

Miljöutskottet

Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lag om ändring av 5 § 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 5 § i lagen om främjande av användningen av förnybara drivmedel för transport (RP 53/2023 rd): Ärendet har remitterats till miljöutskottet för utlåtande till ekonomiutskottet.

Sakkunniga

Utskottet har hört

- specialsakkunnig Nicoleta Kaitazis, arbets- och näringsministeriet
- specialsakkunnig Harri Haavisto, arbets- och näringsministeriet
- trafikråd Saara Jääskeläinen, kommunikationsministeriet
- miljöråd Magnus Cederlöf, miljöministeriet
- professor Jyri Seppälä, Klimatpanelen
- Public Affairs Manager Mattias Hellström, Neste Abp
- ledande expert Janne Peljo, Finlands näringsliv rf
- branschchef Tage Fredriksson, Bioenergia ry
- energiexpert Anssi Kainulainen, Centraförbundet för lant- och skogsbruksproducenter MTK
- klimatexpert Anna Ikonen, Finlands naturskyddsförbund rf.

Skriftligt yttrande har lämnats av

- North European Oil Trade Oy
- Centralhandelskammaren
- professor Heikki Liimatainen, Liikenteen tutkimuskeskus Verne
- forskarprofessor Marita Laukkanen, Statens ekonomiska forskningscentral.

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Bakgrund

Enligt regeringen Orpos regeringsprogram förbinder sig Finland till målen i klimatlagen. Regeringen förbinder sig till att svara på Finlands utsläppsminskningsmål och ta steg mot målet om koldioxidneutralitet och därefter mot negativa koldioxidutsläpp så att den inte genom sina egna beslut eller politiska åtgärder ökar finländarnas utgifter i vardagen eller försämrar näringslivets konkurrenskraft. I enlighet med de uttryckliga skrivningarna i regeringsprogrammet föreslås det i propositionen att lagstiftningen ändras så att distributionsskyldigheten för förnybara drivmedel hålls på nuvarande 13,5 procent år 2024. Åren 2025—2027 höjs distributionsskyldigheten måttfullt och stegvis så att nivån är 16,5 procent 2025, 19,5 procent 2026 och 22,5 procent 2027. Tilläggsskyldigheten i fråga om de så kallade mest avancerade fraktionerna höjs från nuvarande två procent till tre procent 2025 och till fyra procent 2026.

Bakgrunden till de ändringar som nu föreslås i distributionsskyldigheten är den tidigare temporära sänkningen av distributionsskyldigheten med 7,5 procentenheter både 2022 och 2023 på grund av den energikris som följde av kriget i Ukraina. I ändringen kompenseras sänkningen genom att nivån på distributionsskyldigheten samtidigt höjdes kraftigt för att ersätta de utsläppsminskningar som gått förlorade från och med 2024. Distributionsskyldigheten är 34 procent år 2023 i enlighet med klimatplanen på medellång sikt (KAISU). Distributionsskyldigheten höjdes i planen från 30 till 34, eftersom biogas inkluderades i distributionsskyldigheten från och med den 1 januari 2022, och så kallade elektrobränslen, det vill säga syntetiska bränslen som producerats med förnybar energi, från och med den 1 januari 2023.

Syftet med att lindra distributionsskyldigheten är att bilisternas och företagens bränslekostnader ska hållas i schack. Avsikten med de föreslagna ändringarna är att förhindra att det så kallade pumppriset på bensin och diesel stiger, vilket utan de föreslagna ändringarna skulle orsakas av att distributionsskyldigheten höjs till 28 procent. En sådan höjning skulle höja pumppriset på diesel med uppskattningsvis cirka 17 cent per liter och pumppriset på bensin med cirka 15 cent per liter. Propositionen bedöms förbättra konkurrenskraften hos företag i synnerhet inom transportbranschen.

Utskottet har i enlighet med sitt behörighetsområde granskat propositionen med tanke på dess miljökonsekvenser och fäster ekonomiutskottets uppmärksamhet vid följande synpunkter.

Konsekvenser för miljön

Distributionsskyldigheten inom transportsektorn har blivit den viktigaste politiska åtgärden för att minska utsläppen från trafiken. Enligt propositionens bedömning av miljökonsekvenserna ökar sänkningen av distributionsskyldigheten från 28 procent till 13,5 procent kalkylmässigt utsläppen från trafiken med cirka 1,6 miljoner ton 2024. Trafiken står för omkring 37 procent av utsläppen från ansvarsfördelningssektorn och 21 procent av de totala utsläppen, vilket innebär att den har stor betydelse för utsläppsminskningarna inom hela ansvarsfördelningssektorn. En lindring av distributionsskyldigheten kan således äventyra uppnåendet av ansvarsfördelningssek-

Utlåtande MiUU 17/2023 rd

torns utsläppsminskningssmål enligt EU:s ansvarsfördelningsförordning (50 procent av 2005 års nivå fram till 2030).

Sänkningen av distributionsskyldigheten ökar risken för att utsläppskvoten för ansvarsfördelningssektorn överskrider 2024. Situationen underlättas dock av att det 2021 och 2022 har uppkommit ett utsläppsöverskott till följd av att kvoten underskridits, och överskottet kan användas för att täcka eventuella överskridningar under de kommande åren. Därför leder sänkningen av distributionsskyldigheten inte nödvändigtvis till att Finland bryter mot sin skyldighet, utan slutresultatet avgörs av hur man under andra år lyckas hålla sig inom ramen för kvoten. Enligt aktuella bedömningar kommer dock utsläppen med nuvarande åtgärder att överskrida kvoten i slutet av perioden 2021—2030, och sänkningen av distributionsskyldigheten ökar risken för att utsläppskvoten för hela perioden överskrider under perioden 2021—2030, om inga kompenserande åtgärder vidtas.

Enligt utredning till utskottet uppgår utsläppsminskningen på de nivåer för distributionsskyldigheten som anges i den gällande lagstiftningen åren 2023—2030 till sammanlagt 10,5 Mt jämfört med basscenariot, där distributionsskyldigheten skulle frysas till 13,5 procent. Nivån enligt propositionen uppgår till 6,3 Mt, det vill säga förlusten av utsläppsminskningar är 4,2 Mt. Det är svårt att kompensera en så här stor förlust av utsläppsminskningar åtminstone genom någon enskild politisk åtgärd.

Utskottet konstaterar att man vid planeringen av klimatpolitiken och i synnerhet i klimatplanen på medellång sikt (KAISU) har räknat med att en höjning av distributionsskyldigheten i betydande grad skulle bidra till utsläppsminskningarna. Också klimatpanelen har preliminärt bedömt att Finland kan hålla sig inom ramarna för de utsläppskvoter som delas ut även med en lägre distributionsskyldighet, som dock ökar genom åren, om alla åtgärder i klimatplanen på medellång sikt genomförs. Utskottet fäster ekonomiutskottets uppmärksamhet vid att en övergripande granskning av genomförandet av åtgärderna för utsläppsminskning är mycket viktig och att kompenserande åtgärder för att påskynda utsläppsminskningarna från trafiken bör utredas vid behov. Man måste också ta hänsyn till att om det genom andra transportåtgärder inte är möjligt att kompensera för de uteblivna utsläppsminskningarna måste utsläppsminskningarna täckas av andra delar av ansvarsfördelningssektorn.

Konsekvent reglering

I och med den tidigare ändringen av lagen om distributionsskyldighet kan en distributör av drivmedel förutom med biodrivmedel också fullgöra sin distributionsskyldighet med biogas och förnybara flytande och gasformiga drivmedel av icke-biologiskt ursprung (s.k. RFNBO-bränslen, inkl. elektrobränslen). Utöver utsläppsminskningarna är det andra centrala målet med distributionsskyldigheten att skapa efterfrågan på förnybara bränslen. Det knappa utbudet på förnybara bränslen och de årligen stigande nivåerna på distributionsskyldigheten, särskilt nivåerna på tilläggsskyldigheten, skapar incitament för dessa investeringar. Eftersom RFNBO-bränslen fortfarande är dyra i förhållande till andra förnybara bränslen, spelar nivån på tilläggsskyldigheten en roll. Utöver de egentliga nivåerna på skyldigheten är det med tanke på investeringar också viktigt att regleringen är konsekvent och stabil. Sänkningen av distributionsskyldigheten kan försvaga utsikterna med tanke på regleringens varaktighet och en framtida efterfrågan, vilket har en direkt inverkan på investeringsviljan. Utskottet instämmer utifrån inkommen utredning i det som sägs i

Utlåtande MiUU 17/2023 rd

propositionsmotiven om att osäkerheten kring utvecklingen av distributionsskyldigheten kan leda till att de investeringar som stöder låga utsläpp inom transportsektorn skjuts upp och att utsläppsutvecklingen således blir negativ. Utskottet anser dock att det med tanke på stabiliteten i investeringsmiljön är bra att man för att höja distributionsskyldigheten har beslutat om ett trovärdigt bas-scenario som regeringen har förbundit sig till.

Syftet med distributionsskyldigheten är enligt propositionsmotiven också att skapa efterfrågan på förnybara drivmedel långt in i framtiden och på så sätt främja investeringar i nya produktionsanläggningar som producerar förnybara drivmedel. Enligt motiveringen bedöms sänkningen av distributionsskyldigheten dock inverka negativt på framtida investeringar särskilt i fråga om så kallade RFNBO-bränslen. En sänkning av tilläggsskyldigheten från 4 till 2 procentenheter bedöms påverka i synnerhet biogassektorn. Marknaden för flytande förnybara drivmedel är global, vilket innebär att i synnerhet biobränslen kan säljas också till utlandet när den inhemska efterfrågan minskar.

Miljöutskottet betonar i detta sammanhang att biomassa behövs på kort sikt för att ersätta fossila bränslen, men att uppnåendet av koldioxidneutralitet kommer att kräva en övergång till teknik som inte baserar sig på förbränning, och att syntetiska bränslen används i trafiken och industrin, eftersom hållbart producerade biomassabaserade bränslen inte räcker till för att motsvara den globala efterfrågan. Positivt med tanke på klimatpåverkan är i vilket fall som helst att förnybara bränslen som inte använts i Finland ändå används någon annanstans och att utsläppsminskningseffekten förverkligas på global nivå. Vid beräkningen av de EU-förpliktelser som gäller Finland kan denna omständighet dock inte beaktas. Klimatförändringen är dock ett övernationellt problem, och sådana metoder som bidrar till att lösa det globalt bör betraktas som primära.

Utskottet betonar att distributionsskyldigheten är en effektiv politisk åtgärd, men att den globala råvarubasen för hållbara biobränslen för transporter är begränsad och att hållbarhetskraven innebär vissa utmaningar. Det är också viktigt att se till att RFNBO-bränslen är hållbara med tanke på klimatet. Enligt det nya RED III-direktivet ska medlemsstaterna vidta åtgärder för att se till att energi från biomassa produceras på ett sätt som minimerar oskäligena snedvridningar på råvarumarknaden och negativa effekter på den biologiska mångfalden. Det huvudsakliga syftet med RED III-direktivet är att höja det övergripande målet för förnybar energi i hela EU från nuvarande 32 procent till 42,5 procent år 2030. Direktivet innehåller också närmare bestämmelser om flera olika teman, av vilka de viktigaste temana för Finland är bioenergi, trafik och tillståndsförfaranden för produktionsanläggningar för förnybar energi. För transportsektorn uppställer RED III-direktivet ett mål på 29 procent för förnybar energi för 2030. Det ställs ett delmål på 5,5 procent för avancerade biodrivmedel och RFNBO-bränslen som baserar sig på förnybar vätgas. Dessutom ska el för transport tas med i skyldigheten i fråga om offentlig laddning. Direktivet¹ träder i kraft den 20 november 2023, varefter medlemsstaterna inom 18 månader ska fullgöra skyldigheterna enligt direktivet.

1 Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2023/2413 av den 18 oktober 2023 om ändring av direktiv (EU) 2018/2001, förordning (EU) 2018/1999 och direktiv 98/70/EG vad gäller främjande av energi från förnybara energikällor, och om upphävande av rådets direktiv (EU) 2015/652

Utlåtande MiUU 17/2023 rd

Med hänvisning till det som sägs ovan anser utskottet det vara viktigt att pilotförsöken med och inledandet av produktionen av klimatneutrala syntetiska bränslen främjas. Utskottet välkomnar skrivningarna i regeringsprogrammet om att regeringen på ett förutsägbart och långsiktigt sätt utvecklar distributionsskyldigheten och klimatåtgärderna inom sektorerna utanför utsläppshandeln samt söker de bästa tekniskt och ekonomiskt hållbara lösningarna på ett teknikneutralt sätt. Enligt regeringsprogrammet säkerställs investeringsmiljön för avancerade förnybara och syntetiska bränslen samt biogas. Utskottet välkomnar att regeringen har förbundit sig att stegvis höja distributionsskyldigheten 2025—2027.

Enligt regeringsprogrammet ska den inverkan som höjningen av distributionsskyldigheten har på bränslepriset kompenseras under åren 2025—2027, och detta görs till exempel genom att en flexibilitetsmekanism i distributionsskyldigheten införs, genom att el för transport inkluderas i distributionsskyldigheten och genom att beskattningen av bränslen sänks, i möjligaste mån med betoning på en lindring av skatten på den förnybara fraktionen. Utskottet betonar behovet av att snabbt bereda och genomföra regeringsprogrammets åtgärder, såsom införandet av flexibilitetsmekanismen, så att distributörerna får fler alternativ när det gäller att uppfylla målen för distributionsskyldigheten. Om den nya flexibilitetsmekanismen lyckas, ger den för första gången de sektorer som inte omfattas av utsläppshandeln en marknadsmekanism som främjar identifieringen, utvecklingen och finansieringen av kostnadseffektiva åtgärder för utsläppsminskning. Avsikten är att flexibilitetsmekanismerna ska tas in i nästa totalreform av distributionsskyldigheten genom vilken både de nämnda skrivningarna i regeringsprogrammet och skyldigheterna enligt RED III-direktivet genomförs.

FÖRSLAG TILL BESLUT

Miljöutskottet föreslår

att ekonomiutskottet beaktar det som sägs ovan.

Utlåtande MiUU 17/2023 rd

Helsingfors 15.11.2023

I den avgörande behandlingen deltog

ordförande Jenni Pitko gröna
vice ordförande Eveliina Heinäluoma sd
medlem Pauli Aalto-Setälä saml
medlem Marko Asell sd
medlem Noora Fagerström saml
medlem Petri Huru saf
medlem Vesa Kallio cent
medlem Mai Kivelä vänst
medlem Hanna Kosonen cent
medlem Johan Kvarnström sd
medlem Jorma Piisinen saf
medlem Mikko Polvinen saf
medlem Tere Sammallahhti saml
medlem Sara Seppänen saf
medlem Saara-Sofia Sirén saml
ersättare Antti Kangas saf.

Sekreterare var

utskottsråd Marja Ekroos.

Utlåtande MiUU 17/2023 rd

Avvikande mening 1

Avvikande mening 1

Motivering

I propositionen föreslås det att lagen om främjande av användningen av förnybara drivmedel för transport ändras. Bakgrunden till förslaget är skrivningarna om distributionsskyldigheten i regeringsprogrammet för statsminister Petteri Orpos regering och genomförandet av Europaparlamentets och rådets direktiv om främjande av användningen av energi från förnybara energikällor.

Enligt propositionen sänks distributionsskyldigheten för 2024 till 13,5 procent. Dessutom föreslås det att tilläggsskyldigheten för 2024 sänks till 2 procentenheter och tilläggsskyldigheten för 2025 sänks till 3 procentenheter. Ändringarna syftar till att dämpa prisstegringen på drivmedel.

Distributionsskyldigheten är den mest effektiva enskilda åtgärden för att minska utsläppen i klimatplanen på medellång sikt. Den sänkning av tilläggsskyldigheten som ingår i propositionen har i sakkunnigyttranden till utskottet ansetts försämra utsikterna för investeringar i biogas och RN-FBO-bränslen. Enligt kommunikationsministeriet har distributionsskyldigheten varit det effektivaste sättet att minska utsläppen från trafiken. Nu har regeringen för avsikt att avsevärt ändra linjen om att distributionsskyldigheten skulle höjas under de kommande åren.

Problemet med propositionen är att den ökar utsläppen från trafiken avsevärt jämfört med den gällande lagen. Enligt regeringens proposition beräknas utsläppen öka med 1,6 megaton. Ändå har regeringen inte som en del av denna proposition eller genom andra propositioner skapat någon utsikt till hur dessa ökade utsläpp från trafiken ska kompenseras. Enligt EU:s reviderade ansvarsfördelningsförordning är utsläppsminskingsåtagandet för Finlands ansvarsfördelningssektor 50 procent senast 2030 jämfört med 2005 års nivå. Ännu vet man inte hur motsvarande utsläppsminskningar kan nås inom trafiken och inom ansvarsfördelningssektorn i övrigt, i synnerhet då det också i övrigt kan anses vara svårt för Finland att nå EU:s utsläppsminskningmål för ansvarsfördelningssektorn senast 2030. Ansvarsfördelningsförordningen är rättsligt bindande lagstiftning för Finland.

Enligt klimatårsberättelsen för 2022 har utsläppen från trafiken slutat minska. Åren 2008—2021 har utsläppen från trafiken minskat, men år 2022 var de på samma nivå som året innan. Finland har som mål att utsläppen från trafiken 2030 ska vara 6,25 megaton koldioxidekvivalenter. År 2022 låg nivån på 9,8 Mt. För att utsläppen från trafiken ska nå målet för 2030 behövs det omfattande och trovärdiga åtgärder för att minska utsläppen från trafiken.

Regeringen bör snabbt bedöma vilka konsekvenser alla de förslag i regeringsprogrammet som försvårar uppnåendet av klimatmålen har för utsläppsminskningarna och lägga fram en uppdaterad klimatplan på medellång sikt för att klimatmålen för ansvarsfördelningssektorn ska nås så kostnadseffektivt som möjligt under detta årtionde.

Enligt klimatpanelens preliminära beräkningar kan Finland hålla sig inom ramarna för de utsläppskvoter som delas ut även med en lägre distributionsskyldighet, som ökar genom åren, för-

Utlåtande MiUU 17/2023 rd

Avvikande mening 1

utsatt att alla åtgärder i klimatplanen på medellång sikt genomförs. Då överskrider dock utsläppen från ansvarsfördelningssektorn 2030 Finlands mål med cirka 1—2 miljoner ton.

Det är viktigt att utsläppen från trafiken minskas med framförhållning eftersom det skulle ge den buffert som behövs för att eliminera osäkerhetsmoment i fråga om åtgärder för att minska utsläppen då man närmar sig år 2030. Klimatpanelen anser i sitt yttrande att en måttlig höjning av distributionsskyldigheten redan 2024 mer säkert skulle trygga uppnåendet av målet att halvera utsläppen från trafiken senast 2030 och nå ansvarsfördelningssektorns förpliktande utsläppsmål (17,2 Mt), eftersom elektrifieringstakten inom trafiken har avtagit på grund av inflationen och de höjda räntorna. Det är bra att komma ihåg att de åtgärder som planerats i klimatplanen på medellång sikt inte är tillräckliga för att målen för utsläppsminskning inom ansvarsfördelningssektorn ska nås. Det behövs ytterligare åtgärder.

Kompenserande åtgärder kunde till exempel vara att främja eltrafiken ytterligare och att ändra på färdmedelsfördelningen i synnerhet inom transporterna. Framför allt i stora städer behöver biltrafiken minskas och kollektivtrafiken samt gång och cykling främjas.

Tyvärr har regeringen inte för avsikt att satsa på något av dessa. Regeringen sänker stöden till infrastrukturen för eltrafiken. Regeringen minskar anslagen för kollektivtrafiken och höjer kostnaderna för den genom en höjning av mervärdesskatten på kollektivtrafiken i enlighet med regeringsprogrammet. Finansieringen av främjandet av gång och cykling sjunker också under regeringens vaktpass.

Såsom det konstateras i propositionen kan högre utsläpp öka statens utgifter för anskaffning av utsläppsenheter för ansvarsfördelningssektorn om man inte vidtar åtgärder för att minska utsläppen. Priserna på utsläppsenheter är för närvarande förenade med stora osäkerhetsfaktorer. Det är oroväckande att regeringen skär ner i höjningen av distributionsskyldigheten utan någon närmare bedömning av kostnaderna för åtgärden.

Sänkningen av distributionsskyldighetens tilläggsskyldighet är ett dåligt drag som också fick mycket kritik av olika intressentgrupper. Tilläggsskyldigheten är en mycket nödvändig komponent som skapar incitament för innovationer och utvecklingsarbete. De hållbara råvarorna för förnybara bränslen bör vara sådana som inte alternativt används som till exempel föda. Sänkningen av tilläggsskyldigheten minskar incitamenten att utveckla förnybara bränslen som produceras av alternativa råvaror och källor, såsom sidoströmmar från industrin. Sänkningen av tilläggsskyldigheten försämrar till exempel förutsättningarna för biogas. Regeringen har i sitt program konstaterat att den främjar användningen av biogas i Finland, men den sänkta tilläggsskyldigheten strider mot detta mål.

Det finns skäl att oroa sig för bränsleprisernas effekt på transportfattigdom. I ett land med långa avstånd behöver många medborgare till och med dagligen köra långa sträckor med bil. Vi är dock oroad över att en rättvis klimatpolitik äventyras till följd av regeringen Orpos åtgärder. Enligt undersökningar gynnas höginkomsttagarna mer av en direkt lindring av priset på flytande bränslen än låginkomsttagarna. Den relativa belastning som högre bränslepriser medför kunde kompenseras genom att dela ut jämna återbärningar direkt till hushållen. Sådana jämna återbärningar

Utlåtande MiUU 17/2023 rd
Avvikande mening 1

skulle särskilt gynna låginkomsttagare och skulle inte öka utsläppen från trafiken, eftersom de, till skillnad från prissänkningarna, inte skulle göra det billigare att köra bil.

Avvikande mening

Vi föreslår

att ekonomiutskottet beaktar det som sägs ovan.

Helsingfors 15.11.2023

Eveliina Heinäluoma sd
Marko Asell sd
Johan Kvarnström sd
Jenni Pitko gröna
Mai Kivelä vänst

Utlåtande MiUU 17/2023 rd Avvikande mening 2

Avvikande mening 2

Motivering

Det utkast till utlåtande som utskottsrådet berett innehåller alla de väsentliga omständigheter som borde ha beaktats i utskottets utlåtande om det aktuella lagförslaget. Därför framför vi det som sådant som vår avvikande åsikt.

Bakgrund

(1) Enligt regeringsprogrammet för statsminister Petteri Orpo förbinder sig Finland till målen i klimatlagen. Regeringen förbinder sig till att svara på Finlands utsläppsminskningssmål och främja koldioxidneutralitet och därefter negativa koldioxidutsläpp så att regeringen inte genom sina egna beslut eller politiska åtgärder ökar finländarnas vardagliga utgifter eller försämrar näringslivets konkurrenskraft. I enlighet med de uttryckliga skrivningarna i regeringsprogrammet föreslås det i propositionen att lagstiftningen ändras så att distributionsskyldigheten för förnybara drivmedel hålls på nuvarande 13,5 procent 2024. Åren 2025—2027 höjs distributionsskyldigheten måttfullt och stegvis så att nivån är 16,5 procent 2025, 19,5 procent 2026 och 22,5 procent 2027. Tillägsskyldigheten i fråga om de så kallade mest avancerade fraktionerna höjs från nuvarande två procent till tre procent 2025 och till fyra procent 2026.

(2) Bakgrunden till de ändringar som nu föreslås i distributionsskyldigheten är den tidigare temporära sänkningen av distributionsskyldigheten med 7,5 procentenheter både 2022 och 2023 på grund av den energikris som följde av kriget i Ukraina. I ändringen kompenseras sänkningen genom att nivån på distributionsskyldigheten samtidigt höjdes kraftigt för att ersätta de utsläppsminskningar som gått förlorade från och med 2024. Distributionsskyldigheten är 34 procent år 2023 i enlighet med klimatplanen på medellång sikt (KAISU). Distributionsskyldigheten höjdes i planen från 30 till 34, eftersom biogas inkluderades i distributionsskyldigheten från och med den 1 januari 2022 och så kallade elektrobränslen, det vill säga syntetiska bränslen som produceras med förnybar energi, från och med den 1 januari 2023.

(3) Syftet med att lindra distributionsskyldigheten är att bilisternas och företagens bränslekostnader ska hållas i schack. Syftet med de föreslagna ändringarna är att förhindra att det så kallade pumppriset på bensin och diesel stiger, vilket utan de föreslagna ändringarna skulle orsakas av att distributionsskyldigheten höjs till 28 procent, vilket skulle höja pumppriset på diesel med uppskattningsvis cirka 17 cent per liter och pumppriset på bensin med cirka 15 cent per liter. Propositionen bedöms förbättra konkurrenskraften hos företag i synnerhet i transportbranschen.

(4) Utskottet har i enlighet med sitt behörighetsområde granskat propositionen med tanke på dess miljökonsekvenser och fäster ekonomiutskottets uppmärksamhet vid följande synpunkter.

Konsekvenser för miljön

(5) Distributionsskyldigheten inom transportsektorn har blivit den viktigaste politiska åtgärden för att minska utsläppen från trafiken. Enligt propositionens bedömning av miljökonsekvenserna

Utlåtande MiUU 17/2023 rd
Avvikande mening 2

ökar sänkningen av distributionsskyldigheten från 28 procent till 13,5 procent kalkylmässigt utsläppen från trafiken med cirka 1,6 miljoner ton 2024. Trafiken står för omkring 37 procent av utsläppen från ansvarsfördelningssektorn och 21 procent av de totala utsläppen, vilket innebär att den har stor betydelse för utsläppsminskningarna inom hela ansvarsfördelningssektorn. En lindring av distributionsskyldigheten kan således äventyra uppnåendet av ansvarsfördelningssektorns utsläppsminskningmål enligt EU:s ansvarsfördelningsförordning (50 procent av 2005 års nivå fram till 2030).

(6) Sänkningen av distributionsskyldigheten ökar risken för att utsläppskvoten för ansvarsfördelningssektorn överskrids 2024. Situationen underlättas dock av att det 2021 och 2022 har uppkommit ett utsläppsöverskott till följd av att kvoten underskridits. Överskottet kan användas för att täcka eventuella överskridningar under de kommande åren. Därför leder sänkningen av distributionsskyldigheten inte nödvändigtvis till att Finland bryter mot sin skyldighet, utan slutresultatet avgörs av hur man under andra år lyckas hålla sig inom ramen för kvoten. Enligt dagens bedömning överskrider utsläppen dock med nuvarande åtgärder kvoten i slutet av perioden 2021—2030, och sänkningen av distributionsskyldigheten ökar risken för att utsläppskvoten för hela perioden överskrids under perioden 2021—2030, om inga kompenserande åtgärder vidtas.

(7) Enligt utredning till utskottet uppgår utsläppsminskningen på de nivåer för distributionsskyldigheten som anges i den gällande lagstiftningen åren 2023—2030 till sammanlagt 10,5 Mt jämfört med basscenariot, där distributionsskyldigheten skulle frysas till 13,5 procent, och nivån enligt propositionen uppgår till 6,3 Mt, alltså är förlusten av utsläppsminskningar 4,2 Mt. Det är svårt att kompensera en så här stor förlust av utsläppsminskningar åtminstone genom någon enskild politisk åtgärd.

(8) Utskottet påpekar att man vid planeringen av klimatpolitiken och i synnerhet i klimatplanen på medellång sikt (KAISU) har räknat med att en höjning av distributionsskyldigheten i betydande grad skulle bidra till minskade utsläpp. Också klimatpanelen har preliminärt bedömt att Finland kan hålla sig inom ramarna för de utsläppskvoter som delas ut även med en lägre distributionsskyldighet, som ökar genom åren, om alla åtgärder i klimatplanen på medellång sikt genomförs. Utskottet fäster ekonomiutskottets uppmärksamhet vid att en övergripande granskning av genomförandet av åtgärderna för utsläppsminskning är mycket viktig och att kompenserande åtgärder för att påskynda utsläppsminskningarna från trafiken vid behov bör utredas. Man måste också ta hänsyn till att om det inte är möjligt att kompensera för de utsläppsminskningar som saknas genom andra transportåtgärder måste utsläppsminskningarna täckas av andra delar av ansvarsfördelningssektorn.

(9) Utsläppsminskningssåtagandet är lineärt och utöver 2030 har det för varje år före det fastställts en egen maximal utsläppsmängd. År 2027 ser man över de utsläpp som uppstått under perioden 2021—2025. Om Finland inte på egen hand når åtagandet för ansvarsfördelningssektorn för perioden 2021—2030, blir man tvungen att köpa utsläppsminskningenheter av andra länder för att rätta till situationen. I propositionen bedöms det att en engångsökning av utsläppen inom ansvarsfördelningssektorn kan innebära en ökning av statens utgifter eller en engångsminskning av statens inkomster med cirka 50—480 miljoner euro. I motiveringen konstateras det att det i nuläget inte finns tillräckligt med information om antalet utsläppsenheter och deras pris på marknaden för att man ska kunna göra noggrannare bedömningar.

Utlåtande MiUU 17/2023 rd

Avvikande mening 2

(10) Utskottet fäster ekonomiutskottets uppmärksamhet vid den ovan nämnda eventuella betydande kostnadsrisken för statsfinanserna, som kan orsakas av köp av utsläppsminskningenheter. De sakkunniga lyfte också fram risken för att en lindring av distributionsskyldigheten kan inverka på utbetalningen av finansieringen för Finlands plan för återhämtning och resiliens (RRF-finansiering). Den utsläppsminskningens bana som syftar till att halvera utsläppen från trafiken 2023 är en av de reformer som ingår i planen för återhämtning och resiliens och vars genomförande enligt villkoren rapporteras till kommissionen i anhängan om utbetalning av RRF-finansiering.

Konsekvent reglering

(11) I och med den tidigare ändringen av lagen om distributionsskyldighet kan en distributör av drivmedel fullgöra sin distributionsskyldighet utöver biodrivmedel också med biogas och förnybara flytande och gasformiga drivmedel av icke-biologiskt ursprung (s.k. RFNBO-bränslen, inkl. elektrobränslen). Utöver utsläppsminskningarna är det andra centrala målet med distributionsskyldigheten att skapa efterfrågan på förnybara bränslen. Det knappa utbudet på förnybara bränslen och de årligen stigande nivåerna på distributionsskyldigheten, särskilt nivåerna på tilläggs-skyldigheten, skapar incitament för dessa investeringar. Eftersom RFNBO-bränslen fortfarande är dyra i förhållande till andra förnybara bränslen, spelar nivån på tilläggs-skyldigheten en roll. Utöver de egentliga nivåerna på skyldigheten är det också med tanke på investeringar viktigt att regleringen är konsekvent och stabil. Sänkningen av distributionsskyldigheten kan försvaga utsikterna med tanke på regleringens varaktighet och en framtida efterfrågan, vilket har en direkt inverkan på investeringsviljan. Utskottet instämmer utifrån inkommen utredning i det som sägs i propositionsmotiven om att osäkerheten kring utvecklingen av distributionsskyldigheten kan leda till att de investeringar som stöder låga utsläpp inom transportsektorn skjuts upp och att utsläppsutvecklingen således blir negativ.

(12) Syftet med distributionsskyldigheten är enligt propositionsmotiven också att skapa efterfrågan på förnybara drivmedel långt in i framtiden och på så sätt främja investeringar i nya produktionsanläggningar som producerar förnybara drivmedel. Enligt motiveringen bedöms sänkningen av distributionsskyldigheten dock inverka negativt på framtida investeringar särskilt i fråga om så kallade RFNBO-bränslen. En sänkning av tilläggs-skyldigheten från 4 till 2 procentenheter bedöms påverka i synnerhet biogassektorn. Marknaden för flytande förnybara drivmedel är global, vilket innebär att i synnerhet biobränslen kan säljas också till utlandet när den inhemska efterfrågan minskar.

(13) Miljöutskottet betonar i detta sammanhang att biomassa behövs på kort sikt för att ersätta fossila bränslen, men att uppnåendet av koldioxidneutralitet kommer att kräva en övergång till teknik som inte baserar sig på förbränning, och att syntetiska bränslen används i trafiken och industrin, eftersom hållbart producerade biomassabaserade bränslen inte räcker till för att motsvara den globala efterfrågan. Positivt med tanke på klimatpåverkan är i vilket fall som helst att förnybara bränslen som inte använts i Finland ändå används någon annanstans och att utsläppsminskningseffekten förverkligas på global nivå. Vid beräkningen av de EU-förpliktelser som gäller Finland kan denna omständighet dock inte beaktas.

(14) Utskottet betonar att distributionsskyldigheten är en effektiv politisk åtgärd, men att den globala råvarubasen för hållbara biobränslen för transporter är begränsad och att hållbarhetskraven

Utlåtande MiUU 17/2023 rd

Avvikande mening 2

innebär vissa utmaningar. Det är också viktigt att se till att RFNBO-bränslen är hållbara med tanke på klimatet. Enligt det nya RED III-direktivet ska medlemsstaterna vidta åtgärder för att se till att energi från biomassa produceras på ett sätt som minimerar oskäligena snedvridningar på råvarumarknaden och negativa effekter på den biologiska mångfalden. Det huvudsakliga syftet med RED III-direktivet är att höja det övergripande målet för förnybar energi i hela EU från nuvarande 32 procent till 42,5 procent år 2030. Direktivet innehåller också närmare bestämmelser om flera olika teman, av vilka de viktigaste temana för Finland är bioenergi, trafik och tillståndsförändringen för produktionsanläggningar för förnybar energi. För transportsektorn uppställer RED III-direktivet ett mål på 29 procent för förnybar energi för 2030. Det ställs ett delmål på 5,5 procent för avancerade biodrivmedel och RFNBO-bränslen som baserar sig på förnybar växtgas. Dessutom ska el för transport tas med i skyldigheten i fråga om offentlig laddning. Direktivet² träder i kraft den 20 november 2023, varefter medlemsstaterna inom 18 månader ska fullgöra sina skyldigheter enligt direktivet.

(15) Med hänvisning till det som sägs ovan anser utskottet det vara viktigt att pilotförsöken med och inledandet av produktionen av klimatneutrala syntetiska bränslen främjas. Utskottet välkomnar skrivningarna i regeringsprogrammet om att regeringen på ett förutsägbart och långsiktigt sätt utvecklar distributionsskyldigheten och klimatåtgärderna inom sektorerna utanför utsläppshandeln samt söker de bästa tekniskt och ekonomiskt hållbara lösningarna på ett teknikneutralt sätt. Enligt regeringsprogrammet säkerställs investeringsmiljön för avancerade förnybara och syntetiska bränslen samt biogas.

(16) Enligt regeringsprogrammet ska den inverkan som höjningen av distributionsskyldigheten har på bränslepriset kompenseras under åren 2025—2027, och detta görs till exempel genom att en flexibilitetsmekanism i distributionsskyldigheten införs, el för transport inkluderas i distributionsskyldigheten och beskattningen av bränslen sänks, i möjligaste mån med betoning på en lindring av skatten på den förnybara fraktionen. Utskottet betonar behovet av att snabbt bereda och genomföra regeringsprogrammets åtgärder, såsom införandet av flexibilitetsmekanismen, så att distributörerna får fler alternativ när det gäller att uppfylla målen för distributionsskyldigheten. Om den nya flexibilitetsmekanismen lyckas, ger den för första gången de sektorer som inte omfattas av utsläppshandeln en marknadsmekanism som främjar identifieringen, utvecklingen och finansieringen av kostnadseffektiva åtgärder för utsläppsminskning. Avsikten är att flexibilitetsmekanismerna ska tas in i nästa totalreform av distributionsskyldigheten genom vilken både de nämnda skrivningarna i regeringsprogrammet och skyldigheterna enligt RED III-direktivet genomförs.

Avvikande mening

Vi föreslår

att ekonomiutskottet beaktar det som sägs ovan.

² Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2023/2413 av den 18 oktober 2023 om ändring av direktiv (EU) 2018/2001, förordning (EU) 2018/1999 och direktiv 98/70/EG vad gäller främjande av energi från förnybara energikällor, och om upphävande av rådets direktiv (EU) 2015/652

Utlåtande MiUU 17/2023 rd
Avvikande mening 2

Helsingfors 15.11.2023

Vesa Kallio cent

Hanna Kosonen cent