

Ekonomiutskottet

Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lag om ändring av lagen om biodrivmedel och flytande biobränslen

INLEDNING

Remiss

Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lag om ändring av lagen om biodrivmedel och flytande biobränslen (RP 70/2020 rd): Ärendet har remitterats till ekonomiutskottet för betänkande och till jord- och skogsbruksutskottet och miljöutskottet för utlåtande.

Utlåtanden

Utlåtande har lämnats av

- miljöutskottet MiUU 12/2020 rd
- jord- och skogsbruksutskottet JsUU 20/2020 rd

Sakkunniga

Utskottet har hört

- specialsakkunnig Inkeri Lilleberg, arbets- och näringsministeriet
- specialsakkunnig Harri Haavisto, arbets- och näringsministeriet
- forskningsdirektör Petteri Laaksonen, Villmanstrand-Lahtis tekniska universitet LUT (distanskontakt)
- jurist Nicoleta Kaitazis, Energimyndigheten (distanskontakt)
- direktör Pekka Ripatti, Energimyndigheten (distanskontakt)
- professor Jyri Seppälä, Klimatpanelen (distanskontakt)
- verkställande direktör Petri Appel, North European Oil Trade Oy (distanskontakt)
- specialforskare Kati Koponen, Teknologiska forskningscentralen VTT Ab (distanskontakt)
- branschchef Hannes Tuohiniitty, Bioenergia ry (distanskontakt)
- expert Jukka Makkonen, Finsk Energiindustri rf (distanskontakt)
- direktör för skogsärenden Matti Mäkelä, Skogsindustrin rf (distanskontakt)
- verksamhetsledare Anna Virolainen-Hynnä, Biokretslopp och Biogas Finland rf (distanskontakt).

Skriftligt yttrande har lämnats av

- jord- och skogsbruksministeriet
- miljöministeriet
- Konkurrens- och konsumentverket

Betänkande EkUB 30/2020 rd

- Naturpanelen
- Finlands miljöcentral
- Fortum Abp
- Motiva Ab
- Neste Abp
- St1 Nordic Oy
- UPM-Kymmene Abp
- Etanolautoilijat ry
- Centraförbundet för lant- och skogsbruksproducenter MTK
- Finlands Sågindustri rf
- Finlands Fackförbunds Centralorganisation FFC rf
- Finlands naturskyddsförbund rf
- Industrifacket rf
- WWF Finland.

PROPOSITIONEN

Regeringen föreslår att lagen om biodrivmedel och flytande biobränslen ändras. Genom den föreslagna lagändringen genomförs bestämmelserna om hållbarhetskriterier i det omarbetade direktivet om förnybara energi.

Genom den föreslagna lagen införs det bestämmelser som utvidgar tillämpningsområdet för det gällande nationella hållbarhetssystemet. Dessutom genomförs nationellt de hållbarhetskriterier som gäller fasta och gasformiga biomassabränslen och kriterier för minskade växthusgasutsläpp som fastställs i direktivet om förnybar energi. Samtidigt ändras lagens rubrik för att återspegla det utvidgade tillämpningsområdet.

I lagen införs dessutom bestämmelser som begränsar tillämpningsområdet för regleringen när det gäller småskaliga anläggningar som producerar el, värme och kyla. Inga nationella tilläggs-kriterier fastställs för biomassabränslen. Hållbarhetskriterierna för agrobiomassa uppdateras och hållbarhetskriterierna för skogsbiomassa tas in i lagen utan ändringar. Bestämmelserna om minimivärdet för minskade växthusgasutsläpp från biodrivmedel, biogas som konsumeras inom transportsektorn och flytande biobränslen samt biomassabränslen motsvarar det som föreskrivs i direktivet om förnybar energi.

Dessutom föreslås 2 mom. i ikraftträdandebestämmelsen i en lag om ändring av lagen om biodrivmedel och flytande biobränslen bli upphävd.

De föreslagna lagarna avses träda i kraft den 1 januari 2021.

Betänkande EkUB 30/2020 rd

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Bakgrund och mål

Ett av de viktigaste målen med förslaget är att genomföra EU:s direktiv om förnybar energi (RED II). Biodrivmedel, flytande biobränslen och biomassabränslen ska uppfylla de hållbarhetskriterier och de kriterier för minskade växthusgasutsläpp som anges i direktivet. Direktivet föreskriver om ett bindande övergripande unionsmål: år 2030 ska andelen energi från förnybara energikällor i unionens slutliga energianvändning vara minst 32 procent.

Reformen genomförs genom en ändring av den så kallade hållbarhetslagen om biodrivmedel och flytande biobränslen. EU:s bestämmelser om hållbarhetskriterier föreslås bli uppfyllda så att det säkerställs att de biodrivmedel, flytande biobränslen och biomassabränslen som används i Finland är hållbara. Samtidigt vill man försäkra sig om att det inte blir en oskäligt stor administrativ börda för aktörerna att påvisa att hållbarhetskriterierna är uppfyllda.

Ekonomiutskottet anser att lagförslagen behövs och fyller sitt syfte och tillstyrker dem utan ändringar.

Förslagen och deras konsekvenser

Lagförslaget innebär att tillämpningsområdet för regleringen utvidgas till att också gälla fasta och gasformiga bränslen framställda av biomassa.

Den nya regleringen bestäms i stor utsträckning av RED II-direktivet. Vid en bedömning av förslaget till direktiv (EkUU 27/2018 rd) har ekonomiutskottet bland annat understrukt vikten av att säkerställa en stabil investeringsmiljö för produktionen av bioenergi och betydelsen av konsekvent och möjliggörande reglering. Förhandlingsresultatet beträffande direktivet har i det stora hela ansetts vara förenligt med Finlands mål.

Den föreslagna regleringen avser att säkerställa att de biodrivmedel, flytande biobränslen och biomassabränslen som förbrukas i Finland har producerats på ett hållbart sätt och att de kan vägas in i unionens bindande mål för förnybar energi 2030, i Finlands nationella insats och i förpliktelsen för andelen förnybar energi inom transportsektorn.

Ambitionen i den nationella beredningen av genomförandet av direktivet var att utnyttja befintliga nationella system och att minimera aktörernas administrativa börda. Det ska inte ställas några nationella tilläggs-kriterier för biodrivmedel. Dessutom har det ansetts lämpligt att undanta de minsta verksamhetsutövarna från tillämpningsområdet. Bestämmelserna omfattar nämligen anläggningar som använder minst 20 MW fasta biomassabränslen respektive minst 2 MW gasformiga biomassabränslen.

Reformen innebär trots det att antalet verksamhetsutövare som kommer att omfattas av tillsynen mångdubblas. För närvarande är det 15 verksamhetsutövare, och de uppskattas kunna bli upp till 150.

Betänkande EkUB 30/2020 rd

Hållbarhetskriterier för biomassa

Vad beträffar biomassa från jordbruket innebär förslaget att hållbarhetskriterierna uppdateras till behövliga delar. För drivmedel som framställts av avfall och restprodukter som kommer från jordbruksmark ska verksamhetsutövaren ha övervaknings- eller förvaltningsplaner för att hantera påverkan på jordbeskaffenheten och markens kollager.

Hållbarhetskriterierna för skogsbiomassa tas in i hållbarhetslagen i den form de har i direktivet. Hållbar skogsbiomassa ska uppfylla dels kriterierna för skogsbiomassa, dels det så kallade LU-LUCF-kriteriet. Kriterierna för skogsbiomassa innebär att det när skogsbiomassa tas måste tas hänsyn till att jordbeskaffenhet och skogens biologiska mångfald ska bevaras. Syftet med LU-LUCF-kriteriet är att säkerställa att skogens kolreserver och kolsänkor bevaras och förbättras.

Hur kriterierna uppfylls ska kontrolleras antingen för hela landet eller på regional nivå. Om ett land uppfyller kriterierna på landsnivå, anses den skogsbiomassa som härstammar från landet vara hållbar. Det har bedömts att Finland uppfyller kriterierna på landsnivå, och som bevis räcker det därför att biomassan har sitt ursprung i Finland. Om det inte finns bevis för att kriterierna på landsnivå är uppfyllda, kan skogsbiomassans hållbarhet påvisas på regional nivå. Då utreds de hållbarhetssystem som tillämpas på ursprungsområdet, och systemen måste säkerställa att kriterierna uppfylls.

I sitt utlåtande (MiUU 12/2020 rd — RP 70/2020 rd) till ekonomiutskottet bedömer miljöutskottet att de föreslagna reformerna samordnar aktörernas skyldigheter, höjer kravnivån och därmed gör bränslena mer hållbara. Å andra sidan lyfter miljöutskottet fram klimatresiliensen på lång sikt hos biomassa och det hot mot skogens mångfald som den ökade användningen av biomassa medför. Vidare anser miljöutskottet det viktigt att intensifiera uppföljningen och förbättra styrmedlen. Miljöutskottet betonar också att hållbart producerade bränslen från biomassa inte räcker till för att ersätta den globala efterfrågan på fossila bränslen. Följaktligen behöver vi teknik som inte baserar sig på förbränning samt syntetiska bränslen för att uppnå klimatneutralitet. Ekonomiutskottet håller med miljöutskottet. Enligt ekonomiutskottet är det av största vikt att regleringen av biodrivmedel säkerställer att råvaror används till långlivade produkter med högt förädlingsvärde och att den biologiska mångfalden bevaras.

Jord- och skogsbruksutskottet understryker i sitt utlåtande (JsUU 20/2020 rd — RP 70/2020 rd) särskilt vikten av förutsägbar och långsiktig reglering. Också ekonomiutskottet anser att en stabil investeringsmiljö är av stor vikt för att målet för förnybar energi ska uppnås. Samtidigt är det viktigt att konkurrensförhållandena på EU-nivå är likvärdiga och att konkurrensen mellan medlemsstaterna inte snedvrids. Sett i det perspektivet vore det problematiskt att fastställa nationella tilläggs-kriterier i det här läget. Ekonomiutskottet påpekar också att utsläppshandeln är EU:s viktigaste och ekonomiskt mest effektiva mekanism för att styra utsläppsminskningarna inom energisektorn. Med tanke på utsläppshandelns funktion finns det anledning att göra en kritisk bedömning av behovet av överlappande eller delvis överlappande separata styrmedel, exempelvis mål för förnybar energi, i den kommande regleringen.

Betänkande EkUB 30/2020 rd

Potentialen för syntetiska bränslen

Ekonomiutskottet understryker att biodrivmedel spelar en roll för att målet med klimatneutralitet ska nås fram till 2035. För minskningen av utsläpp inom den icke-handlande sektorn, ansvarsfördelningssektorn, spelar transportsektorn en viktig roll. I synnerhet i en övergångsfas intar biodrivmedel en framträdande roll i utsläppsminskningen. Den begränsade tillgången till hållbara råvaror för biodrivmedel innebär emellertid att transport och industri i större utsträckning måste använda syntetiska bränslen. Med dessa avses exempelvis så kallade elbränslen som framställs av el, väte och koldioxid.

I lagförslaget behandlas inte hållbarhetskriterierna för sådana förnybara flytande och gasformiga drivmedel för transporter som är av icke-biologiskt ursprung. Med dessa avses exempelvis så kallade elbränslen som framställs av el, väte och koldioxid. RED II-direktivet har dock ett kriterium för minskning av växthusgasutsläppen med 70 procent för den här typen av bränsle. Kriterier för att beräkna utsläppen från elbränslen är fortfarande under arbete. Enligt direktivet ska närmare bestämmelser utfärdas genom en delegerad akt från kommissionen senast den 31 december 2021. Ekonomiutskottet betonar här behovet av möjliggörande och teknikneutral reglering på EU-nivå och av standardisering och anser det vara viktigt att Finland i EU-beredningen arbetar för den typen av bestämmelser.

Konsekvenser för myndigheterna

I och med den aktuella regleringen kommer antalet verksamhetsutövare som omfattas av tillämpningsområdet att mångdubblas. Det kan bli ett problem visavi resurserna för tillsynen, systemens funktion och tidsramen för behandlingen. Systemet kommer dessutom att omfatta mindre aktörer än tidigare. Särskilt i det hänseendet är det viktigt att Energimyndigheten ser till att det finns relevant handledning, rådgivning och utbildning för verkställigheten av lagen. Ekonomiutskottet anser det vara viktigt att säkerställa tillräckligt snabb behandling av ansökningar och anser det vara av största vikt att Energimyndigheten har tillgång till adekvata resurser för att genomföra hållbarhetssystemet. Att döma av de uppgifter som utskottet har fått räcker resurserna i statsbudgeten för 2021 till, men utskottet anser det viktigt att följa hur resurserna räcker till och säkerställa att behandlingen av hållbarhetssystemen och förhandsbesluten inte fördröjs oskäligt mycket, eftersom de är viktiga för verksamhetsutövarna.

FÖRSLAG TILL BESLUT

Ekonomiutskottets förslag till beslut:

Riksdagen godkänner lagförslag 1 och 2 i proposition RP 70/2020 rd utan ändringar.

Betänkande EkUB 30/2020 rd

Helsingfors 6.11.2020

I den avgörande behandlingen deltog

ordförande Juhana Vartiainen saml
vice ordförande Hanna Kosonen cent
medlem Atte Harjanne gröna
medlem Mari Holopainen gröna
medlem Hannu Hoskonen cent
medlem Eeva Kalli cent
medlem Riitta Mäkinen sd
medlem Matias Mäkynen sd
medlem Sakari Puisto saf (delvis)
medlem Minna Reijonen saf
medlem Janne Sankelo saml
medlem Joakim Strand sv
medlem Johannes Yrttiaho vänst
ersättare Leena Meri saf.

Sekreterare var

utskottsråd Lauri Tenhunen.