas innehåll kan skada utvecklingen av andra generationens biodrivmedel. Det finns en viktig koppling mellan åtagandet om ökad framställning och besluten om hållbarhetskriteriernas innehåll. Det är i praktiken nödvändigt med en temporär koppling till RES-direktivet för att villkoren i mellanfasen inte ska lämnas helt öppna.

RES-direktivets minimikrav för hur mycket växthusgasutsläppen ska reduceras genom användning av biodrivmedel och flytande biobränslen är 35 procent och från och med 2017 minst 50 procent. Från 2018 ska växthusgasutsläppen ha minskat med minst 60 procent när det gäller biodrivmedel och flytande biobränslen som framställts i anläggningar som börjat drivas tidigast den 1 januari 2017.

Bioavfallsbaserade bränslen är i regel de bästa med hänsyn till sin växthusgasbalans och sina övriga miljöeffekter och därmed är dubbelräkningen i deras fall väl motiverad. Begreppen "avfall" och restprodukt" är tolkbara, men eftersom de finns i RES-direktivet måste de väl godkännas. Utskottet tillstyrker i princip ett teknologineutralt tillnärmningssätt till att främja framställning av biodrivmedel av inhemska råvaror.

Vid sidan av biodiesel och etanol som drivmedel gäller det att stödja en biogasdriven bilpark. Ur jordbrukets och livsmedelsproduktionens avfalls- och sidoströmmar är det möjligt att framställa biogas till drivmedel genom bioförgasning och etanol och biodiesel med andra tekniska metoder. Genom att främja biogasframställningen kan man effektivt främja näringsåtervinningen och minska de negativa miljökonsekvenser som i annat fall uppkommer; det finns alltså också miljöskyddsargument som talar för framställningen av biogas.

Man bör särskilt se till att främja framställningen och användningen av biogas eftersom användningen av biogas som drivmedel faller utanför regeringens proposition om en inmatningstarriff. Dessutom påverkas möjligheterna till användning av biogas av att energiskattereformen eventuellt urholkar villkoren för användning av naturgas. Sveriges omfattande gasdrivna bilpark som går på avfallsbaserad biogas inte minst i kollektivtrafik är ett bra exempel på lyckad lagstiftning. Det är nödvändigt att klarlägga de samlade effekterna av ovan nämnda lagreformer för målen för främjad biogas användning. Skyldigheten att distribuera biobaserade drivmedel kan gärna utvidgas också till den gasdrivna trafiken.

Det gäller att främja inte bara biodrivmedel utan också möjligheterna att ersätta fossila brännoljor med bioeldningsolja både i uppvärmning och som bränsle i arbetsmaskiner. För bioeldningsolja som används till uppvärmning och arbetsmaskiner gäller inte samma distributionskyldighet som för biodrivmedel och därmed är de helt befriade från punktskatt.

Utskottet noterar att man räknar med att framställningen av sädesbaserad bioetanol ska kunna bidra till en ökad andel förnybar energi. Villkoret är givetvis att den sädesbaserade bioetanolen uppfyller hållbarhetskriterierna i RES-direktivet. På finländsk spannmål eller oljevaxter baserade drivmedel uppfyller inte nödvändigtvis åtminstone RES-direktivets åtstramade minimikrav för minskade växthusgasutsläpp i hela bränslekedjan. Det behövs en övergripande energianalys inte minst när det gäller spannmål, där också biprodukter som foderråvara och en bättre proteinsjälvförsörjning ska vägas in. Skogsflisbaserat syntetiskt dieseldrivmedel beräknas i sin tur kunna minska utsläppen med upp till 95 procent. Utskottet poängterar att biodrivmedlen eller råvarorna för dem utan avsevärda satsningar på forskning och utveckling, växt- och ligninbaserade andra generationens biodrivmedel (andra generationens etanol, BTL-drivmedel som baserar sig på förgasning och syntes) också i framtiden huvudsakligen kommer att bygga på import. För att dubbelräknade biodriv-

MiUU 21/2010 rd — RP 197/2010 rd

medel ska kunna släppas ut på marknaden i stor skala fram till 2020 krävs det alltså omfattande investeringsstöd och andra former av stöd till biodrivmedelsanläggningar.

Utlåtande

Miljöutskottet anser

att ekonomiutskottet bör beakta det som sagts ovan.

Helsingfors den 25 november 2010

I den avgörande behandlingen deltog

ordf. Susanna Huovinen /sd
vordf. Pentti Tiusanen /vänst
medl. Christina Gestrin /sv
Timo Heinonen /saml
Timo Juurikkala /gröna
Tanja Karpela /cent
Antti Kaikkonen /cent

Timo Kaunisto /cent
Timo Korhonen /cent
Tapani Mäkinen /saml
Janne Seurujärvi /cent
Tarja Tallqvist /kd
Anne-Mari Virolainen /saml
ers. Marko Asell /sd.

Sekreterare var

utskottsråd Marja Ekroos.