

Jord- och skogsbruksutskottet

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 jord- och skogsbruksutskottet för utlåtande till ekonomiutskottet.

Sakkunniga

Utskottet har hört

- specialsakkunnig Nicoleta Kaitazis, arbets- och näringsministeriet
- specialsakkunnig Harri Haavisto, arbets- och näringsministeriet
- överinspektör Veli-Pekka Reskola, jord- och skogsbruksministeriet
- jurist Oona Niemi, Energimyndigheten
- ledande expert Mari Tenhovirta, Energimyndigheten
- verksamhetsledare Anna Virolainen-Hynnä, Biokretslopp och Biogas Finland rf.

Skriftligt yttrande har lämnats av

- Naturresursinstitutet
- Finlands klimatpanel
- Centraförbundet för lant- och skogsbruksproducenter MTK
- Svenska Lantbruksproducenternas Centraförbund SLC rf
- Bioenergi rf
- Livsmedelsindustriförbundet rf
- Koneyrittäjät ry
- Skogsindustrin rf
- Finlands Sågindustri rf
- Finlands naturskyddsförbund rf.

Inget yttrande av

- Livsmedelsverket.

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Allmänt om distributionsskyldigheten

Syftet med lagen om främjande av användningen av förnybara drivmedel för transport (nedan lagen om distributionsskyldighet) är att främja användningen av förnybara drivmedel för att motorbensen, dieselolja och naturgas ska kunna ersättas i trafiken. Det huvudsakliga syftet med propositionen är att få lagen om distributionsskyldighet och annan anknytande lagstiftning att motsvara skrivningarna i regeringsprogrammet samt de ändringar som gjorts i direktivet om främjande av energi från förnybara energikällor, alltså det så kallade RED III-direktivet. Regeringen föreslår att nivåerna på distributionsskyldigheten 2025—2027 ändras i överensstämmelse med regeringsprogrammet så att de stiger måttfullt från nivån 2024, men ändå ligger på en lägre nivå än enligt den gällande lagstiftningen. Också nivåerna på tilläggsskyldigheten ska enligt förslaget sänkas för åren 2026 och 2027. I propositionen föreslås inga ändringar i distributionsskyldighetsnivåerna för 2028—2030. Distributionsskyldigheten stiger enligt propositionen stegvis från nuvarande 13,5 procent till 22,5 procent före 2027 och ytterligare till 31 procent 2028.

En annan ändring som ingår i propositionen är ett förslag att sänka påföljdsavgiftsnivåerna enligt den gällande lagen för åren 2024—2027. I fråga om förnybara bränslen av icke-biologiskt ursprung (RFNBO) föreslås en egen gradvis ökande skyldighet att uppfylla minimiandelen för åren 2028—2030. Minimiandelen föreslås bli fyra procentenheter 2030. En mer ambitiös skyldighet att uppfylla minimiandelen RFNBO-bränslen än vad som anges i RED III-direktivet anses enligt propositionen främja utvecklingen av den nationella vätgasekonomin, avskiljningen och utnyttjandet av biobaserad koldioxid samt uppkomsten av nya investeringar i Finland. Dessutom ska sådan förnybar el för transporter som levererats via laddningspunkter som är tillgängliga för allmänheten fogas till metoderna för fullgörande av distributionsskyldigheten.

Metoder för att minska utsläppen från vägtrafiken är utöver distributionsskyldigheten också andra åtgärder för att främja ibruktage av alternativa drivmedel inom vägtrafiken samt utsläppshandeln, som utvidgas med stöd av EU:s klimatlagstiftning. Riksdagen behandlar för närvarande också regeringens proposition med förslag till lag om handel med utsläppsrätter för distribution av fossila bränslen (RP 119/2024 rd). Jord- och skogsbruksutskottet kommer att lämna ett separat utlåtande om propositionen till ekonomiutskottet. Ändringarna i distributionsskyldigheten inverkar också på hur stor andel av bränsleblandningen som är fossilt bränsle och därmed hör till tillämpningsområdet för den nya lagen om utsläppshandel. Utskottet betonar att styrmedlen för och utsläppen från vägtrafiken måste granskas som helhet och att också de sammantagna konsekvenserna av lagförslagen måste bedömas.

Enligt propositionen minskar sänkningen av distributionsskyldigheten avsevärt behovet av förnybara drivmedel inom vägtrafiken 2025—2027. De sänkta nivåerna på distributionsskyldigheten för 2025—2027 sänker det uppskattade pumppriset på diesel med cirka 6—7 cent per liter och det uppskattade pumppriset på E10-bensin med lika mycket, det vill säga cirka 6—7 cent per liter, beroende på vilket år som granskas. Uppskattningarna av pumppriserna är dock förenade med osäkerhetsfaktorer, eftersom bränslepriset i väsentlig grad påverkas av världsmarknadspriset på olja och regleringsändringarna bland annat i utsläppshandeln och beskattningen av fossila bränslen. Ändringarna i nivåerna på distributionsskyldigheten ökar enligt propositionen utsläppen från

Utlåtande JsUU 21/2024 rd

vägtrafiken med 1,342 miljoner ton år 2025, 0,993 miljoner ton år 2026 och 0,759 miljoner ton år 2027 jämfört med den nuvarande lagstiftningen. Sänkningen av distributionsskyldigheten och den nya minimiandelen bedöms i propositionen fördröja ökningen av efterfrågan på biogas, öka osäkerheten kring den framtida efterfrågan och därmed göra investeringar i branschen mindre attraktiva.

Inom jord- och skogsbruksutskottets ansvarsområde kommer konsekvenserna särskilt att beröra biogasanläggningar vid gårdar samt små biogasanläggningar som drivs av landsbygdsföretag. Utskottet konstaterar att främjandet av biogasproduktionen gör det möjligt att minska livsmedelskedjans klimatutsläpp såväl inom primärproduktionen som inom förädlingsindustrin. Samtidigt stöder det självförsörjningen i fråga om energi och gödselmedel och erbjuder nya inkomstkällor för primärproduktionen. Biogasanläggningar vid gårdsbruksenheter är för närvarande små till storleken och producerar oftast el och värme för gårdscentralens behov. Den ökade användningen av biogas i trafiken kan öppna nya utsikter också för jordbrukssektorns biogasproduktion. Fördelen med biogas är att gasdrivna fordon också finns tillgängliga för tung trafik.

Enligt regeringsprogrammet ska investeringsmiljön för biogas säkerställas och framställningen och distributionen av inhemskt biobränsle och inhemsk biogas som lämpar sig för i synnerhet den tunga trafikens behov ska främjas. Som det konstateras i propositionen ökar dock osäkerheten till följd av de ändringar som nu görs i distributionsskyldigheten för biogas, vilket avspeglas negativt i investeringsbesluten inom biogassektorn. Jord- och skogsbruksutskottet beklagar detta och anser att gårdarnas investeringar i biogasanläggningar också i fortsättningen är viktiga med tanke på energisjälvförsörjningen, försörjningsberedskapen och målen för utsläppsminskningen. Enligt regeringsprogrammet ska man påskynda tillståndprocessen och se till att finansieringen sporrar till att öka biogasproduktionen. Utskottet påskyndar främjandet av dessa åtgärder enligt regeringsprogrammet.

Den överskjutande delen av distributionsskyldigheten

Redan i den gällande lagen om distributionsskyldighet föreskrivs det om den överskjutande delen av distributionsskyldigheten, dvs. distributörens möjlighet att vid beräkningen av distributionsskyldigheten för det följande kalenderåret utnyttja den mängd förnybara drivmedel som levererats till konsumtion och som har överstigit distributionsskyldigheten. Den mängd som överförs får i regel vara högst 30 procent av den energimängd som motsvarar distributionsskyldigheten för det kalenderår då överskridningen skedde. Det har dock föreskrivits temporära undantag från denna begränsning av den överskjutande delen. Undantagen gällde 2022 och 2023. Enligt undantagsbestämmelserna kan den överskjutande delen 2022 och 2023 i sin helhet beaktas vid uppfyllandet av distributionsskyldigheten för det följande kalenderåret. Enligt de preliminära uppgifterna i propositionen var omfattningen av den överskjutande delen stor 2022 och 2023. Exempelvis år 2023 var distributionsskyldigheten 13,5 procent, medan den förverkligade andelen var 18,62 procent.

Regeringen föreslår ändringar i bestämmelserna om överskjutande del så att de beaktar utvidgningen av distributionsskyldighetens tillämpningsområde till förnybar el för transporter och möjligheten att fullgöra distributionsskyldigheten också genom en flexibilitetsmekanism. Dessutom föreslås det i propositionen att giltighetstiden för bestämmelsen om överskjutande del 2023 för-

Utlåtande JsUU 21/2024 rd

längs till utgången av 2025, eftersom den mängd drivmedel som levererats till konsumtion 2024 först då fastställs av Energimyndigheten. I de yttranden som lämnats till utskottet har det lyfts fram en möjlighet att på förhand tillåta en temporär möjlighet till överskjutande del för tilläggs-skyldigheten 2025—2027 på motsvarande sätt som för 2022—2023. En möjlighet till temporär överskjutande del kan bidra till att dämpa höjningen av nivån på skyldigheten med 8,5 procentenheter mellan 2027 och 2028. Jord- och skogsbruksutskottet anser att den överskjutande delen av distributionsskyldigheten är ett viktigt sätt att skapa flexibilitet i lagstiftningen. Utskottet menar att det är motiverat att överväga att fortsätta med en temporär överskjutande del också under de närmaste åren.

Flexibilitetsmekanismen för distributionsskyldigheten

I propositionen föreslås bestämmelser om en så kallad flexibilitetsmekanism för distributions-skyldigheten, inom ramen för vilken distributören kan fullgöra distributionsskyldigheten genom att finansiera andra alternativa utsläppsminskningssåtgärder inom ansvarsfördelningssektorn och markanvändningssektorn som genomförs i Finland. Det föreslås att den andel av distributions-skyldigheten som ska fullgöras med flexibilitetsmekanismen begränsas, eftersom avsikten är att i initialfasen göra ett pilotförsök med hur flexibilitetsmekanismen fungerar. Det föreslås att ikraftträdandet av alternativa åtgärder för minskning av utsläpp inom markanvändningssektorn graderas så att åtgärderna inom markanvändningssektorn kan godkännas för distributionsskyldig-het senast från och med 2028. Flexibilitetsmekanismen i distributionsskyldigheten är en distribu-törsdriven mekanism, dvs. distributören måste själv hitta de partner med vilka den genomför al-ternativa utsläppsminskningssåtgärder. Flexibilitetsmekanismen kan särskilt vara till nytta för fö-retag som genomför alternativa utsläppsminskningssåtgärder, men verksamhetens omfattning be-ror på distributörernas vilja att utnyttja flexibilitetsmekanismen. Jord- och skogsbruksutskottet anser att förslaget om flexibilitetsmekanismen och beaktandet av åtgärder utanför ansvarsfördel-ningssektorn i mekanismen i princip är välkommet.

Enligt propositionen är det möjligt att genom alternativa utsläppsminskningssåtgärder inom an-svarsfördelningssektorn fullgöra 5,5 procentenheter av distributionsskyldigheten. Genom förord-ning av statsrådet avses det senare införas bestämmelser om att en procentenhet av de 5,5 procentenheterna också kan fullgöras med utsläppsminskande åtgärder som hänför sig till markanvändningssektorn. En utsläppsminskande åtgärd ska uppfylla de förutsättningar för god-kännande som anges i lagen. Enligt propositionen är en förutsättning för det första att åtgärderna för att minska utsläppen är permanenta och additionella. Dessutom ska den minskning av växt-husgasutsläppen som uppnås genom åtgärden vara dubbelt så stor som växthusgasutsläppen från en megajoule diesel. Utskottet konstaterar att detta krav på dubbel effekt som föreslås för flexi-bilitetsmekanismen är striktare än för andra åtgärder som godkänns för distributionsskyldighe-ten. Kraven på att den växthusgasminskning som uppnås genom utsläppsminskningssåtgärden ska vara additionell, beständig, dubbel och verifierat tillförlitlig är desamma som de krav som ställs på den frivilliga kolmarknadens kompensationsduglighet.

Additionalitetskravet på de utsläppsminskande åtgärderna i flexibilitetsmekanismen har två di-mensioner: additionell åtgärd som går längre än de lagstadgade kraven samt ekonomisk additio-nalitet. För att åtgärden ska vara additionell ska utsläppsminskningen överstiga de lagstadgade kraven på EU-nivå och nationell nivå för en enskild aktör. Dessutom ska distributören påvisa att

Utlåtande JsUU 21/2024 rd

åtgärden inte skulle utföras utan finansiering via flexibilitetsmekanismen för distributionsskyldigheten. Finlands nationella strategiska plan för den gemensamma jordbrukspolitiken innehåller stödelement för olika åtgärder för att minska växthusgasutsläppen från jordbruket. Detta bör beaktas vid bedömningen av om de åtgärder som vidtas inom flexibilitetsmekanismen är additionella och hur de genomförs och fungerar som incitament för de enskilda jordbrukarna.

Enligt utredning till utskottet finns det alternativa utsläppsminskande åtgärder som lämpar sig för den föreslagna flexibilitetsmekanismen inom både jordbruket och markanvändningssektorn. Klimatkonsekvenserna inom markanvändningssektorn inkluderas i den nationella inventeringen av växthusgaser inom markanvändningssektorn. På så sätt bidrar de inte direkt till fullgörandet av skyldigheterna inom ansvarsfördelningssektorn, men medför i vilket fall som helst nationellt viktiga klimatfördelar. Enligt Naturresursinstitutets uppskattning går de mest kostnadseffektiva och skalbara åtgärderna sannolikt ut på återvätning av torvmarker med låg avkastning och torvmarker som tagits ur produktion. Om tidsanvändningen och de administrativa kostnaderna i anslutning till flexibilitetsmekanismen är relativt små för jordbrukaren, kan mekanismen ge ett betydande extra incitament för att minska utsläppen från torvmarker.

I en utredning till jord- och skogsbruksutskottet har det framförts oro över i vilken utsträckning flexibilitetsmekanismen i praktiken kan nyttiggöras. Det krävs betydande dokumentations- och verifieringsåtgärder för att bevisa att kriterierna uppfylls. I propositionen bedöms det att 4–6 ansökningar om godkännande av en utsläppsminskande åtgärd inom flexibilitetsmekanismen årligen kommer lämnas till Energimyndigheten. Uppgifterna inom flexibilitetsmekanismen ökar enligt propositionen avsevärt Energimyndighetens arbetsbörda trots att ansökningarna inte är så många. Jord- och skogsbruksutskottet anser det vara viktigt att man försöker undvika den administrativa börda som flexibilitetsmekanismen medför för aktörerna och myndigheterna och att systemet utvecklas utifrån erfarenheterna så att mekanismen också kan nyttjas i praktiken.

FÖRSLAG TILL BESLUT

Jord- och skogsbruksutskottet föreslår

att ekonomiutskottet beaktar det som sägs ovan.

Utlåtande JsUU 21/2024 rd

Helsingfors 6.11.2024

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 Laura Huhtasaari saf
medlem Janne Jukkola saml
medlem Teemu Kinnari saml
medlem Milla Lahdenperä saml
medlem Helena Marttila sd
medlem Anders Norrback sv
medlem Piritta Rantanen sd
medlem Timo Suhonen sd
medlem Eerikki Viljanen cent
medlem Peter Östman kd (delvis)
ersättare Petri Huru saf.

Sekreterare var

utskottsråd Tuire Taina.

Utlåtande JsUU 21/2024 rd
Avvikande mening 1

Avvikande mening 1

Motivering

Propositionen (RP 121/2024 rd) inverkar negativt på uppnåendet av utsläppsmålet för trafiken och äventyrar således Finlands förpliktelser såväl på EU-nivå som på nationell nivå. När el för transport tas med i distributionsskyldigheten, påföljdsavgifterna sänks och den nya föreslagna flexibilitetsmekanismen införs ökar alla utsläpp och det blir svårare att nå utsläppsmålet för trafiken. Flexibilitetsmekanismen medför dessutom en betydande administrativ börda för myndigheterna, vilket också utskottet konstaterar.

Med tanke på utsläppsminskningarna och en förutsägbar investeringsmiljö är det nödvändigt att nivån på skyldigheten höjs mot 2030. Vi instämmer i utskottets farhågor över hur sänkningen av nivån på skyldigheten för avancerade biodrivmedel och biogas påverkar utvecklingen och investeringarna inom sektorn. Som det konstateras i propositionen ökar dock osäkerheten till följd av de ändringar som nu görs i distributionsskyldigheten för avancerade biodrivmedel och biogas, vilket avspeglas negativt i investeringsbesluten inom biogassektorn. Vi beklagar detta och anser att gårdarnas investeringar i biogasanläggningar också i fortsättningen är viktiga med tanke på självförsörjningen i fråga om energi, försörjningsberedskapen och målen för utsläppsminskning och att distributionsskyldigheten inte bör sänkas i fråga om avancerade biodrivmedel eller biogas.

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 6.11.2024

Piritta Rantanen sd
Helena Marttila sd
Timo Suhonen sd
Tiina Elo gröna
Veronika Honkasalo vänst

Utlåtande JsUU 21/2024 rd

Avvikande mening 2

Avvikande mening 2

Motivering

Centern anser att de ändringar i lagstiftningen som regeringen berett försvagar förutsägbarheten på drivmedelsmarknaden och allvarligt äventyrar de förnybara drivmedlens och särskilt biogasproduktionens framtid i Finland. I propositionen ändras höjningarna av nivåerna på distributions-skyldigheten så att de procentuellt sett största höjningarna infaller 2028—2030. Detta i kombination med införandet av utsläppshandeln 2027 kommer med stor sannolikhet att leda till en aldrig tidigare skådad höjning av drivmedelspriserna i slutet av årtiondet. Det är motiverat att höja distributions-skyldigheten jämnare än vad som föreslagits. Nu ökar skyldigheten med 8,5 procentenheter under ett enda år, det vill säga rentav med mer än 37 procent 2028. Vi vädjar till ekonomiutskottet för att lagändringarnas sammantagna effekter på drivmedelspriset ska bli noggrant utredda. Dessutom bör utskottet klarlägga hur distributions-skyldigheten på ett realistiskt sätt kan nå upp till nivån 2028—2030 från nivån 2027. Syftet med distributions-skyldigheten är ju att stegvis övergå från utländska fossila bränslen till inhemska förnybara bränslen.

Vi anser att biogasproduktionen har en betydande potential som ny näring för landsbygdsföretag. Om regeringens lagstiftningsändringar genomförs, finns det dock risk för att många redan planerade investeringar i branschen helt och hållet inte genomförs. Budskapet från aktörerna inom branschen har varit mycket tydligt. En förutsägbar verksamhetsmiljö är en förutsättning för att investeringspotentialen ska realiseras. I strid med skrivningarna i regeringsprogrammet har regeringen hittills endast genomfört lagstiftningsprojekt som försämrar verksamhetsbetingelserna för biogasproduktionen, såsom införandet av skyldighet att verifiera hållbarheten rentav för biogasanläggningar av ett gårdsbruks storleksklass.

Utöver ändringarna i distributions-skyldigheten försvagas biogasens position i förhållande till andra förnybara bränslen när regeringen föreslår rentav en mer ambitiös skyldighet att uppfylla minimiandelen för RFNBO-bränslen (elektrobränslen) än vad som krävs i RED III-direktivet. Den vägen kommer RFNBO-bränslen också att ersätta förnybara bränslen. Regeringen kommer på detta sätt att öka incitamenten för produktion av förnybart väte genom att försvaga incitamenten för inhemska biodrivmedel och biogasproduktion.

Centern anser att det vore klokare att ersätta fossila bränslen, inte hållbara biobränslen och biogas. Vi menar att produktionen av förnybara drivmedel i princip bör främjas på lika villkor. I stället för att höja minimiskyldigheten för RFNBO vore det mer motiverat att höja tilläggsskyldigheten för distributions-skyldigheten, som kan fullgöras både med hållbara biobränslen och med RFNBO-bränslen. I fråga om förnybara bränslen kräver vi teknikneutralitet för att vi ska få investeringar till Finland. Det finns risk för att de investeringar i biogasanläggningar som för närvarande är under beredning inte genomförs, vilket försvagar Finlands självförsörjningsgrad och försörjningsberedskap i fråga om bränslen och gödselmedel.

För att biogassektorn ska våga investera krävs en konsekvent och tydlig framtidsvision. Då efterfrågan på biodrivmedel sjunker drastiskt ända fram till år 28 skulle det kräva en möjlighet till överskjutande del, det vill säga möjligheten att redan på förhand fullgöra distributions-skyldighe-

Utlåtande JsUU 21/2024 rd
Avvikande mening 2

ten. Fördärvade eller skadade spannmålsväxter ska alltid klassificeras som avfall och höra till kategori A.

Enligt propositionen kan drivmedelsdistributören fullgöra distributionsskyldigheten också genom att finansiera andra alternativa utsläppsminskningssåtgärder inom ansvarsfördelningssektorn och markanvändningssektorn i Finland. Det finns ett påtagligt missförhållande i den i huvudsak välkomna propositionen. Vi anser att det inom markanvändningssektorn bör tillåtas åtgärder för att fullgöra mer än 1 procentenhet inom ramen för flexibilitetsmekanismen och tidigare än senast år 2028. Utifrån aktuella uppgifter kommer det krävas betydande dokumentations- och verifieringsåtgärder för att bevisa att kriterierna uppfylls. Dessutom verkar processen för ansökan om godkännande bli arbetsdryg. Verifieringsförfarandet i flexibilitetsmekanismen bör ändras så att åtgärder inom ansvarsfördelningssektorn (jordbruket) i verkligheten kan inkluderas. Förfarandet kan till exempel vara ett direkt beslut av Energimyndigheten utan verifieringsförfarande eller användning av verifieringsförfarandet enbart i investeringsfasen. Kompensationsåtgärderna ska vara skatteavdragsgilla för att främja den privata kolmarknaden. Vi uppmanar ekonomiutskottet att främja möjligheten att öka åtgärderna inom flexibilitetsmekanismen inom markanvändningssektorn med mer än 1 procent.

Kraven på additionalitet bör förtydligas så att funktioner som tidigare har stötts till exempel inom ramen för CAP kan omfattas av flexibilitetsmekanismen. Det är inte heller rätt att 50 procent av jordbrukarens kolbindning utmäts till staten vid så kallad dubbelräkning utan att någon har frågat om tillstånd. Det blir mer lönsamt att minska utsläppen från jordbruket om statens andel är betydligt mindre. Till exempel 20 procent.

Det system för återbäring av bränsleskatt på dieselolja för yrkestrafik som Orpos regering beslutade om vid ramförhandlingarna bör införas senast vid ingången av 2027.

Avvikande mening

Vi föreslår

att ekonomiutskottet beaktar det som sägs ovan.

Helsingfors 6.11.2024

Anne Kalmari cent
Eerikki Viljanen cent