

Jord- och skogsbruksutskottet

Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lag om ändring av lagen om biodrivmedel, flytande biobränslen och biomassabränslen samt till lag om upphävande av 7 § 7 mom. i lagen om främjande av användningen av förnybara drivmedel för transport

Till ekonomiutskottet

INLEDNING

Remiss

Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lag om ändring av lagen om biodrivmedel, flytande biobränslen och biomassabränslen samt till lag om upphävande av 7 § 7 mom. i lagen om främjande av användningen av förnybara drivmedel för transport (RP 37/2025 rd): Ärendet har remitterats till jord- och skogsbruksutskottet för utlåtande till ekonomiutskottet.

Sakkunniga

Utskottet har hört

- specialsakkunnig Harri Haavisto, arbets- och näringsministeriet
- konsultativ tjänsteman Kaisa Pirkola, jord- och skogsbruksministeriet
- ledande sakkunnig Mari Tenhovirta, Energimyndigheten
- chefsforskare Laura Sokka, Finlands miljöcentral
- branschchef Hannes Tuohiniitty, Bioenergi rf
- energiexpert Anssi Kainulainen, Centraförbundet för lant- och skogsbruksproducenter MTK
- skogspolitisk chef Mika Salmi, Skogsindustrin rf
- ledande biogasexpert Anna Virolainen-Hynnä, Biokretslopp och Biogas Finland rf.

Skriftligt yttrande har lämnats av

- miljöministeriet
- Naturresursinstitutet
- Finsk Energiindustri rf
- Finlands Sågindustri rf
- Finlands naturskyddsförbund rf.

Inget yttrande av

- Svenska lantbruksproducenternas centraförbund SLC rf.

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Allmänt om propositionen

Regeringen föreslår att lagen om biodrivmedel, flytande biobränslen och biomassabränslen, den så kallade hållbarhetslagen, ändras. Bakgrunden till propositionen är en ändring av direktivet om förnybar energi (det så kallade RED III-direktivet), som antogs den 18 oktober 2023. EU:s och andra aktörers ansträngningar att övergå från fossila energikällor till förnybar energi har ökat koldioxidutsläppen från energianvändning av biomassa. Den ökade användningen av skogsbiomassa har för sin del lett till minskade kolsänkor. De uppdaterade hållbarhetskriterierna för biomassa från förnybara energikällor syftar till att minska dessa identifierade negativa effekter på klimatet och naturen. Genom de föreslagna lagändringarna genomförs RED III-direktivets bestämmelser om bioenergens hållbarhet samt bestämmelser om förnybara bränslen av icke-biologiskt ursprung, det vill säga så kallade RFNBO-bränslen, och bestämmelser om unionens databas.

I propositionen föreslår regeringen att tillämpningsområdet för det gällande nationella systemet utvidgas och att direktivets ändringar i hållbarhetskriterierna för agrobiomassa och skogsbiomassa sätts nationellt i kraft. Syftet med propositionen är att säkerställa att de biodrivmedel, flytande biobränslen och biomassabränslen samt RFNBO-bränslen som används i Finland har producerats på ett hållbart sätt och att de kan beaktas i EU:s bindande mål för förnybar energi 2030, i den nationella insats som Finland fastställt och i skyldigheten avseende andelen förnybar energi inom transportsektorn. Jord- och skogsbruksutskottet välkomnar propositionens syften och granskar i sitt utlåtande omständigheter som är av betydelse för utskottets ansvarsområde, det vill säga särskilt regleringsförslagen om hållbarheten hos biomassor från jord- och skogsbruket samt den administrativa börda som verifieringen av hållbarheten medför för aktörerna inom jord- och skogsbruket.

Hållbarhetskriterier för biomassor från jord- och skogsbruket

Enligt propositionen föreslås det endast smärre ändringar i hållbarhetskriterierna för agrobiomassa. Verifieringen av agrobiomassornas hållbarhet baserar sig fortfarande på separat granskning av varje parti. Till de förbjudna områdena som gäller biologisk mångfald läggs till två nya typer av områden, nämligen urskogar enligt definitionen i det land där skogen finns, och hedmark. Ändringarna innebär i praktiken att hållbar agrobiomassa inte får tas från arealer som i januari 2008 eller därefter har klassificerats som till exempel hedmark eller gammal skog. Denna avgränsning bedöms i praktiken inte ha någon väsentlig betydelse i Finland. Enligt propositionen finns största delen av hedarna i Finland inom naturskyddsområden. Definitionen av gammal skog kommer i sin tur att basera sig på statsrådets principbeslut av den 20 mars 2025 om skyddet av gamla skogar.

Verifieringen av skogsbiomassornas hållbarhet grundar sig till skillnad från agrobiomassorna på en så kallad riskbaserad modell som redan ingick i det tidigare RED II-direktivet. Denna riskbaserade modell bibehålls i RED III-direktivet. Den riskbaserade modellen består av två nivåer, det vill säga om uppgifter på landnivå inte finns att tillgå, kan motsvarande uppgifter verifieras på nivå för virkets ursprungsområde. Verksamhetsutövarna kan alltså fortfarande visa att hållbarhetskriterierna uppfylls på landnivå, om staten har gällande nationella lagar eller lagar på lägre

Utlåtande JsUU 16/2025 rd

nivå än nationell nivå och det finns övervaknings- och kontrollsystem som säkerställer biomasornas hållbarhet. I propositionen bedöms Finland uppfylla de uppdaterade krav som gäller bestämmelserna om den riskbaserade bedömningen på landnivå utan att det behöver göras ändringar i den nationella lagstiftningen om markanvändning, användningen av skogar eller miljöskydd och naturvård. Jord- och skogsbruksutskottet anser det vara ytterst viktigt att bedömningen av skogsbiomassornas hållbarhet även i fortsättningen sker på landnivå utifrån den riskbaserade modellen.

Utvidgningen av de så kallade förbjudna områdena i hållbarhetskriterierna till att gälla skogsbiomassa innebär bland annat att skogsbiomassa inte räknas som en hållbar energikälla om den härstammar från gammal skog. Enligt RED III-direktivet ska gammal skog definieras i enlighet med definitionen i det land där skogen finns. Det föreslås att hållbarhetslagens 7 § om biologisk mångfald kompletteras med gammal skog som mark med biologisk mångfald. På motsvarande sätt som i fråga om agrobiomassa kommer definitionen av gammal skog enligt propositionen att basera sig på statsrådets principbeslut av den 20 mars 2025 om skyddet av gamla skogar. Antalet gamla skogar som lämnas utanför skyddsområdena har uppskattats vara relativt litet. Jord- och skogsbruksutskottet anser att den avgränsning av gamla skogar som föreslås i propositionen är tydlig och därmed motiverad också med tanke på aktörernas rättsskydd.

RED III-direktivet innehåller nya skyldigheter för medlemsstaterna att säkerställa att användningen av skogsbiomassa överensstämmer med klimatmålen i LULUCF-förordningen om utsläpp och upptag inom markanvändningssektorn. I propositionen föreslås bestämmelser i 10 a § om dessa krav gällande markanvändning, ändrad markanvändning och skogsbruk. I detaljmotiven till paragrafen konstateras att den precisering som nu görs i bestämmelsen inte påverkar granskningen av LULUCF-kriteriet i Finland. I de yttranden som utskottet fått har det uttryckts oro över att även om ändringen av regleringen inte har några direkta konsekvenser, kan klimatmålen i LULUCF-förordningen under de kommande åtagandeperioderna ha oförutsedda konsekvenser också för den riskbaserade bedömningen på landnivå. Jord- och skogsbruksutskottet konstaterar att de nya kraven på förenlighet i RED III-direktivet betonar behovet av att utveckla beräkningsmetoderna för bedömning av klimatkonsekvenserna av kolsänkor, kollager och användning av biomassa. Våren 2025 beslutade regeringen i samband med behandlingen av planen för de offentliga finanserna anvisa 8 miljoner euro för utveckling av beräkningen av kolsänkor och kollager med hjälp av ett observationssystem. Utskottet anser det vara viktigt att detta utvecklingsarbete inleds så snabbt som möjligt i nära samarbete mellan olika förvaltningsområden och forskningsinstitut.

Ändring av storleksgränsen för anläggningar samt godkännandeförfarandets funktionalitet

Enligt propositionen ska biomassabränslen i fortsättningen uppfylla direktivets hållbarhetskriterier när det gäller anläggningar med en sammanlagd installerad tillförd effekt på minst 7,5 megawatt. Denna sänkning av storleksgränsen för anläggningar är en central ändring också i fråga om anläggningar som använder skogsbiomassa. I Finland innebär ändringen att ungefär 70 nya anläggningar omfattas av tillämpningsområdet. Sänkningen av storleksgränsen för anläggningar kommer att öka den administrativa bördan för dessa mindre anläggningar. Verksamhetsutövare som använder skogsbiomassa ska dessutom i sitt hållbarhetssystem ta in en försäkran om att skogsbiomassan inte har tagits från förbjudna områden. I sitt yttrande till utskottet lyfter Ener-

Utlåtande JsUU 16/2025 rd

gimyndigheten fram att ändringen av hållbarhetskriterierna förutsätter en ny bedömning av kraven på skogsbiomassa också i fråga om andra upphandlingsländer än Finland. Ändringarna i hållbarhetslagen ökar således sammantaget betydligt både verksamhetsutövarnas administrativa börda och Energimyndighetens arbetsbörda.

Propositionen strävar efter att minska de minsta aktörernas administrativa börda genom att föreslå ett nationellt undantag i fråga om rapporteringsskyldigheten för anläggningar med en sammanlagd tillförd effekt på mindre än 2 megawatt. Jord- och skogsbruksutskottet anser att detta undantag från rapporteringsskyldigheten är viktigt, men konstaterar samtidigt att verifieringen av hållbarheten trots de lättnader som redan gjorts i förfarandet medför en betydande administrativ börda för små aktörer. I de yttranden som utskottet fått har det därför föreslagits att det införs ett nytt förenklat kontrollförfarande för under 20 megawatts anläggningar. Utskottet anser att ett sådant förfarande är viktigt särskilt för små och medelstora företag för att minska den administrativa bördan. Genom att ytterligare förenkla förfarandet är det också möjligt att minska trycket på att behandla ansökningar vid Energimyndigheten och att förebygga anhopning av ansökningar.

I de yttranden som jord- och skogsbruksutskottet fått har det uttryckts oro över Energimyndighetens resurser och kontrollörernas tillräcklighet. I propositionen nämns att behandlingstiden för ansökningar redan nu har varit upp till 2 år från den tidpunkt att ansökan lämnades in. När nya verksamhetsutövare omfattas av lagstiftningen och skyldigheterna ökar hos myndigheterna och de kontrollörer som utför myndighetsuppgifter, behövs det fler kontrollörer än för närvarande och tillräckliga resurser för myndigheten för att säkerställa ett smidigt godkännandeförfarande. Enligt propositionen fattas beslut om eventuella tilläggsanslag som en del av budgetpropositionen eller planen för de offentliga finanserna. Jord- och skogsbruksutskottet konstaterar att Energimyndigheten i planen för de offentliga finanserna för 2026—2029 (SRR 2/2025 rd) anvisas ett tillägg på 1,2 miljoner euro per år bland annat för flera EU-relaterade skyldigheter. Utskottet anser det vara viktigt att detta tilläggsanslag kan utnyttjas så att behandlingstiderna för ansökningarna kan påskyndas.

Övergångsperioder

Enligt propositionen har medlemsstaterna haft tid fram till den 21 maj 2025 att genomföra behövliga nationella författningsändringar. Därför avses de föreslagna lagarna träda i kraft så snart som möjligt. I den föreslagna hållbarhetslagen ingår vissa övergångsbestämmelser för att trygga en tillräcklig genomförandetid. Kraven kan verifieras retroaktivt genom att lämna in en ansökan om godkännande eller ändring till Energimyndigheten senast den 31 december 2025, och rapporten om uppfyllande av hållbarhetskriterierna 2025 ska lämnas in före mars 2026. De tidsfrister som föreslås i övergångsbestämmelserna är dock fortfarande mycket stränga med tanke på den administrativa börda som regleringen medför för verksamhetsutövare och Energimyndigheten. Jord- och skogsbruksutskottet fäster ekonomiutskottets uppmärksamhet vid dessa stränga tidsfrister och uppmanar att ytterligare utreda möjligheten att ändra bestämmelserna om övergångsperioder.

FÖRSLAG TILL BESLUT

Jord- och skogsbruksutskottet föreslår

Utlåtande JsUU 16/2025 rd

att ekonomiutskottet beaktar det som sägs ovan.

Helsingfors 22.5.2025

I den avgörande behandlingen deltog

ordförande Jenna Simula saf
vice ordförande Anne Kalmari cent
medlem Tiina Elo gröna
medlem Ritva Elomaa saf
medlem Veronika Honkasalo vänst
medlem Janne Jukkola saml
medlem Antti Kangas saf
medlem Teemu Kinnari saml
medlem Milla Lahdenperä saml
medlem Helena Marttila sd
medlem Anders Norrback sv
medlem Timo Suhonen sd
medlem Eerikki Viljanen cent (delvis).

Sekreterare var

utskottsråd Tuire Taina.

Utlåtande JsUU 16/2025 rd

Avvikande mening

Avvikande mening

Motivering

Vi kan inte instämma i utskottets ståndpunkt, eftersom proposition 37/2025 rd innehåller definitioner som är problematiska med tanke på kraven i Europeiska unionens direktiv om förnybar energi och förbiser behövliga fakta med tanke på bedömningen av hållbarheten hos bränslen som produceras av skogsbiomassa.

Skogarnas kolsänkor och skogsnaturen har bevisligen påverkats i betydande grad av virkesanvändning och skogsavverkning. Beaktandet och minimeringen av dessa konsekvenser borde ingå i det nationella genomförandet av direktivet om förnybar energi, men så är inte fallet. Propositionen beaktar inte i tillräcklig utsträckning hur hållbarheten hos träbaserade bränslen bedöms i förhållande till kolsänkorna inom LULUCF-sektorn och den biologiska mångfalden. Förslaget innehåller många betydande problem i fråga om både natur- och klimatkonsekvenserna och förbigår på så sätt många olägenheter som också direktivet om förnybar energi förpliktar till att bedöma.

Enligt direktivet om förnybar energi ska produktionen av biodrivmedel, flytande biobränslen och biomassabränslen som produceras från inhemsk skogsbiomassa vara förenlig med medlemsstaternas åtaganden och mål enligt LULUCF-förordningen och med de åtgärder som medlemsstaterna föreslår i sina nationella energi- och klimatplaner. Detta förverkligas för närvarande inte i Finland och propositionen föreslår inga metoder för att rätta till situationen. Finland ligger betydligt efter målen för LULUCF-sektorn. Finlands mål för LULUCF-sektorn är efter tekniska korrigeringar omkring -11 megaton koldioxidekvivalenter (CO₂-ekv.) under åtagandeperioden 2021—2025 och omkring 2,9 CO₂-ekv. fram till 2030. Som Finlands miljöcentral säger i sitt yttrande till utskottet kommer Finland enligt nuvarande uppgifter inte att komma ens nära sina åtaganden enligt LULUCF-förordningen, och även efter den flexibilitet som anges i LULUCF-förordningen kommer det att uppstå ett underskott på tiotals miljoner ton koldioxidekvivalenter fram till 2030. Propositionen visar inte hur man i fråga om användningen av skogsbiomassa kan bedöma och säkerställa att de rapporterade utsläppen inom markanvändningssektorn inte överskrider upptaget.

De många punkterna i 10 § i lagförslaget är problematiska med tanke på miljön. I fråga om punkterna 4 a—c om skörd av subbar och rötter, förlust av urskog och gammal skog samt effekter på känslig mark, fastställs att man ska sträva efter att förhindra negativ påverkan. Man borde däremot tydligare ange att negativ påverkan inte får uppstå.

Energianvändningen av stubbar och rötter är skadlig med tanke på markens kollager. Just andelen av utsläppen från mark är mycket betydande för minskningen av kolsänkorna i Finlands skogar. Därför bör energianvändning av rötter och stubbar tydligare uteslutas i stället för att undvikas.

När det gäller markens känslighet (10 § 4 c-punkten) bör man utöver att förebygga negativ påverkan också uppmärksamma att propositionen inte beaktar alla miljöer med känslig mark. Naturre-

Utlåtande JsUU 16/2025 rd
Avvikande mening

sursinstitutet har påpekat för utskottet att propositionsmotiven helt förbigår all torvmark, trots att avverkning också där kan orsaka betydande fysikaliska och kemiska förändringar i marken.

Formuleringen i 10 § 4b-punkten bör vara ”förhindras” i stället för ”undviks”. I Finland finns det kvar endast få skogar som är värdefulla, gamla och i naturtillstånd eller motsvarande tillstånd och de måste sparas för att stoppa förlusten av biologisk mångfald. Tyvärr är användningen av skogsenergi i Finland fortfarande inte på en hållbar nivå till denna del, utan det har också under den allra senaste tiden kommit fram fall där gamla skogar har avverkats och använts som energi.

När det gäller att förhindra att gamla skogar försvinner är det också oroväckande hur kriterierna för gammal skogar för närvarande har fastställts. Kriterierna står i strid med vetenskaplig kunskap och utesluter många skogar som är värda att skyddas, gamla eller i naturtillstånd.

Det är också viktigt att beakta att propositionen inte syftar till att ändra det faktum att principen om kaskadanvändning enligt direktivet om förnybar energi för närvarande inte följs i Finland. I Finland används för närvarande också förädlingsbart virke för energiutvinning. Propositionen innehåller inga ändringar som syftar till att säkerställa att principen om kaskadanvändning följs.

Avvikande mening

Vi föreslår

att ekonomiutskottet beaktar det som sägs ovan.

Helsingfors 22.5.2025

Tiina Elo gröna
Veronika Honkasalo vänst