

EKONOMIUTSKOTTETS BETÄNKANDE 9/2013 rd

Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lag om biodrivmedel och flytande biobränslen samt till vissa lagar som har samband med den

INLEDNING

Remiss

Riksdagen remitterade den 12 mars 2013 regeringens proposition med förslag till lag om biodrivmedel och flytande biobränslen samt till vissa lagar som har samband med den (RP 13/2013 rd) till ekonomiutskottet för beredning.

Utlåtanden

I enlighet med riksdagens beslut har grundlagsutskottet och miljöutskottet lämnat utlåtanden i ärendet. Utlåtandena (GrUU 12/2013 rd och MiUU 8/2013 rd) återges efter betänkandet.

Sakkunniga

Utskottet har hört

- regeringsråd Anja Liukko, arbets- och näringsministeriet
- ansvarig för projektet Hållbarhetskriterier Nora Kankaanrinta, Energimarknadsverket
- direktör Janne Rantala, Arizona Chemical Oy
- chef för affärsområdet pyrolysis Kasper Karhapää, Fortum Abp

- direktör Pekka Tuovinen, Neste Oil Abp
- direktör Marko Janhunen, UPM-Kymmene Abp
- expert Jukka Makkonen, Finsk Energiindustri rf
- avdelningschef Sami Nikander, Kemiindustrin r.f.
- skogsexpert Karoliina Niemi, Skogsindustri rf
- verkställande direktör Helena Vänskä, Oljebranschens Centralförbund rf.

Dessutom har skriftliga utlåtanden lämnats av

- jord- och skogsbruksministeriet
- kommunikationsministeriet
- miljöministeriet
- Tullen
- Forest BtL Ab
- Metsä Group
- Centralförbundet för lant- och skogsbruksproducenter MTK
- Bioenergia ry.

PROPOSITIONEN

I propositionen föreslår regeringen en lag om biodrivmedel och flytande biobränslen.

I lagen föreskrivs det om de krav som ska tillämpas vid bedömningen av hållbarheten hos

biodrivmedel inom transportområdet och flytande biobränslen som används för andra ändamål än transport. Det centrala vid bedömningen är minskningen av växthusgasutsläppen under bio-

drivmedlets eller det flytande biobränslets livscykel och biodrivmedlets eller det flytande biobränslets ursprung.

I lagen ingår också bestämmelser om det förfarande som ska iakttas för att visa att hållbarhetskriterierna är uppfyllda. Visandet av att hållbarhetskriterierna är uppfyllda grundar sig i princip på verksamhetsutövarens hållbarhetssystem. Utgående från hållbarhetssystemet har verksamhetsutövaren rätt att utfärda ett hållbarhetsintyg som bevis på att partiet med biodrivmedel eller flytande biobränsle eller det råvaruparti som biodrivmedlet eller det flytande bio-

bränslet framställts av uppfyller hållbarhetskriterierna.

I propositionen ingår dessutom förslag till lagar om ändring av lagen om främjande av användningen av biodrivmedel för transport, lagen om punktskatt på flytande bränslen, lagen om utsläppshandel och lagen om handel med utsläppsrätter för luftfart. Lagarna ska ändras så att regleringen i dem samordnas med bestämmelserna i lagen om biodrivmedel och flytande biobränslen.

De föreslagna lagarna avses träda i kraft den 1 juli 2013.

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Motivering

Ekonomiutskottet föreslår att lagförslagen godkänns enligt propositionen.

Allmänt

Målet med propositionen är att uppmuntra till hållbar användning av förnybar energi genom att det införs bestämmelser om hållbarhetskriterier för biodrivmedel och flytande biobränslen och kontroll av att kriterierna uppfyller kraven i RES-direktivet¹. Samtidigt genomförs nationellt bestämmelserna om hållbarhetskriterier enligt direktivet om bränslekvalitet².

Bland det viktigaste innehållet i de nya bestämmelserna märks hållbarhetskriterier, hållbarhetssystem för verksamhetsutövare och kontroll av att kriterierna är uppfyllda enligt RES-direktivet.

Regleringen gäller de verksamhetsutövare som har någon förpliktelse visavi hållbarhetskriterierna enligt följande: lagen om distributionskyldighet (446/2007), lagen om skatt på bränslen (1472/1994), lagen om utsläppshandel (311/2011), lagen om handel med utsläppsrätter

för luftfart (34/2008) och beslut om statsunderstöd.

En förutsättning för att ett biodrivmedel eller ett flytande biobränsle ska kunna beaktas i det nationella målet enligt RES-direktivet (förnybar energi ska stå för 38 procent av energiförbrukningen och 10 procent av energiförbrukningen i trafiken senast 2020) och de nationella förpliktelserna (t.ex. skyldigheten att distribuera biodrivmedel) är att hållbarhetskriterierna är uppfyllda. Också de nationella stödssystemen (t.ex. energistöd, skatteförmåner och handel med utsläpp) kräver att hållbarhetskriterierna är uppfyllda. Följaktligen har propositionen ett nära samband med EU:s mål för att öka användningen av förnybar energi och minska växthusgasutsläppen.

Propositionen kompletterar och specificerar de gällande reglerna. I vår nationella lagstiftning slopas hänvisningarna till direktivet. I stället tas de viktigaste bestämmelserna i direktivet in i lagen. En nyhet är att lagen får definitioner

¹ Europaparlamentets och rådets direktiv 2009/28/EG om främjande av användningen av energi från förnybara energikällor och om ändring och ett senare upphävande av direktiven 2001/77/EG och 2003/30/EG.

² Europaparlamentets och rådets direktiv 2009/30/EG om ändring av direktiv 98/70/EG, vad gäller specifikationer för bensin, diesel och gasoljor och införande av ett system för hur växthusgasutsläpp ska övervakas och minskas, om ändring av rådets direktiv 1999/32/EG, vad gäller specifikationen för bränsle som används av fartyg på inre vatten, och om upphävande av direktiv 93/12/EEG.

på restprodukt och restprodukt från bearbetning trots att de inte ingår direktivet. Vidare förtydligas procedurerna och koncentreras myndighetsuppgifterna till Energimarknadsverket. Verket ska bland annat ha till uppgift att godkänna verksamhetsutövarnas hållbarhetssystem och kontrollerer, lämna förhandsbesked om så kallad dubbelräkning³ och utöva tillsyn över visandet av att hållbarhetskriterierna är uppfyllda.

Ekonomiutskottet anser att utgångspunkterna i förslaget är motiverade. Också miljöutskottet tillstyrker de nya bestämmelserna i sitt utlåtande. Grundlagsutskottet anser att lagförslagen inte ger anledning till några konstitutionella anmärkningar.

Biodrivmedel och flytande biobränslen

Biodrivmedel och flytande biobränslen utvinns ur biomassa. Med biomassa avses i propositionen⁴ den biologiskt nedbrytbara delen av produkter, avfall och restprodukter⁵ från jordbruk ((inklusive material av vegetabiliskt och animaliskt ursprung), skogsbruk eller därmed förknippad industri eller från fiske eller vattenbruk, liksom den biologiskt nedbrytbara delen av industriavfall och kommunalt avfall. Biodrivmedel används för transport (t.ex. bioetanol och biodiesel) och flytande biobränslen som energi för andra ändamål, bland annat uppvärmning (pyrolysolja).

Transporter ger upphov till stora utsläpp av växthusgaser. Hos oss i Finland står utsläpp från transporter för ungefär 20 procent av våra totala utsläpp. På kortare sikt är biodrivmedlen, vid sidan av bättre energiprestanda för fordon, den viktigaste metoden att på ett hållbart sätt minska utsläppen från transporter. Finland har lagt skyl-

digheten att distribuera drivmedel för transport⁶ på en mer ambitiös nivå än EU, nämligen att biodrivmedel ska stå för 20 procent av energiförbrukningen för transporter 2020. På så sätt har man velat generera en förutsebar omvärld för nya investeringar. Målet är också att backa upp produktionen av andra generationens biodrivmedel.

I Finland har vi den högsta andelen biomassa i den totala energiförbrukningen bland industriländerna. Här spelar energi från trädbänsle en viktig roll och den står för ungefär en femtedel av vår energiproduktion. I likhet med miljöutskottet framhåller ekonomiutskottet att vår skogsindustri spelar en framträdande roll i ansträngningarna för att uppfylla målet för ökad användning av förnybar energi. Produktionen av biodrivmedel och den anknyttande tekniken är viktiga delar av vårt cleantechkluster och sektorn har en betydande tillväxtpotential också på den internationella marknaden. Den nationella marknaden måste fungera för att exporten ska kunna växa.

De nya bestämmelserna medverkar till att målen för användningen av flytande biobränslen och för utvecklingen inom denna sektor kan nås eftersom branschen får tydligare regler att hålla sig till, anser utskottet. Med hänvisning till RES-direktivet anser utskottet det viktigt att vi ökar användningen av i synnerhet avfall och restprodukter. Dessutom bör målet vara att en allt större del av vårt råvarubehov kan tillgodoses med inhemska råvaror.

Definitioner

Lagförslag 1 (4 §) innehåller definitioner på bland annat avfall, restprodukt från bearbetning och restprodukt. RES-direktivet innehåller inga sådana definitioner. De sakkunniga har välkomnat definitionerna i den nationella lagstiftningen. En fråga som dock kom upp i utskottet är om definitionen på restprodukt från bearbetning kan tillämpas på tallolja.

³ Energiinnehållet i biobränslen framställda av material som nämns i artikel 21.2 i RES-direktivet beaktas till det dubbla värdet vid uträkningen av uppfyllelsen av målet 10 procent förnybar energi och i de nationella kvot- och åläggandesystemen.

⁴ Definitionen i 4 § i lagförslag 1 och i 2 § i lagförslag 3 motsvarar artikel 2 led e i RES-direktivet.

⁵ Av biologiskt ursprung.

⁶ Lagen om främjande av användningen av biodrivmedel för transport (446/2007).

Restprodukt från bearbetning är ett ämne som uppstår i eller är slutprodukt i en produktionsprocess vars huvudsyfte inte är att producera ämnet och som inte avsiktligt har ändrats för att producera det. Råtallolja uppstår när såpa behandlas med syra i sulfatcellulosaprocessen. Vid tillverkning av sulfatcellulosa uppkommer det 20—50 kilo råtallolja per ton cellulosa.

Potentialen för tallolja i världen är ungefär 2,3 miljoner ton om året. En del av kapaciteten bränns upp direkt som såpa. Vid destillering av tallolja utnyttjas ungefär 1,5 miljoner ton av kapaciteten. Användningen för destillering har varit oförändrad de tio senaste åren. Uppskattningsvis 0,2 miljoner ton tallolja används för energiutvinning i förbränningsanläggningar. Den globala produktionskapaciteten överstiger efterfrågan med cirka 0,6 miljoner ton årligen⁷. I fjol producerades det 234 000 ton råtallolja i Finland, medan importen var 93 000 ton och exporten 51 000 ton. Destilleringskapaciteten i Finland är ungefär 300 000 ton.

Det har funnits ett visst motstånd mot att räkna in tallolja i definitionen på restprodukt från bearbetning eftersom det har ansetts att oljan på grund av syrabehandlingen ska tolkas som produkt. Följaktligen ska tallolja inte kunna räknas in i den så kallade dubbelberäkningen. De som företrätt denna ståndpunkt har också påpekat att användning av tallolja som biodrivmedel i större skala äventyrar möjligheterna att få adekvat tillgång för annan bearbetning (bl.a. lim, ytbehandlingsmaterial, tillverkning av målarfärg, livsmedel och bildäck).

De som talade för att tallolja tolkas som restprodukt från bearbetning har framhållit att biprodukter från produktionsprocessen inom skogsindustrin i så stor utsträckning som möjligt måste klassas som restprodukter från bearbetning. På så sätt kan det säkerställas att målen i RES-direktivet uppnås och att andra generationens inhemska biodrivmedel produceras. Tallolja behöver inte i så hög grad förbrännas i pro-

duktionen av värme, ånga och el om den utnyttjas i produktionen av biodrivmedel på hög bearbetningsnivå. Tallolja som biodrivmedel är ett steg framåt i utvecklingen av ny materialeffektiv biobränsleteknik. Detta backar samtidigt i väsentlig grad upp den pågående omstruktureringen av skogsindustrin. Utlåtandena hänvisar också till ett förhandsavgörande som Tullstyrelsen fattat med stöd av punktskattelagen. Där tolkades råtallolja som restprodukt från massaprocessen. Tolkningen har redan hunnit generera produktionsinvesteringar.

Utskottet påpekar att klassificeringen av tallolja och andra material som avfall, restprodukt från bearbetning eller restprodukt enligt 5, 14 och 38 § i lagförslag 1 bygger på en samlad bedömning och prövning från fall till fall. Det går således inte att kategoriskt tolka ett enskilt material exempelvis som restprodukt från bearbetning eller undanta det från definitionen. I likhet med miljöutskottet konstaterar ekonomiutskottet att restprodukter från skogsbruk och restprodukter från bearbetning inom skogsindustrin spelar en viktig roll i ansträngningarna för att uppfylla distributionsmålet 20 procent för biodrivmedel och den anknyttande drivmedelsproduktionen.

Med de nya bestämmelserna förs beslutsansvaret över på Energimarknadsverket. I behandlingen av och besluten om ansökningar ska verket följa principerna för god förvaltning, bland annat insyn, likaså förvaltningslagen och lagen om offentlighet i myndigheternas verksamhet (621/1999). Utskottet betonar att de berörda parterna måste kunna lita på att myndigheterna har en konsekvent tolkningslinje.

Hållbarhetskriterier och kontroll av överensstämmelse

Hållbarhetskriterierna och systemet för att kontrollera dem är en central del av den nya lagstiftningen. Hållbarhetskriterier som ingår i RES-direktivet är minskade utsläpp av växthusgaser, biologisk mångfald, förändrad markanvändning, dikning av torvmark och jordbruksråvaror. Avfall och restprodukter från bearbetning måste

⁷ Exempelvis det kommande bioraffinaderiet i Villmanstrand beräknas använda 100 000—200 000 ton tallolja om året.

uppfylla kriteriet för minskade växthusgasutsläpp. I överensstämmelse med RES-direktivet ska kriterierna inte tillämpas på fasta bränslen, exempelvis skogsflis.

Bestämmelserna (5—10 §) om hållbarhetskriterierna och tillämpningen av dem i lagförslag 1 motsvarar artikel 17 i RES-direktivet. Enligt 11 § kan närmare bestämmelser om kriterierna utfärdas genom förordning av statsrådet. Kommentarer till utskottet pekar på att det räcker med bestämmelser på lagnivå, men att det trots det finns ett tydligt behov av instruktioner och råd på lägre nivå.

De sakkunnig ansåg att de nuvarande certifikaten måste kunna användas vid kontroller och även i övrigt måste man kunna utnyttja befintliga system. Precis som regeringen säger kan företagen tillämpa befintliga kontrollsystem, förutsatt att skogscertifikat och andra certifieringar uppfyller hållbarhetskriterierna i artikel 17 i RES-direktivet och 2 kap. i lagförslaget. Ekonomiutskottet understryker att de närmare bestämmelser och anvisningar som får utfärdas med stöd av 11, 12 och 31 § måste medverka till att minska verksamhetsutövarnas administrativa börda och skapa ett fungerande ramverk för den nationella tillämpningen av reglerna.

Avslutningsvis

För närvarande pågår ett lagstiftningsprojekt i EU⁸ som avser att begränsa användningen av biodrivmedel från livsmedel när kravet på förnybar energi för transporter ska uppfyllas. De nya reglerna kommer att medföra ändringar i bland

annat hållbarhetskriterierna. Enligt vad utskottet erfar förbereder kommissionen också ett förslag om att utsträcka hållbarhetskriterierna till fast (t.ex. skogsflis) och gasformig biomassa. Förslaget om hållbarhetskriterier för fast och gasformig biomassa i energiproduktion förväntas komma sommaren 2013. I dag berörs 10—20 aktörer av tillståndskrav och tillsyn, men i framtiden kan det hända att mångdubbelt fler söker tillstånd. Det är visserligen motiverat att den pågående regeländringen inte förutses i propositionen. Trots det bör den planerade utvidgningen beaktas när förvaltningspraxis för det nya kontroll- och övervakningssystemet ses över.

Energimarknadsverket kommer att spela en framträdande roll för att lagen ska tillämpas smidigt. I utlåtandena till utskottet påpekas det att lagens snabba ikraftträdande medför en del praktiska problem och att det därför behövs information för att övergångsperioden ska bli smidig. Samtidigt kan man förutse att förhandsbeskeden (38 § i lagförslag 1) kommer att vara mycket viktiga för aktörerna. Precis som miljöutskottet understryker ekonomiutskottet att det måste gå att planera verksamheten långsiktigt med stöd av ett förhandsbesked.

Utskottets förslag till beslut

Riksdagen

godkänner lagförslaget utan ändringar.

⁸ Ändrad markanvändning som indirekt följd av bio-bränsleproduktion (ILUC); COM(2012) 595 final (U 76/2012 rd — EkUU 7/2013 rd).

EkUB 9/2013 rd — RP 13/2013 rd

Helsingfors den 26 april 2013

I den avgörande behandlingen deltog

ordf. Mauri Pekkarinen /cent
vordf. Marjo Matikainen-Kallström /saml
medl. Lars Erik Gästgivars /sv
Teuvo Hakkarainen /saf (delvis)
Harri Jaskari /saml
Pia Kauma /saml
Miapetra Kumpula-Natri /sd (delvis)
Jukka Kärnä /sd

Eero Lehti /saml (delvis)
Paula Lehtomäki /cent
Päivi Lipponen /sd (delvis)
Jari Myllykoski /vänst
Martti Mölsä /saf (delvis)
Sirpa Paatero /sd
Arto Pirttilahti /cent
Kaj Turunen /saf.

Sekreterare var

utskottsråd Tuula Kulovesi.