

**KOMMUNIKATIONSUTSKOTTETS  
UTLÅTANDE 28/2006 rd**

**Regeringens proposition med förslag till lag om  
främjande av användningen av biodrivmedel i  
trafiken**

*Till ekonomiutskottet*

**INLEDNING**

**Remiss**

Riksdagen remitterade den 24 oktober 2006 en proposition med förslag till lag om främjande av användningen av biodrivmedel i trafiken (RP 231/2006 rd) till ekonomiutskottet för beredning och bestämde samtidigt att kommunikationsutskottet ska lämna utlåtande om ärendet till ekonomiutskottet.

**Sakkunniga**

Utskottet har hört

- överinspektör Jukka Saarinen, handels- och industriministeriet
- trafikråd Risto Saari, kommunikationsministeriet

- konsultativ tjänsteman Leo Parkkonen, finansministeriet
- överinspektör Birgitta Vainio-Mattila, jord- och skogsbruksministeriet
- överingenjör Risto Kuusisto, miljöministeriet
- biträdande direktör Risto Leukkunen, Försörjningsberedskapscentralen
- professor Jyri Seppälä, Finlands miljöcentral
- tullöverinspektör Markus Teräväinen, Tullstyrelsen
- kundansvarig Juhani Laurikko, VTT
- verkställande direktör Juha Solio, Limetti Oy
- verkställande direktör Jarmo Nupponen, Olje- och Gasbranschens Centralförbund rf.

**PROPOSITIONEN**

Regeringen föreslår att en lag stiftas om främjandet av användningen av biodrivmedel i trafiken. I och med den föreslagna lagen genomförs Europaparlamentets och rådets direktiv om främjande av användningen av biodrivmedel eller andra förnybara drivmedel. Syftet med lagen är i överensstämmelse med direktivet att främja användningen av biobränslen som ersättning för motorbensin och dieselolja för transportändamål. På detta sätt avser regeringen att minska

koldioxidutsläppen och öka Finlands självförsörjningsgrad för bränslen.

I propositionen föreslås att drivmedelsdistributörerna åläggs att varje år leverera en minsta andel biodrivmedel till konsumtion. Andelen biodrivmedel ska årligen ökas så att den år 2008 motsvarar minst två procent av det totala energiinnehållet i den motorbensin och dieselolja och det biobränsle som drivmedelsdistributörerna levererar till konsumtion. År 2009 ska andelen enligt förslaget vara minst fyra procent och från

och med år 2010 varje år minst 5,75 procent. Biodrivmedel kan levereras antingen som sådana eller blandade med motorbensin eller dieselolja på ett sådant sätt att kvalitetskraven för dessa bränslen uppfylls.

Övervakningen av drivmedelsdistributörernas skyldighet att föra ut biodrivmedel på marknaden ska skötas av Tullverket. Denna övervakning ska basera sig på anmälningar som aktörerna årligen lämnar till tullmyndigheten. I dessa anmälningar ska försäljarna redovisa energiinnehållet per produkt i den motorbensin och dieselolja och de biodrivmedel som levererats till konsumtion under föregående kalenderår. Försäljaren måste för detta ändamål föra bok över leveranserna på ett sådant sätt att nämnda uppgifter framgår. Tullmyndigheten har rätt att i ef-

terhand kontrollera uppgifternas riktighet genom bokföringskontroller. De årligen anmälda uppgifterna gör det möjligt att följa upp hur väl ökningen i användningen av biodrivmedel motsvarar uppställda mål. Om en drivmedelsdistributör vars försäljning omfattas av lagen försummar sin skyldighet bestämmer tullmyndigheten en påföljdsavgift.

Lagen avses träda i kraft den 1 januari 2008. Tidpunkten för när skyldigheten för år 2010 träder i kraft ska emellertid bestämmas genom förordning av statsrådet. Skyldigheten ska dessutom sättas i kraft endast om kvalitetskraven på bränslen år 2010 medger att sådana andelar biodrivmedel som krävs för att skyldigheten ska uppfyllas blandas i motorbensin och dieselolja.

## UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

### *Allmän motivering*

Utskottet har behandlat propositionen främst utifrån sitt eget ansvarsområde, alltså trafik. Utskottet har tidigare behandlat biodrivmedel och användning av dem i trafiken i sitt utlåtande KoUU 7/2006 rd om statsrådets redogörelse om riktlinjer för energi- och klimatpolitiken under den närmaste framtiden, SRR 5/2005 rd. I utlåtandet framhöll utskottet att EU har satt 5,75 % som referensvärde för 2010 och att det är ett bra mål. Utskottet såg det som nödvändigt att regeringen vidtar behövliga åtgärder för att målet ska nås. Därför föreslog utskottet att ekonomiutskottet skulle föreslå ett uttalande av riksdagen att regeringen vidtar nödvändiga åtgärder för att målet 5,75 % ska vara nått 2010.

Den nu aktuella propositionen är bra speciellt därför att den syftar till att referensvärdet 5,75 % ska nås 2010, menar utskottet. Vi bör dock allvarligt beakta att den föreslagna lösningsmodellen inte garanterar att produktionen och användningen av biodrivmedel i Finland utvecklas i positiv riktning när det gäller miljön och nationalekonomin i vårt land. För att förslaget ska kunna genomföras behövs det relevanta forskningsdata

för beslutsfattandet och klokt planerade system som incitament och stöd.

### **Biodrivmedlen och produktionen av dem**

Med biodrivmedel avses i propositionen flytande eller gasformiga bränslen som produceras ur biomassa för att driva fordon. Sådana är t.ex. bioetanol, biodiesel, biogas och syntetiska biodrivmedel.

De traditionella biodrivmedlen av första generationen framställs av energiväxter från åkrar och av många slags bioavfall. De har i regel inte så fördelaktiga livscykel- och energibalanser. För tillverkningen behövs mycket energi i relation till den energi som blir resultatet i form av bränsle, dvs. energibalansen är ofördelaktig. Livscykelbalanserna i produktionen och användningen har inte heller varit fördelaktiga. Ofta är utsläppen av växthusgaser inte mindre i jämförelse med fossila bränslen.

Däremot väntas andra generationens biodrivmedel och i synnerhet syntetiskt framställda biodrivmedel förorsaka mycket mindre utsläpp av växthusgaser. En syntesgasteknik som statens tekniska forskningscentral undersökt ger myck-

et rena biodrivmedel och reduktionen av växthusgasutsläpp är betydligt större jämfört med första generationens biodrivmedel, t.o.m. 80 %.

Enligt utredning kan även första generationens biodrivmedel förbättras, likaså livscykelbalansen i produktionen och användningen.

#### *Miljökonsekvenserna av produktionen*

Utskottet lyfter fram miljökonsekvenserna av biodrivmedelsproduktionen och konstaterar att de totala konsekvenserna kan bedömas endast genom att man utreder hur biodrivmedlet påverkar miljön under hela sin livscykel. Biodrivmedlets livscykel inbegriper produktion, skörd, behandling och transport av råvaran samt produktion och användning av bränslet. I bedömningen av miljökonsekvenserna under livscykeln bör man beakta de utsläpp som ger upphov till klimatförändring (växthusgaser) såväl som försurande, eutrofierande och toxiska utsläpp samt partiklar och utsläpp som påverkar ozonet i den lägre atmosfären. Ytterligare bör man ta hänsyn till förändringar i markanvändningen som inverkar på naturens mångfald. Hittills har miljökonsekvenserna under livscykeln inte bedömts i fråga om produktion och användning av finska biodrivmedel, förutom växthusgasutsläpp och energibalanser.

Utskottet är oroat över att direktivet om biodrivmedel kommer att leda till omfattande import av bioråvaror från länder utanför Europa (t.ex. Brasilien och Malaysia) och förorsaka miljöproblem och sociala problem i dessa länder.

#### *Produktionen av inhemska biodrivmedel*

Då drivmedel framställs på ett ekologiskt hållbart sätt i Finland blir det inhemska biodrivmedlet fortsättningsvis mer konkurrenskraftigt i relation till importerat utländskt bränsle. Samtidigt förbättras självförsörjningsgraden i fråga om bränsle.

I sitt utlåtande KoUU 7/2006 rd har utskottet också påpekat att torv med fördel kan användas till exempel vid framställning av transportbränslen, särskilt för att motverka klimatförändringen. Enligt sakkunniga är torv det mest prisstabila bränslet i världen och det skulle också gälla

torv som drivmedel. Torv omvandlas till flytande bränsle med hjälp av Fischer-Tropsch-syntesen. I Finland pågår ett projekt där man undersöker möjligheterna att förgasa inhemska råvaror och rena gasen utifrån principerna för Fischer-Tropsch-syntesen. Prisstabilitet i kombination med högre grad av självförsörjning och inhemska produktion gör torven till en användbar råvara tillsammans med annan biomassa, när Finland planerar för framställning av flytande transportbränslen, påpekar utskottet.

Den inhemska produktionen av biodrivmedel så som RME-biodiesel<sup>1</sup> har positiva effekter på jordbruksproduktionen, bl.a. när det gäller proteiner som behövs för boskapsskötseln. Utan att mer detaljerat ta ställning till råvaruproduktionen, som hör till jord- och skogsbruksutskottets ansvarsområde, framhåller kommunikationsutskottet att livscykel- och energibalanserna bör ses som en helhet så att bara en del av t.ex. utsläppen av kväveföreningar hänförs till bränslen som uppkommer i form av biprodukter i jordbruket. Rätt justerade inriktningar av utsläpp skulle sannolikt minska utsläppen av växthusgaser från den inhemska produktionen av biodrivmedel vid åkerodling, då det är fråga om en biprodukt till proteinframställningen. Då förbättras också jämförelsetalet i fråga om utsläpp av växthusgaser från den decentraliserade produktionen av RME-biodiesel i relation till andra generationens biodrivmedel.

#### **Användningen av biodrivmedel i trafiken**

##### *Kvalitetskrav*

För att biodrivmedlen ska bli ett faktiskt alternativ till traditionella drivmedel måste de lämpa sig för fordonens motorer i dagsläget och vara godkända av fordonstillverkarna. Dessutom måste de uppfylla de standardenliga kvalitetskraven på bensin och dieselolja (SFS-EN 228 och SFS-EN 590) och ha koldegenskaper som motsvarar de krav som ställs av vinterförhållandena i Finland. Vidare är det viktigt att de bildar

<sup>1</sup> rypsmetylester

en homogen blandning med kolväten och att de är nästan lika lagringsstabila som kolväten. Utskottet framhåller att livscykelanalysen bör vara positiv i fråga om utsläpp av växthusgaser och att de reglerade avgasutsläppen bör vara lika låga som kolvätenas. Utskottet menar också att tillgången bör vara säker och stabil och att anskaffnings- eller produktionskostnaderna bör vara godtagbara för samhället.

Enligt utredning är den energiandel om 5,75 % som regeringen föreslår inte möjlig som sådan utan att antingen kvalitetsstandarden eller tekniken i bilarna ändras. Åtminstone i vissa fall går det att tillfoga en större mängd alkohol. Nu behandlas därför ett förslag till ändring av standarden i fråga så att maximandelen alkohol kan öka. Biodieseln fungerar inte heller alltid problemfritt i bilmotorerna. Det kan också vara svårt att använda maximandelen biokomponenter i bränslen med vinterkvalitet. Detta kan även försvåra förverkligandet av den enligt utskottet viktiga principen att biodrivmedel bör vara åtkomliga på lika villkor i hela landet.

Propositionen beaktar visserligen de gränser som beror på kvalitetskraven i strävan efter en 5,75 procents andel biokomponenter fram till 2010, eftersom separata bestämmelser ska utfärdas genom förordning av statsrådet. Den eventuella utvecklingen i kvalitetsstandarderna blir alltså då beaktad och målvärdet anpassas till den nivå som de gällande standarderna tillåter. Utskottet betonar att det är ett absolut villkor att bränslena stämmer överens med kvalitetsstandarderna för att bilarnas teknik och motorer ska fungera utan störningar. Om det saluförs bränsleblandningar som överskrider den standardenliga maximihalten biokomponenter är det en försiktighetsåtgärd att lagstadga om en skyldighet att förse produkten med märkningar.

I propositionen behandlas inte hur de kalla väderförhållandena i Finland begränsar biodrivmedlens funktion eller hur eventuella störningar inverkar på avgasutsläppen, påpekar utskottet. Frågan är hittills bristfälligt utredd, så handels- och industriministeriet ska starta ett omfattande program för att undersöka och utveckla biodrivmedel. Utskottet understryker att programmet

också bör resultera i mer information om biodrivmedlens koldegenskaper.

#### *Utsläppens konsekvenser*

Med biodrivmedel eftersträvas minskade koldioxidutsläpp och en bättre självförsörjningsgrad i fråga om bränslen. Den första generationens biodrivmedel medger bara en rätt anspråkslös utsläppsreduktion, men den andra generationens biodrivmedel som nu utvecklas och förhoppningsvis kommersialiseras nästa årtionde beräknas medföra betydligt mindre utsläpp.

#### *Teknologins utveckling*

Den eftersträvade andelen biodrivmedel, dvs. 5,75 % år 2010, överskrider etanolandelen om 5 % enligt det gällande kvalitetskravet på bränslen. Som regeringen påpekar är det därför nödvändigt att genom ett kvalitetskrav i en separat förordning av statsrådet se till att det inte uppstår problem med bilarnas teknik och motorer då andelen om fem procent överskrider. Enligt utredning kommer kvalitetskravet att fastställas efter att ett förslag till EG-lagstiftning lagts fram. Det är enligt utskottets uppfattning bra.

### **Beskattningen av biodrivmedel**

#### *Beskattningen av flytande biodrivmedel*

Enligt lagen om accis på flytande bränslen (1472/1994) betalas för flytande bränslen en accis som delas in i grundaccis och tilläggsaccis. Tilläggsaccisen, som är baserad på de koldioxidutsläpp som bränslet förorsakar, har motsvarat 18,05 euro/ton CO<sub>2</sub> sedan början av 2003.

Enligt principen om ersättande bränsle i energiskattedirektivet betalas accisen också för biodrivmedel som används som motorbränsle eller bränsle för uppvärmning. Accisen betalas då för en ersättande produkt på samma sätt som för en energiprodukt som enligt direktivet har en minimiskattenivå. För alkohol som tillsätts i motorbensin betalas alltså accis för bensin och för vegetabilisk olja som tillsätts i dieselolja betalas accis för dieselolja. Accisen för andelen alkohol eller vegetabilisk olja kan inte heller vara lägre

än för bensen eller dieselolja t.ex. på den grunden att alkohol och vegetabilisk olja har ett lägre energiinnehåll än mineralbaserade oljeprodukter.

I energiskattedirektivet föreskrivs också om en möjlighet för medlemslandet att bevilja skattebefrielse eller -nedsättning för biobränslen. Skatteförmånen är dock begränsad. Den kan för det första endast gälla den del av bränslet eller blandningen som helt och hållet är biobaserad. Om bränsleblandningen består av en biokomponent och mineralolja beskattas mineraloljan enligt normal accis på bensen eller dieselolja. Dessutom kan skatteförmånerna endast vara tidsbegränsade. Skattenedsättningen begränsas också av ett förbud mot överkompensation. För att undvika ett allför stort stöd ska medlemsländerna årligen anpassa skattestödet för biobränsle t.ex. efter fluktuationerna i priset på råolja.

Ytterligare tillämpas gemenskapens bestämmelser om skattediskriminering och statsstöd, som begränsar möjligheterna till skattenedsättningar för biobränslen.

#### *Beskattningen av biogaser och fordon som drivs med biogas*

Energiskattedirektivet tillämpas på naturgas och andra gasformiga kolväten så som metan. Därför beskattas också biobaserade metangaser i princip som motorbränsle och bränsle för uppvärmning. Men enligt artikel 16 i direktivet kan gaser som härstammar från biomassa befrias från skatt.

I praktiken har Finland redan agerat med stöd av direktivet och befriat biogaser från accis.

I fordonsskattelagen som trädde i kraft vid ingången av 2004 föreskrivs att person- och pakettbilar som drivs med bränsle bestående av metan, inklusive biogas, på vissa utsläppsvillkor är fria från årlig drivkraftsskatt (f.d. dieselskatt). Annars ska drivkraftsskatt betalas om fordonet drivs med något bränsle som är lindrigare beskattat än motorbensin. För metandrivna person-, paket- och lastbilar, bussar och andra fordon betalas ingen bränsleavgift enligt bränsleavgiftslagen. Bränsleavgiften ska annars betalas om fordonet drivs med ett skattefritt bränsle el-

ler ett bränsle som är lindrigare beskattat än dieselolja.

#### *Beskattningen av biodrivmedel bör utvecklas*

Det finns skäl att uppmärksamma att beskattningen i själva verket kommer att skäras jämfört med bensen och dieselolja om biodrivmedel marknadsförs utan skattelättnader. För att ersätta t.ex. en liter bensen behövs 1,5 liter bioetanol, och då betalas accisen också för 1,5 liter.

Den koldioxidbaserade tilläggsaccisen för biodrivmedel bör slopas och då användningen av biodrivmedel ökar bör behovet av ytterligare skattenedsättningar utredas enligt principen om en neutral slutprodukt, anser utskottet.

Därför är det nödvändigt att införa åtminstone de skattelättnader för flytande biodrivmedel som energiskattedirektivet tillåter. Skattelättnaderna ska i synnerhet vara avsedda att stödja användningen av inhemskt framställda biodrivmedel. Kommunikationsutskottet föreslår att ekonomiutskottet tar med ett uttalande om frågan i sitt betänkande.

#### **Lagens tillämpningsområde**

Utskottet fäster allvarligt avseende vid att de drivmedelsdistributörer som under ett kalenderår till konsumtion levererar motorbensin, dieselolja och/eller biodrivmedel vars sammanlagda volym uppgår till under en miljon liter lämnas utanför lagens tillämpningsområde. Enligt utredning gallrar denna bestämmelse ut småskalig framställning av protein och RME-biodiesel samt anknytande näringsverksamhet från drivmedelsmarknaden. Om gränsen i stället dras vid 100 000 liter blir det genom avtalsförfarandet enligt 6 § i lagförslaget möjligt att utveckla ekologiskt effektiv, småskalig framställning där produkterna kan marknadsföras och säljas direkt enligt avtal. Det är speciellt viktigt att utveckla och uppmuntra till decentraliserad framställning av biodrivmedel i Finland. Utskottet föreslår därför att ekonomiutskottet tar in ett uttalande om det här i sitt betänkande.

De relativt snabba investeringsbeslut och utvecklingsfaser som kommer att bli en följd av

lagförslaget kan dra upp linjer för framtida produktionsalternativ. För vårt land är det viktigt med långtgående, hållbara och utforskade lösningar när det gäller biodrivmedel. Samtidigt måste vi fundera över hurdan forskning som behövs för att fylla luckorna i vår kunskap och vilka åtgärder som behövs för att styra utvecklingen mot en hållbar grund.

Vid sidan av användningsskyldigheten bör också andra främjande åtgärder utredas. En decentraliserad, småskalig framställning och stora, centraliserade lösningar samt olika varianter av dem kan nämligen vara hållbara lösningar. Men för att bli vanliga kräver de olika slags styrmetoder. Den nu aktuella lagstiftningen bör upp-

muntra till och underlätta för inhemsk framställning av biodrivmedel, framhåller utskottet. Därför föreslår kommunikationsutskottet att ekonomiutskottet särskilt fäster uppmärksamhet vid det här och i fråga om lagens tillämpningsområde beaktar möjligheten att kombinera olika alternativ bl.a. för att säkerställa den inhemska produktionen.

#### *Utlåtande*

Kommunikationsutskottet anför

*att ekonomiutskottet bör beakta det som sägs ovan.*

Helsingfors den 7 december 2006

I den avgörande behandlingen deltog

ordf. Markku Laukkanen /cent  
vordf. Matti Kangas /vänst  
medl. Mikko Alatalo /cent  
Saara Karhu /sd  
Marjukka Karttunen /saml  
Inkeri Kerola /cent  
Reino Ojala /sd  
Erkki Pulliainen /gröna  
Eero Reijonen /cent

Pertti Salovaara /cent  
Arto Seppälä /sd  
Timo Seppälä /saml  
Harry Wallin /sd  
Lasse Virén /saml  
Raimo Vistbacka /saf  
ers. Reijo Paajanen /saml  
Lyly Rajala /saml.

Sekreterare var

utskottsråd Mika Boedeker.