

Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lag om ändring av lagen om biodrivmedel, flytande biobränslen och biomassabränslen

PROPOSITIONENS HUVUDSAKLIGA INNEHÅLL

I denna proposition föreslås det att lagen om biodrivmedel, flytande biobränslen och biomassabränslen ändras.

Enligt förslaget ska det till lagen fogas hänvisningar till lagen om punktskatt på elström och vissa bränslen. Samtidigt preciseras vilka hållbarhetskriterier som tillämpas på gasformiga biomassabränslen om de används i en anläggning som producerar el, värme eller kyla med en sammanlagd installerad tillförd effekt på mindre än 2 megawatt. Syftet med propositionen är att åtgärda den inkonsekvens som råder mellan lagen om biodrivmedel, flytande biobränslen och biomassabränslen och lagen om punktskatt på elström och vissa bränslen.

Med anledning av det motiverade yttrande som Europeiska kommissionen gett Finland föreslås det dessutom ändringar i bestämmelserna om avfall och restprodukter, biologisk mångfald samt minskning av växthusgasutsläpp.

Den föreslagna lagen avses träda i kraft den 1 januari 2024.

INNEHÅLL

PROPOSITIONENS HUVUDSAKLIGA INNEHÅLL.....	1
MOTIVERING	3
1 Bakgrund och beredning.....	3
1.1 Bakgrund.....	3
1.2 Beredning.....	4
2 Målen och det huvudsakliga innehållet för EU-rättsakten.....	4
3 Nuläge och bedömning av nuläget.....	5
3.1 Nationell lagstiftning.....	5
3.1.1 Lagen om punktskatt på elström och vissa bränslen	5
3.1.2 Lagen om biodrivmedel, flytande biobränslen och biomassabränslen.....	6
3.2 Bedömning av nuläget.....	7
4 Förslagen och deras konsekvenser.....	8
4.1 De viktigaste förslagen.....	8
4.2 De huvudsakliga konsekvenserna	8
4.2.1 Allmänt.....	8
4.2.2 Ekonomiska konsekvenser	9
4.2.3 Konsekvenser för myndigheterna	9
5 Alternativa handlingsvägar.....	10
5.1 Handlingsalternativen och deras konsekvenser.....	10
5.2 Lagstiftning och andra handlingsmodeller i utlandet	11
6 Remissvar	11
7 Specialmotivering.....	12
8 Ikraftträdande.....	14
9 Verkställighet och uppföljning	15
10 Förhållande till andra propositioner.....	15
11 Förhållande till grundlagen samt lagstiftningsordning	15
LAGFÖRSLAG	17
Lag om ändring av lagen om biodrivmedel, flytande biobränslen och biomassabränslen	17
BILAGA	20
PARALLELLTEXT	20
Lag om ändring av lagen om biodrivmedel, flytande biobränslen och biomassabränslen	20

MOTIVERING

1 Bakgrund och beredning

1.1 Bakgrund

Beskattningen av energiprodukter grundar sig både på lagen om punktskatt på flytande bränslen (1472/1994) och på lagen om punktskatt på elström och vissa bränslen (1260/1996, nedan *elskattelagen*). Genom en lag om ändring av *elskattelagen* (1215/2021) blev biogas som används för transport en punktskattepliktig produkt vid ingången av 2022, samtidigt som distributions-skyldigheten i fråga om förnybara bränslen utvidgades till att gälla biogas som används för transport. Biogas som används vid uppvärmning, i arbetsmaskiner och i fast installerade motorer (nedan även *biogas som används vid uppvärmning och i arbetsmaskiner*) blev genom en lag om ändring av *elskattelagen* (958/2022) skattepliktigt vid ingången av 2023.

Beskattningen av biogas som används vid uppvärmning och i arbetsmaskiner har tre nivåer. Punktskatten består i enlighet med den miljöbaserade energiskattemodellen av energiinnehållsskatt och koldioxidskatt. För icke-hållbar biogas som används vid uppvärmning och i arbetsmaskiner betalas en skatt som motsvarar beskattningen av naturgas. Koldioxidskatten på biogas som uppfyller hållbarhetskriterierna (skatteklass R) är halverad. Biogas av klass T, som framställs av avfall, restprodukter, material som innehåller både cellulosa och lignin samt cellulosa från icke-livsmedel, är fri från koldioxidskatt.

För att biogas som används vid uppvärmning och i arbetsmaskiner ska kunna anses hållbar måste den uppfylla hållbarhetskriterierna enligt lagen om biodrivmedel, flytande biobränslen och biomassabränslen (393/2013, nedan *hållbarhetslagen*). För att aktören ska kunna visa att biogasen är hållbar behövs ett av Energimyndigheten godkänt hållbarhetssystem. Hållbarhetslagen är till sin karaktär framför allt en ramlag vars tillämpning grundar sig på skyldigheter enligt annan lagstiftning eller på statsunderstödsbeslut. De lagar som hållbarhetslagen tillämpas på och som innehåller hållbarhetsskyldigheter finns förtecknade i 2 § i hållbarhetslagen. I samband med ovan nämnda ändring av *elskattelagen* (958/2022) togs det inte i hållbarhetslagen in en hänvisning till lagen om punktskatt på elström och vissa bränslen. Till följd av att denna hänvisning saknas uppfyller vissa skattskyldiga enligt *elskattelagen* inte definitionen av verksamhetsutövare enligt 4 § 13 punkten i hållbarhetslagen och är därmed inte berättigade att hos Energimyndigheten ansöka om godkännande av hållbarhetssystemet. Med ett hållbarhetssystem kan verksamhetsutövaren visa att de råvaror som används vid produktionen av bränslen uppfyller hållbarhetskriterierna. På grund av inkonsekvensen mellan hållbarhetslagen och *elskattelagen* är det i vissa fall i praktiken inte möjligt att visa att biogas som används vid uppvärmning och i arbetsmaskiner är hållbar. Inkonsekvensen i regleringen innebär att det är behövligt att ändra hållbarhetslagen.

Propositionen hänför sig också till det motiverade yttrande från Europeiska kommissionen, som Finland mottog den 19 april 2023, genom vilket kommissionen fortsätter sitt tidigare påbörjade överträdelseförfarande mot Finland gällande genomförandet av Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2018/2001 om främjande av användningen av energi från förnybara energikällor (nedan *RED II-direktivet*). Kommissionen anser i sitt yttrande att Finland inte har vidtagit alla behövliga åtgärder för att införliva RED II-direktivet och inte heller underrättat kommissionen om sådana åtgärder. I yttrandet nämns flera av bestämmelserna om hållbarhetskriterier i artikel 29 i RED II-direktivet, vilka enligt kommissionen har genomförts bristfälligt i Finland. Det motiverade yttrandet gäller artikel 29.1 första stycket led a, artikel 29.1 andra stycket sista meningen, artikel 29.1 tredje stycket, artikel 29.3 led d, artikel 29.4 andra stycket, artikel 29.10

andra stycket och artikel 30.2. Dessa bestämmelser i direktivet har i huvudsak genomförts genom motiveringen till hållbarhetslagen. Kommissionen betraktar inte motiveringen till hållbarhetslagen som bindande till sin karaktär och anser därmed att bestämmelserna inte har införlivats i den nationella lagstiftningen. Med anledning av det motiverade yttrandet behöver hållbarhetslagen ändras så att de bestämmelser i direktivet som saknas införlivas i lagen. Finland konstaterade i sitt svar på det motiverade yttrandet att man har för avsikt att lämna en regeringsproposition om hållbarhetskriterierna till riksdagen under hösten 2023 och att lagändringarna avses vara i kraft vid ingången av 2024.

1.2 Beredning

Beredningen av EU-rättsakten

RED II-direktivet trädde i kraft den 24 december 2018. Medlemsstaterna skulle senast den 30 juni 2021 sätta i kraft de bestämmelser i lagar och andra författningar som är nödvändiga för att följa RED II-direktivet (artikel 36 i direktivet). Beredningen av direktivet beskrivs på s. 4–5 i regeringens proposition till riksdagen med förslag till lag om ändring av lagen om biodrivmedel och flytande biobränslen (RP 70/2020 rd).

Beredningen av regeringspropositionen

Denna regeringsproposition har beretts vid arbets- och näringsministeriet.

Under förra valperioden lämnade regeringen en proposition om ändring av lagen om främjande av användningen av biobränslen och hållbarhetslagen (RP 297/2022 rd). Den propositionen innehöll också ett förslag om att till hållbarhetslagen foga hänvisningar till elskattelagen. Propositionen förföll dock vid utgången av valperioden våren 2022.

Denna proposition är brådskande på grund av Europeiska kommissionens överträdelseförfarande. På grund av propositionens brådskande natur har det varit nödvändigt att avvika från anvisningarna om hörande vid lagberedning i fråga om remisstidens längd. Utkastet till regeringsproposition var på remiss från den 28 augusti till den 10 september 2023. Utlåtanden begärdes av de ministerier, myndigheter och intresseorganisationer som är centrala med tanke på propositionen och av andra intressentgrupper. Beredningsunderlaget till propositionen finns i statsrådets tjänst för projektinformation på adressen <https://valtioneuvosto.fi/sv/projekt> med identifieringskod TEM024:00/2023.

Propositionen har granskats av justitieministeriets laggranskning.

2 Målen och det huvudsakliga innehållet för EU-rättsakten

Genom RED II-direktivet upprättas en gemensam ram inom EU för främjande av energi från förnybara energikällor. I direktivet ställs unionens bindande mål för den totala andelen energi från förnybara energikällor av den slutliga energianvändningen i unionen år 2030. Det innehåller också bestämmelser om ekonomiskt stöd till el från förnybara energikällor, om egenanvändning av sådan el och användning av energi från förnybara energikällor inom värme- och kylsektorn och transportsektorn, om regionalt samarbete mellan medlemsstater och mellan medlemsstater och tredjeländer, om ursprungsgarantier, om administrativa förfaranden och om information och utbildning. I direktivet fastställs dessutom hållbarhetskriterier och kriterier för minskning av växthusgasutsläppen för biodrivmedel, flytande biobränslen och biomassabränslen.

Direktivets innehåll beskrivs på s. 6–8 i regeringens proposition till riksdagen med förslag till lag om ändring av lagen om biodrivmedel och flytande biobränslen (RP 70/2020 rd).

3 Nuläge och bedömning av nuläget

3.1 Nationell lagstiftning

3.1.1 Lagen om punktskatt på elström och vissa bränslen

I lagen om punktskatt på elström och vissa bränslen finns bestämmelser om punktskatt på elström, stenkol, bräntorv, naturgas, biogas, tallolja och produkter som avses i 2 a § i den lagen. Punktskatten på energiprodukter består av energiinnehållsskatt och koldioxidskatt. Energiinnehållsskatten baserar sig på bränslets energiinnehåll och koldioxidskatten på utsläppen under bränslets hela livscykel. Därutöver tas en försörjningsberedskapsavgift ut för nästan alla energiprodukter.

Bestämmelserna i elskattelagen grundar sig på rådets direktiv 2003/96/EG om en omstrukturering av gemenskapsramen för beskattning av energiprodukter och elektricitet, nedan *energiskattedirektivet*. I direktivet fastställs Europeiska unionens regler för beskattningen av elektricitet, alla motorbränslen och de flesta uppvärmningsbränslen.

Genom en lag om ändring av elskattelagen (958/2022) blev biogas som används vid uppvärmning och i arbetsmaskiner punktskattepliktigt. I likhet med punktskatten på andra beskattningsbara energiprodukter baserar sig denna punktskatt på biogasens egenskaper och består av energiinnehålls- och koldioxidskatt samt försörjningsberedskapsavgift. Koldioxidskatten på biogas som uppfyller hållbarhetskriterierna är halverad (skatteklass R), medan biogas som framställts av avfall, restprodukter, cellulosa från icke-livsmedel eller material som innehåller både cellulosa och lignin är helt befriad från koldioxidskatt (skatteklass T). Största delen av biogasen är fri från koldioxidskatt. I praktiken innebar den ovannämnda ändringen av beskattningen att skatteutgiften för hållbar biogas som används vid uppvärmning eller i arbetsmaskiner sänktes. Beloppet av energiinnehållsskatt för hållbar biogas som används vid uppvärmning är 1,20 euro per megawattimme (MWh) enligt minimiskattenivån i energiskattedirektivet, vilket avviker från den allmänna skattenivån på 10,33 euro per MWh för andra gasformiga bränslen som används i arbetsmaskiner och vid uppvärmning.

Oklarheter när det gäller reglerna om statligt stöd är den huvudsakliga orsaken till ändringarna i beskattningen av biogas som används vid uppvärmning. De faktorer som ledde till ändringen av elskattelagen beskrivs närmare i regeringens proposition till riksdagen med förslag till ändring av lagstiftningen om energibeskattnings (RP 152/2022 rd, s. 9–11).

Den biogas som en småskalig producent själv producerar och använder är skattefri. Som småskalig produktion av biogas i en enskild anläggning betraktas produktion som uppgår till högst en gigawattimme (GWh) biogas per år. Distributörer av gasformiga drivmedel kan frivilligt begära att omfattas av den distributionsskyldighet som avses i lagen om främjande av användningen av förnybara drivmedel för transport (446/2007), om de under ett kalenderår levererar minst en gigawattimme gas till konsumtion. Syftet med lagstiftningen är att aktörer ska ha möjlighet att övergå från en stödmotod till en annan utan att stödsystemen överlappar varandra.

3.1.2 Lagen om biodrivmedel, flytande biobränslen och biomassabränslen

I lagen om biodrivmedel, flytande biobränslen och biomassabränslen finns bestämmelser om hållbarhetskriterierna för biodrivmedel, flytande biobränslen och biomassabränslen och om hur man visar att kriterierna uppfylls. Bestämmelserna grundar sig på RED II-direktivet.

Enligt 2 § 1 mom. i hållbarhetslagen tillämpas lagen på biodrivmedel, flytande biobränslen och biomassabränslen i enlighet med vad som föreskrivs i lagen om främjande av användningen av förnybara drivmedel för transport, lagen om punktskatt på flytande bränslen, lagen om utsläppshandel (311/2011), lagen om handel med utsläppsrätter för luftfart (34/2010), lagen om minskning av växthusgasutsläppen under hela livscykeln från vissa drivmedel (170/2018) och lagen om främjande av användningen av biobränslen (418/2019). Enligt 2 mom. i den paragrafen tillämpas lagen också när det förutsätts i ett statsunderstödsbeslut.

Lagen om ändring av lagen om biodrivmedel, flytande biobränslen och biomassabränslen (967/2020) trädde i kraft den 1 januari 2021. Genom ändringslagen utvidgades tillämpningsområdet för hållbarhetslagen till att omfatta bland annat fasta och gasformiga biomassabränslen inom produktionen av el, värme och kyla.

Även om hållbarhetslagen till sin karaktär fortfarande i första hand är en ramlag, togs det genom ändringslagen in en skyldighet i hållbarhetslagen för sådana verksamhetsutövare som inte med stöd av annan lagstiftning eller ett statsunderstödsbeslut är skyldiga att visa att hållbarhetskriterierna för biomassabränslen uppfylls. Om verksamhetsutövaren inte enligt annan lagstiftning eller ett beslut om statsunderstöd är skyldig att visa biomassabränslens hållbarhet, ska verksamhetsutövaren dock enligt 2 a § i hållbarhetslagen visa att biomassabränslena uppfyller hållbarhetskriterierna enligt den lagen, om den använder sådana i en anläggning som producerar el, värme eller kyla med en sammanlagd installerad tillförd effekt på minst 20 megawatt (MW) när det gäller fasta biomassabränslen och 2 MW när det gäller gasformiga biomassabränslen.

Definitionen av verksamhetsutövare påverkar i hög grad tillämpningen av hållbarhetslagen. Enligt 4 § 13 punkten i hållbarhetslagen avses med verksamhetsutövare en juridisk eller fysisk person som producerar, framställer, förvärvar, importerar, frisläpper för konsumtion eller använder råvaror, biodrivmedel, flytande biobränslen, biomassabränslen eller bränslen som innehåller sådana, eller en juridisk eller fysisk person som har den faktiska bestämmanderätten över verksamheten i fråga och på vilken lagen tillämpas enligt 2, 2 a eller 2 b §. Endast en verksamhetsutövare enligt hållbarhetslagen kan hos Energimyndigheten ansöka om godkännande av hållbarhetssystem.

Med ett hållbarhetssystem som godkänts av Energimyndigheten kan verksamhetsutövaren visa att de råvaror, biodrivmedel, flytande biobränslen eller biomassabränslen som den producerat, framställt, förvärvat, importerat, frisläppt för konsumtion eller använt uppfyller hållbarhetskriterierna. Enligt 23 § 2 mom. i hållbarhetslagen får verksamhetsutövaren utfärda ett hållbarhetsintyg för ett parti biodrivmedel, flytande biobränsle, biomassabränsle och råvaror som den producerat, framställt, förvärvat, importerat, frisläppt för konsumtion eller använt efter att ha lämnat in en ansökan enligt 13 § eller en ändringsansökan enligt 17 §, om verksamhetsutövaren kan visa att den har tillämpat lämpliga förfaranden för att säkerställa att hållbarhetskriterierna är uppfyllda och att partiet har redovisats i massbalansen på ett tillförlitligt sätt.

Enligt 38 § i hållbarhetslagen kan Energimyndigheten på verksamhetsutövarens ansökan besluta att ge förhandsbesked om huruvida en råvara ska betraktas som avfall, restprodukt, cellulosa från icke-livsmedel eller material som innehåller både cellulosa och lignin vid tillämpningen av

lagen om punktskatt på flytande bränslen. Förhandsbeskedet gäller tills vidare. Energimyndigheten kan återkalla ett förhandsbesked på grund av att tolkningen av bestämmelsen ändrats genom en rättskipningsmyndighets beslut eller av något annat särskilt skäl.

3.2 Bedömning av nuläget

Hållbarhetslagens 2 § innehåller ingen hänvisning till elskattelagen. Med grund i EU-lagstiftningen förutsätter elskattelagen dock att man för att få rätt till minskad energiinnehållsskatt och koldioxidskatt för biogas ska visa att gasen är hållbar. Tillämpningsbestämmelserna i hållbarhetslagen innebär att enbart skattskyldighet med stöd av elskattelagen inte ger en aktör rätt att ansöka om godkännande av hållbarhetssystem hos Energimyndigheten, eftersom vissa i elskattelagen avsedda småskaliga skattskyldiga inte uppfyller definitionen av verksamhetsutövare enligt hållbarhetslagen. Skattskyldiga vars anläggningar har en sammanlagd installerad tillförd effekt på minst 2 MW har kunnat påvisa hållbarheten hos biogas som används vid uppvärmning, eftersom de uppfyller definitionen av verksamhetsutövare med stöd av 2 a § i hållbarhetslagen. Bristen på konsekvens i lagstiftningen berör i praktiken sådana producenter av biogas för användning vid uppvärmning och i arbetsmaskiner vars biogasproduktion överskrider 1 GWh per år, men vars anläggningar har en sammanlagd installerad tillförd effekt på mindre än 2 MW. Uppskattningsvis finns det 20–30 sådana aktörer. Produktion av biogas som underskrider 1 GWh per år är skattefri. Om en skattskyldig inte med ett av Energimyndigheten godkänt hållbarhetssystem visar att biogas som används vid uppvärmning är hållbar, beskattas den enligt den högsta skattenivån för biogas, som motsvarar skattenivån för fossil naturgas.

Man har tillfälligt försökt lösa det rådande inkonsekventa rättsläget genom Skatteförvaltningens anvisningar VH/1061/00.01.00/2022. Om produktionen av biogas överskrider 1 GWh per år och producenten inte har en anläggning med en nominell värmeeffekt på minst 2 MW, och anläggningen inte ansökt om att omfattas av distributionsskyldigheten, betraktas enligt anvisningarna biogas från producenten i fråga som hållbar med tanke på beskattningen, utan ett hållbarhetssystem som godkänts av Energimyndigheten.

Skatteförvaltningen uppdaterade sina anvisningar i fråga om biogas som används vid uppvärmning den 19 juni 2023 (VH/3237/00.01.00/2023). Enligt de uppdaterade anvisningarna fortsätter det ovan beskrivna undantagsförfarandet fram till utgången av 2023. Från och med den 1 januari 2024 kommer biogas från en producent av biogas för uppvärmning att betraktas som icke-hållbar biogas vid punktbeskattningen, om inte producenten har ett hållbarhetssystem som godkänts av Energimyndigheten eller godkännandet av hållbarhetssystemet är anhängigt hos Energimyndigheten.

För att rättsläget ska kunna åtgärdas permanent krävs det att hållbarhetslagen ändras, så att biogasproducenterna från och med 2024 kan visa med ett hållbarhetssystem att den biogas som de producerar är hållbar. För att uppnå detta bör emellertid avgränsningarna av tillämpningsområdet för hållbarhetskriterierna i fråga om gasformiga biomassabränslen enligt RED II-direktivet beaktas. Enligt avgränsningarna behöver verksamhetsutövare inte visa att gasformiga biomassabränslen uppfyller hållbarhetskriterierna, om de används i en anläggning som producerar el, värme eller kyla med en sammanlagd installerad tillförd effekt på mindre än 2 MW.

Biogas som framställs av avfall, restprodukter, material som innehåller både cellulosa och lignin samt cellulosa från icke-livsmedel och som används vid uppvärmning och i arbetsmaskiner är med stöd av 2 § 14 b punkten underpunkt b i elskattelagen befriad från koldioxidskatt, i enlighet med den så kallade skatteklass T. På sådan biogas tillämpas dessutom en sänkt energiinnehållsskatt på 1,2 euro per MWh. Enligt 38 § i hållbarhetslagen kan endast verksamhetsutövare enligt lagen om punktskatt på flytande bränslen ansöka om förhandsbesked. Förhandsbesked söks

vanligtvis i situationer där verksamhetsutövaren överväger att ta in en ny råvara i sitt hållbarhetssystem och vill på förhand säkerställa hur ett av råvaran framställt förnybart bränsle behandlas vid punktbeskattningen. Utan en ändring av hållbarhetslagen kan vissa i elskattelagen avsedda småskaliga biogasaktörer inte hos Energimyndigheten ansöka om förhandsbesked om huruvida en råvara ska betraktas som till exempel avfall, restprodukt, cellulosa från icke-livsmedel eller material som innehåller både cellulosa och lignin vid tillämpningen av elskattelagen.

De bestämmelser i RED II-direktivet som nämns i det motiverade yttrandet har i huvudsak genomförts genom motiveringen till hållbarhetslagen och Energimyndighetens anvisningar (Anvisningar om hållbarhetskriterierna för verksamhetsutövare, dnr 1321/702/2017). I verkligheten tillämpar Energimyndigheten redan bestämmelserna, så införlivandet av bestämmelserna i hållbarhetslagen är främst en teknisk åtgärd.

4 Förslagen och deras konsekvenser

4.1 De viktigaste förslagen

I denna proposition föreslås att det till 2 och 38 § i hållbarhetslagen fogas hänvisningar till lagen om punktskatt på elström och vissa bränslen. Alla biogasaktörer enligt elskattelagen kan enligt förslaget i fortsättningen ansöka om att omfattas av hållbarhetssystem i syfte att påvisa hållbarheten hos biogas som används vid uppvärmning och i arbetsmaskiner. Därutöver föreslås det att verksamhetsutövare ska ha möjlighet att ansöka om förhandsbesked om huruvida en råvara ska betraktas som avfall, restprodukt, cellulosa från icke-livsmedel eller material som innehåller både cellulosa och lignin vid tillämpningen av elskattelagen. Samtidigt preciseras vilka hållbarhetskriterier som i enlighet med RED II-direktivet tillämpas på gasformiga biomassabränslen om de används i en anläggning som producerar el, värme eller kyla med en sammanlagd installerad tillförd effekt på mindre än 2 MW.

Vidare föreslås det i propositionen att behövliga ändringar görs i hållbarhetslagen för att komplettera det nationella genomförandet av RED II-direktivet. Enligt förslaget fogas det till lagen bestämmelser om hållbarhetskriterier för vissa typer av avfall och restprodukter, i enlighet med vad som förutsätts i artikel 29.1 andra och tredje stycket i RED II-direktivet. Samtidigt ska definitionen av gräsmark med stor biologisk mångfald preciseras, särskilt i fråga om när naturlig och icke-naturlig gräsmark ska anses ha stor biologisk mångfald enligt hållbarhetslagen. I propositionen föreslås det också att den tidpunkt då en anläggning anses vara i drift preciseras i enlighet med artikel 29.10 andra stycket i RED II-direktivet. Tidpunkten används för att fastställa den nivå av minskade växthusgasutsläpp som tillämpas på biodrivmedel, flytande biobränslen och biomassabränslen.

4.2 De huvudsakliga konsekvenserna

4.2.1 Allmänt

Den föreslagna ändringen i hållbarhetslagen bedöms inte ha några konsekvenser för den offentliga ekonomin. Konsekvensbedömningen av denna ändring har därför koncentrerats till de ekonomiska konsekvenserna för biogasaktörer samt till konsekvenserna för myndigheterna. Propositionen kan ha små och indirekta positiva miljökonsekvenser till följd av att de föreslagna ändringarna och hänvisningarna förtydligar ställningen för biogasaktörer. De ändringar som det motiverade yttrandet föranleder påverkar inte verksamhetsutövarnas hållbarhetssystem och innebär inte ändringar i hållbarhetssystemen, varvid miljökonsekvenserna till denna del är ringa. I praktiken förutsätter Energimyndigheten redan att innehållet i de föreslagna bestämmelserna om bland annat definierande av gräsmark beaktas i verksamhetsutövarnas hållbarhetssystem.

4.2.2 Ekonomiska konsekvenser

Den föreslagna ändringen ökar kostnaderna och den administrativa bördan för vissa verksamhetsutövare enligt elskattelagen, eftersom de för beskattningen av biogas som används vid uppvärmning och i arbetsmaskiner i fortsättningen ska ansöka om godkännande av hållbarhetssystemet hos Energimyndigheten. Å andra sidan har ändringen positiva konsekvenser för elskattskyldiga verksamhetsutövare när det gäller beskattningen. Ändringen tryggar en jämlik behandling av och likvärdig ställning för verksamhetsutövare.

Godkännande av hållbarhetssystemet förutsätter att vissa kvalitativa kriterier uppfylls och därutöver att verksamhetsutövaren årligen lämnar en rapport om producerad och använd biogas. Företag inom biogassektorn och företag som nyligen kommit in i branschen har inte tidigare erfarenhet av hållbarhetskriterier, kontrollörer och kvalitetssystem. Fullgörandet av de skyldigheter som hänför sig till visande av hållbarhet kommer att kräva personalresurser och eventuellt systeminvesteringar hos företagen. I vissa fall kan det vara behövt att anlitat utomstående experter. Verksamhetsutövarna kan dessutom orsakas kostnader för anskaffning av vissa mätinstrument. Beslutsavgiften för godkännande av begränsade hållbarhetssystem för verksamhetsutövare är 4 000 euro. Därutöver är beslutsavgiften för förhandsbesked enligt hållbarhetslagen 5 000 euro.

Beräknat med arbets- och näringsministeriets räknare för bedömning av regleringsbördan förväntas de föreslagna ändringarna öka regleringsbördan för biogasanläggningar med ett engångsbelopp på uppskattningsvis cirka 11 000 euro samt med cirka 3 000 euro per år. I kostnaderna ingår beslutsavgift, avgifter som kontrollören tar ut samt arbetstid som används för utarbetande av hållbarhetssystemet och årlig rapportering. För bedömningen av regleringsbördan samlades det in uppgifter genom en riktad medlemsenkät från Suomen Biokierto ja Biokaasu ry. På kostnadernas storlek inverkar dock avsevärt bland annat verksamhetens art och omfattning samt mängden råvaror som används och deras ursprung, vilket innebär att regleringsbördan för enskilda företag kan vara mindre än vad som beskrivs ovan. I synnerhet om biogas för uppvärmning produceras och används i en anläggning med en sammanlagd installerad tillförd effekt på mindre än 2 MW är kraven på hållbarhetssystemet betydligt mindre jämfört med en situation där verksamhetsutövarens hållbarhetssystem även innefattar förfaranden för att visa att hållbarhetskriterierna uppfylls i fråga om råvarornas ursprung och minskning av växthusgasutsläpp. Den administrativa bördan är större när hållbarhetssystemen ska godkännas och lättar när man övergår till administrationsskedet för systemen.

De föreslagna ändringarna i hållbarhetslagen påverkar indirekt också beskattningen av biogasaktörer. Enligt elskattelagen är skatten på icke-hållbar biogas som används vid uppvärmning eller i arbetsmaskiner 23,354 euro per MWh. Skatten på hållbar biogas är däremot 7,754 euro per MWh, medan skatten på biogas som framställs av avfall, restprodukter, material som innehåller både cellulosa och lignin samt cellulosa från icke-livsmedel och som används vid uppvärmning och i arbetsmaskiner är 1,284 euro per MWh med beaktande av försörjningsberedskapsavgiften. Således är skatteförmånen för biogas av klass T som används vid uppvärmning och som har visats vara hållbar årligen cirka 22 000 euro per gigawattimme jämfört med icke-hållbar biogas som används vid uppvärmning.

4.2.3 Konsekvenser för myndigheterna

Energimyndigheten ansvarar för myndighetsuppgifterna enligt hållbarhetslagen, inklusive godkännande av verksamhetsutövarens hållbarhetssystem. De föreslagna bestämmelserna innebär att Energimyndigheten får fler uppgifter, eftersom det totala antalet verksamhetsutövare ökar med 20–30 stycken. Dessa nya verksamhetsutövare kommer dock i huvudsak att vara sådana

som enligt förslaget inte omfattas av de kriterier som gäller minskning av växthusgasutsläpp och råvarornas ursprung. Därmed är också Energimyndighetens förfarande för godkännande av deras hållbarhetssystem mer begränsat. Beslutsavgiften kan i så fall också vara mindre. Antalet verksamhetsutövare är dock förenat med en viss osäkerhet, eftersom en del av företagen kan välja att inte ansöka om att omfattas av hållbarhetssystemet. Behovet av rådgivning förväntas öka något med tanke på att de verksamhetsutövare som enligt förslaget kommer att omfattas av hållbarhetsregleringen är till storleken små och eventuellt oerfarna när det gäller förfarandena enligt hållbarhetslagen. Antalet ansökningar om förhandsbesked förväntas inte öka väsentligt i och med ändringen. Energimyndigheten har uppskattat att ovannämnda ändringar ökar arbetsmängden vid myndigheten med 2 årsverken. Energimyndigheten bedömer att hälften av det extra arbetet kan finansieras med intäkterna från beslutsavgifterna. Ett större antal hållbarhetssystem innebär emellertid också mer rådgivning, utarbetande av anvisningar och annat arbete, som inte kan täckas med intäkterna från beslutsavgifterna.

De ändringar i hållbarhetslagen som föranleds av det motiverade yttrandet orsakar inte ändringar i Energimyndighetens förfaranden.

Energimyndighetens resursläge följs upp i syfte att säkerställa ett effektivt verkställande av den föreslagna regleringen. Resursläget vid myndigheten kommer att ses över på nytt i samband med det nationella genomförandet av det kommande direktivet om ändring av RED II-direktivet.

Den föreslagna utvidgningen av tillämpningsområdet för bestämmelserna om hållbarhetskriterier påverkar också kontrollörernas verksamhet. Lagändringen medför extra arbete för kontrollörerna och förutsätter eventuellt mer personalresurser.

5 Alternativa handlingsvägar

5.1 Handlingsalternativen och deras konsekvenser

Under beredningen av propositionen har olika alternativ för att åtgärda den rådande inkonsekvensen i rättsläget bedömts. Ett alternativ var att ändra elskattelagen så att biogas som producerats av en biogasproducent och som används i en anläggning vars sammanlagda installerade tillförda effekt är mindre än 2 MW skulle bli befriad från skatt och försörjningsberedskapsavgift. I praktiken skulle detta innebära en ändring av definitionen av småskalig producent i elskattelagen. Enligt 2 § 18 d punkten i elskattelagen avses med småskalig biogasproducent den som producerar högst en gigawattimme biogas per kalenderår. Den nationella definitionen av småskalig biogasproducent grundar sig på artikel 21.6 i energiskattedirektivet, enligt vilken medlemsstaterna inte behöver behandla förfaranden genom vilka små kvantiteter av energiprodukter erhålls tillfälligtvis som ”framställning av energiprodukter”. När det gäller biogas har Finland fastställt den nationella gränsen för skattefrihet till en gigawattimme. En höjning av gränsen skulle eventuellt innebära ett genomförande som strider mot direktivets syfte och EU-lagstiftningen, trots att bestämmelsen möjliggör en nationell definition av småskalig produktion. Den gällande gränsen är dessutom i linje med bestämmelserna om distributionsskyldigheten inom transport. Med beaktande av detta ansågs en ändring av definitionen av småskalig producent så att den omfattar anläggningar vars sammanlagda installerade tillförda effekt är mindre än 2 MW inte vara ett genomförbart alternativ till att utvidga tillämpningsområdet för bestämmelserna om hållbarhetskriterier.

Ett annat alternativ som föreslogs var att ingen ändring alls skulle genomföras. I så fall skulle det inkonsekventa rättsläget kvarstå och skattskyldiga med anläggningar vars effekt underskri-

der 2 MW skulle inte, på grund av den låga effekten, vara berättigade att ansöka om ett hållbarhetssystem. Därmed skulle de betala skatt motsvarande skatten på icke-hållbar biogas, även om det faktiskt är fråga om hållbar biogas. Minimibeskattningen för icke-hållbar biogas skulle vara över 23 000 euro per år för en biogasproducent med en anläggning vars effekt underskrider 2 MW. Detta ansågs inte vara ett rättvist alternativ ur aktörernas synvinkel.

I samband med beredningen diskuterades alternativet att inga lagstiftningsåtgärder alls skulle vidtas till följd av Europeiska kommissionens motiverade yttrande. Finland har i sitt svar till kommissionen konstaterat det nationella läget och gett sina skäl till varför man anser att bestämmelserna faktiskt har genomförts i tillräcklig utsträckning nationellt. Alternativet slopades dock, eftersom man ville undvika risken för att Finland hamnar i domstolsskedet av överträdelseförfarandet till följd av ett bristfälligt genomförande av RED II-direktivet. Under beredningen kom man fram till att det säkrare alternativet är att på lagnivå precisera bestämmelserna om hållbarhetskriterierna, såsom det föreslås i denna proposition.

5.2 Lagstiftning och andra handlingsmodeller i utlandet

Lagstiftningen och praxis i vissa länder inom Europeiska unionen beskrivs i regeringens proposition till riksdagen med förslag till ändring av lagstiftningen om energibeskattnings (RP 152/2022 rd, s. 15–16) och regeringens proposition till riksdagen med förslag till lag om ändring av lagen om biodrivmedel och flytande biobränslen (RP 70/2020 rd, s. 26–29).

Europeiska kommissionen godkände år 2020 att skattefriheten för biogas fortsätter i Sverige fram till 2030. Tribunalen upphävde dock den svenska skattefriheten i fråga om energiskatt och koldioxidskatt för biogas som används vid uppvärmning den 21 december 2022 (Landwärme GmbH mot Europeiska kommissionen, 2020/C 414/68). Den svenska skattemyndigheten har den 7 mars 2023 meddelat att skattefriheten för biogas ska upphöra. Ändringen berör cirka 700 företag.

6 Remissvar

Utkastet till proposition var på remiss från den 28 augusti till den 10 september 2023 i webbtjänsten utlåtande.fi. Remissbehandlingen av utkastet till proposition var kortare än vanligt på grund av det överträdelseförfarande som inletts av Europeiska kommissionen.

Utlåtanden begärdes av följande remissinstanser: jord- och skogsbruksministeriet, miljöministeriet, finansministeriet, Energimyndigheten, Skatteförvaltningen, Bioenergi rf, Finlands näringsliv rf, Finsk Energiindustri rf, Maa- ja metsätaloustuottajain Keskusliitto MTK ry, Suomen Biokierto ja Biokaasu ry och Finlands naturskyddsförbund rf.

Det kom in sammanlagt 18 utlåtanden. Utlåtanden lämnades av miljöministeriet, finansministeriet, Energimyndigheten, Skatteförvaltningen, Bioenergi rf, Demeca Oy, Livsmedelsindustriförbundet rf, Finsk Energiindustri rf, Gasum Oy, Sydvästra Finlands Avfallsservice Ab, Maa- ja metsätaloustuottajain Keskusliitto MTK ry, Salpakierto Ab, Cirkulärkraft Finland rf, Finlands Kommunförbund rf, Suomen Biokierto ja Biokaasu ry, Finlands Vattenverksförening rf, Valio Ab och en enskild person.

Utlåtandena gällde främst den hänvisning som enligt förslaget fogas till 2 § i hållbarhetslagen. Remissinstanserna har klart delade åsikter om åtgärdandet av inkonsekvensen mellan elskattelagen och hållbarhetslagen. Ministerierna ansåg att propositionen behövs för att vissa biogasaktörer ska kunna ansöka om att omfattas av hållbarhetssystemet i syfte att påvisa hållbarheten hos biogas som används vid uppvärmning och i arbetsmaskiner. Den föreslagna hänvisningen

ansågs stärka verksamhetsutövarnas ställning. De flesta intresseorganisationer och biogasföretag ansåg däremot att det föreslagna tillägget försämrar förutsättningarna för produktion av biogas. Många av dem som motsätter sig förslaget konstaterade att hållbarhetskravet inte minskar utsläppen, men nog ökar den administrativa bördan.

Många av remissinstanserna ansåg att de administrativa kostnader som den föreslagna ändringen medför är alltför höga för biogasaktörerna. För att lätta på den administrativa bördan föreslog vissa remissinstanser att ett anmälningsförfarande införs. Ett förenklat förfarande togs inte med i förslaget, eftersom RED II-direktivet inte möjliggör tillämpning av förenklade kontrollförfaranden. Till propositionen fogades dock en avvikelse från de hållbarhetskriterier som tillämpas på gasformiga biomassabränslen, om de används i en anläggning som producerar el, värme eller kyla med en sammanlagd installerad tillförd effekt på mindre än 2 MW. Syftet med den föreslagna bestämmelsen är att minska den administrativa bördan för småskaliga aktörer som använder gasformiga biomassabränslen genom att avgränsa vilka hållbarhetskriterier enligt RED II-direktivet som tillämpas.

I utlåtandena lyftes också fram den skattemässiga behandlingen av och hållbarhetskraven för avfallsgas. Många remissinstanser konstaterade att det för ett fortsatt energieffektivt utnyttjande av avfallsgas och särskilt med tanke på skattemyndighetens tolkning skulle vara viktigt att tydligt skilja på avfallsgas och biogas som separat producerats i en biogasanläggning. Vidare ansåg vissa remissinstanser att regeringens proposition inte åtgärdar missförhållandet att en producent av avfallsgas ofta inte uppfyller definitionen av en verksamhetsutövare enligt hållbarhetslagen, vilket innebär att användningen av avfallsgas också i fortsättningen beskattas enligt den högsta skattenivån för biogas, som motsvarar skattenivån för fossil naturgas. Beskattningen leder sannolikt till att avfallsgasen facklas och energin från gasen förblir helt outnyttjad. Det föreslås inte att definitionen av biomassa ändras i propositionen. Ur bestämmelserna kan det emellertid härledas att också gas som uppkommit på avstjälningsplatser är biogas enligt hållbarhetslagen. De föreslagna ändringarna preciserar dock vilka hållbarhetskriterier som tillämpas på fast kommunalt avfall, vilket förtydligar hållbarhetskraven för biogas från avstjälningsplatser. Med anledning av utlåtandena preciserades motiveringen till propositionen. Fast kommunalt avfall behöver enligt förslaget inte uppfylla de kriterier som gäller minskning av växthusgasutsläpp och ursprung, om det används för produktion av el, värme eller kyla.

Utöver ovannämnda ändringar har också andra kompletteringar och preciseringar gjorts i propositionen utifrån remissvaren.

7 Specialmotivering

2 §. Lagens samband med annan lagstiftning. Till paragrafens 1 mom. fogas enligt förslaget en hänvisning till lagen om punktskatt på elström och vissa bränslen. Hänvisningen innebär att sådana aktörer enligt lagen om punktskatt på elström och vissa bränslen som för närvarande inte kan visa att deras biogas är hållbar uppfyller definitionen av verksamhetsutövare enligt hållbarhetslagen och därmed kan ansöka om godkännande av sitt hållbarhetssystem hos Energimyndigheten. Genom denna ändring åtgärdas den inkonsekvens som råder i lagstiftningen.

5 §. Tillämpning av hållbarhetskriterierna. Det föreslås att ett nytt 4 mom. fogas till paragrafen för att precisera vilka hållbarhetskriterier som tillämpas på gasformiga biomassabränslen som används i småskaliga anläggningar. Enligt förslaget behöver gasformiga biomassabränslen inte uppfylla hållbarhetskriterierna enligt 6, 6 a, 7–10 och 10 a § om de används i en anläggning som producerar el, värme eller kyla med en sammanlagd installerad tillförd effekt på mindre än 2 MW. Bestämmelsen grundar sig på artikel 29.1 fjärde stycket i RED II-direktivet, enligt vilket

biomassabränslen ska uppfylla hållbarhetskriterierna och kriterierna för minskade växthusgasutsläpp om de används i anläggningar som producerar el, värme eller kyla med en sammanlagd installerad tillförd effekt på minst 2 MW i fråga om gasformiga biomassabränslen. I praktiken leder den föreslagna bestämmelsen till att sådana anläggningar med en effekt på mindre än 2 MW som använder gasformiga biomassabränslen inte behöver visa att biogasen uppfyller de lagstadgade hållbarhetskriterier som gäller minskning av växthusgasutsläpp och råvarornas ursprung. Undantagsbestämmelsen gäller i huvudsak sådana aktörer enligt elskattelagen som producerar över 1 GWh biogas som används vid uppvärmning per år och använder den i en anläggning med en sammanlagd installerad tillförd effekt på mindre än 2 MW. Verksamhetsutövarna har även i fortsättningen en skyldighet att ansöka om godkännande av sitt hållbarhetssystem hos Energimyndigheten och systemet ska fortsättningsvis uppfylla övriga kvalitetskrav enligt hållbarhetslagen, såsom de krav som gäller massbalansen och kontrollen.

5 a §. Avfall och restprodukter. Med anledning av det motiverade yttrande som Europeiska kommissionen gett Finland föreslås det att den paragraf som gäller avfall och restprodukter preciseras. Föreslagna 5 a § 1 mom. motsvarar i huvudsak momentet i den gällande paragrafen i hållbarhetslagen. Enligt huvudregeln behöver biodrivmedel, flytande biobränslen och biomassabränslen som framställts av avfall och restprodukter, utom restprodukter som kommer direkt från jordbruk, vattenbruk, fiske och skogsbruk, endast uppfylla det hållbarhetskriterium som gäller minskning av växthusgasutsläpp. Momentet ändras dock enligt förslaget så att det preciseras att ovan beskrivna huvudregel tillämpas också på avfall och restprodukter som först bearbetas till en produkt före vidarebearbetning till biodrivmedel, flytande biobränsle eller biomassabränsle. Förslaget kompletterar lagstiftningen i fråga om de brister som framförts när det gäller genomförandet av artikel 29.1 andra stycket i RED II-direktivet.

I 5 a § 2 mom. finns det bestämmelser om ett hållbarhetskriterium som gäller avfall och restprodukter som kommer från jordbruksmark. Det föreslås att en undantagsbestämmelse fogas till momentet, enligt vilken verksamhetsutövare inte förutsätts ha övervaknings- eller förvaltningsplaner för gasformiga biomassabränslen som framställts av avfall och restprodukter som kommer från jordbruksmark, om bränslena används i en anläggning som producerar el, värme eller kyla med en sammanlagd installerad tillförd effekt på mindre än 2 MW. Den föreslagna ändringen grundar sig på artikel 29.1 fjärde stycket i RED II-direktivet, enligt vilket övervaknings- eller förvaltningsplaner förutsätts i fråga om anläggningar som använder gasformiga biomassabränslen med en effekt på minst 2 MW.

Det nya 5 a § 3 mom. föreslås innehålla en undantagsbestämmelse som gäller fast kommunalt avfall. Enligt momentet ska hållbarhetskriteriet enligt 6 § inte tillämpas på el, värme eller kyla som producerats från fast kommunalt avfall. Bestämmelsen grundar sig på artikel 29.1 tredje stycket i RED II-direktivet. Det ges ingen definition för fast kommunalt avfall i RED II-direktivet. Tolkningen av begreppet bör dock utgå från tillämpningsområdet för Europaparlamentets och rådets direktiv 2008/98/EG om avfall och om upphävande av vissa direktiv och från begreppet kommunalt avfall i det direktivet. Uppfyllande av de kriterier som gäller minskning av växthusgasutsläpp och ursprung behöver därmed enligt förslaget inte visas när det gäller till exempel biogas som uppkommit organiskt på avstjälningsplatser och som ska användas för att producera el eller värme.

6 §. Minskning av växthusgasutsläpp. Till paragrafen fogas enligt förslaget ett nytt 5 mom., där det föreskrivs om när en anläggning anses vara i drift. Den tidpunkt då driften inleddes påverkar de krav på minskning av växthusgasutsläpp som tillämpas. En anläggning anses enligt momentet vara i drift om den fysiska produktionen av biodrivmedel, biogas som konsumeras inom transportsektorn och flytande biobränslen eller den fysiska produktionen av el, värme och kyla

från biomassabränslen har börjat. Bestämmelsen grundar sig på artikel 29.10 andra stycket i RED II-direktivet.

7 §. Biologisk mångfald. Det föreslås att hållbarhetskriteriet för biologisk mångfald enligt 7 § kompletteras genom närmare bestämmelser om vad som avses med gräsmark med stor biologisk mångfald. Förslaget kompletterar lagstiftningen i fråga om de brister som framförts när det gäller genomförandet av artikel 29.3 d i RED II-direktivet. Av lagtekniska skäl föreslås det dessutom att ordet ”eller” stryks i 3 punkten i paragrafen, utan att innehållet i punkten i övrigt ändras.

Enligt förslaget fogas det till 4 punkten i paragrafen ett tillägg, enligt vilket gräsmark med stor biologisk mångfald kan vara naturlig gräsmark, vilket avser att den förblir gräsmark i avsaknad av mänsklig verksamhet och bibehåller den naturliga artsammansättningen och ekologiska särdrag och processer.

Det föreslås att en ny 5 punkt fogas till paragrafen, enligt vilken gräsmark med stor biologisk mångfald också kan vara icke-naturlig. Detta avser i sin tur gräsmark som skulle upphöra att vara gräsmark i avsaknad av mänsklig verksamhet och som är rik på arter och inte skadad och som den relevanta behöriga myndigheten har konstaterat ha stor biologisk mångfald. Det ska dock vara möjligt att framställa biodrivmedel, flytande biobränslen och biomassabränslen av råvaror från icke-naturlig gräsmark med stor biologisk mångfald, om det finns belägg för att skörd av råvaran är nödvändig för att bevara markens status som gräsmark med stor biologisk mångfald.

38 §. Förhandsbesked. Till paragrafens 1 mom. fogas enligt förslaget en hänvisning till lagen om punktskatt på elström och vissa bränslen. Enligt förslaget kan verksamhetsutövare hos Energimyndigheten ansöka om förhandsbesked om huruvida en råvara ska betraktas som avfall, restprodukt, cellulosa från icke-livsmedel eller material som innehåller både cellulosa och lignin vid tillämpningen av lagen om punktskatt på elström och vissa bränslen.

8 Ikraftträdande

Det föreslås att lagen träder i kraft den 1 januari 2024.

Enligt 2 mom. i övergångsbestämmelsen i den föreslagna ändringen av hållbarhetslagen får en verksamhetsutövare trots vad som föreskrivs i 23 § i den lagen redan före inlämnandet av en ansökan om godkännande enligt 13 § påvisa hållbarheten hos de partier med biogas som producerats, framställts eller använts under år 2024 och hos de råvarupartier som använts för dem, om verksamhetsutövaren lämnar in ansökan om godkännande till Energimyndigheten senast den 30 juni 2024 och kan visa att den har tillämpat lämpliga förfaranden för att säkerställa att hållbarhetskriterierna är uppfyllda och att partiet har redovisats i massbalansen på ett tillförlitligt sätt.

För att övergångsbestämmelsen ska kunna tillämpas ska verksamhetsutövaren som en del av sin ansökan om godkännande enligt 13 § i hållbarhetslagen kunna visa Energimyndigheten att den har tillämpat lämpliga förfaranden från och med den 1 januari 2024 eller möjligtvis redan före det. Lämpliga förfaranden före de förfaranden som fastställs i samband med godkännandet av hållbarhetssystemet kan anses vara till exempel hantering och bevarande av sådana uppgifter där antalet råvarupartier som använts för biogas och huruvida de uppfyller hållbarhetskriterierna framkommer. Den föreslagna övergångsbestämmelsen gäller sådana verksamhetsutövare enligt elskattelagen som till exempel använder biogas vid uppvärmning, i arbetsmaskiner eller i fast installerade motorer.

Genom den föreslagna övergångsbestämmelsen i hållbarhetslagen beaktas att det i praktiken inte är möjligt att visa att man uppfyller hållbarhetskriterierna enligt den föreslagna lagen genast när lagen trätt i kraft. Således säkerställer övergångsbestämmelsen att verksamhetsutövare som är nya inom lagens tillämpningsområde har tillräckligt med tid för inrättande av verksamhetsutövarens hållbarhetssystem, inhämtande av ett utlåtande av en kontrollör om hållbarhetssystemets överensstämmelse med kraven och behandling av ansökan om godkännande av hållbarhetssystemet.

9 Verkställighet och uppföljning

Konsekvenserna av verkställandet av lagförslaget följs upp vid arbets- och näringsministeriet.

10 Förhållande till andra propositioner

Riksdagen behandlar samtidigt regeringens proposition med förslag till utsläppshandelslag, där det föreslås att det stiftas en ny lag om utsläppshandel. I samband med det föreslås att den gällande lagen om utsläppshandel och lagen om handel med utsläppsätter för luftfart upphävs. Propositionen om utsläppshandelslagen innehåller också ett förslag till ändring av 2 § i hållbarhetslagen. Det förslaget till ändring av 2 § beaktar inte den omstrukturering av paragrafen som föreslås i denna proposition.

11 Förhållande till grundlagen samt lagstiftningsordning

Enligt 15 § 1 mom. i grundlagen är vars och ens egendom tryggad. Egendomsskyddet omfattar utöver den principiella rätten för en ägare att disponera och använda sin egendom på önskat sätt också rätten att råda över den (GrUU 41/2006 rd, s. 2, GrUU 49/2005, s. 2, GrUU 15/2005 rd, s. 2).

I grundlagsutskottets utlåtandepraxis har det flera gånger konstaterats att företag och andra näringsidkare inte med fog kan förvänta sig att lagstiftningen om deras näringsverksamhet ska förbli oförändrad (se till exempel GrUU 55/2018 rd och GrUU 32/2010 rd). Grundlagsutskottet har även ansett att olika slags förestående rättigheter som ännu inte har konkretiserats inte kan betraktas som en skyddad rättighet utifrån bestämmelsen om egendomsskydd i grundlagen (GrUU 63/2018 rd). Utvidgningen av tillämpningsområdet för hållbarhetsregleringen till att omfatta aktörer enligt elskattelagen beror på ändringar i beskattningen av biogas som används vid uppvärmning och i arbetsmaskiner. Ändringarna förutsätter visande av hållbarhet. Till denna del finns det en tillräcklig grund för den föreslagna regleringen. De merkostnader som den föreslagna ändringen medför kan anses vara exceptionella med tanke på affärsverksamheten för producenterna av biogas som används vid uppvärmning och i arbetsmaskiner, men beloppet av merkostnaderna i förhållande till den skatteförmån som producenterna får kan inte anses vara oskäligt.

De ändringar i hållbarhetslagen som föreslås till följd av Europeiska kommissionens motiverade yttrande är i huvudsak preciseringar av teknisk natur och inverkar inte direkt på redan godkända hållbarhetssystem. I praktiken förutsätter Energimyndigheten redan att innehållet i de föreslagna bestämmelserna beaktas i verksamhetsutövarnas hållbarhetssystem.

Möjligheten enligt 38 § i hållbarhetslagen att ansöka om förhandsbesked om råvaror föreslås i propositionen även gälla verksamhetsutövare enligt elskattelagen, vilket i viss mån kan anses upprätta sådana förmögenhetsrättsliga rättigheter för verksamhetsutövaren som omfattas av egendomsskyddet enligt 15 § 1 mom. i grundlagen. Verksamhetsutövaren kan få grundlagskydd för sin rättsliga ställning och sina investeringar närmast med stöd av samverkan av 15

och 18 § i grundlagen. Bakom bestämmelsen kan anses ligga en grund som är godtagbar med tanke på tillämpningen av elskattelagen. Vidare försätter förslaget de verksamhetsutövare som omfattas av elskattelagen i en likvärdig ställning med aktörerna enligt lagen om punktskatt på flytande bränslen, för vilka det är möjligt att ansöka om förhandsbesked med stöd av den gällande hållbarhetslagen.

Lagförslaget innehåller inte några sådana inskränkningar av de grundläggande fri- och rättigheterna eller andra författningsrättsliga aspekter som skulle vara problematiska med hänsyn till grundlagen. På de grunder som anges ovan kan lagförslaget behandlas i vanlig lagstiftningsordning.

Kläm

Med stöd av vad som anförts ovan och eftersom direktivet om främjande av användningen av energi från förnybara energikällor innehåller bestämmelser som föreslås bli genomförda genom lag, föreläggs riksdagen följande lagförslag:

Lag

om ändring av lagen om biodrivmedel, flytande biobränslen och biomassabränslen

I enlighet med riksdagens beslut

ändras i lagen om biodrivmedel, flytande biobränslen och biomassabränslen (393/2013) 2 § 1 mom., 5 a §, 7 § 3 och 4 punkten och 38 § 1 mom., sådana de lyder, 2 § 1 mom. i lag 604/2021, 5 a § och 7 § 3 och 4 punkten i lag 967/2020 och 38 § 1 mom. i lag 388/2017, samt fogas till 5 §, sådan den lyder i lag 967/2020, ett nytt 4 mom., till 6 §, sådan den lyder i lagarna 967/2020 och 604/2021, ett nytt 5 mom. samt till 7 §, sådan den lyder i lag 967/2020, en ny 5 punkt som följer:

2 §

Lagens samband med annan lagstiftning

Denna lag tillämpas på biodrivmedel, flytande biobränslen och biomassabränslen i enlighet med följande lagar:

- 1) lagen om främjande av användningen av förnybara drivmedel för transport (446/2007), nedan *lagen om distributionsskyldighet*,
 - 2) lagen om punktskatt på flytande bränslen (1472/1994),
 - 3) lagen om utsläppshandel (311/2011),
 - 4) lagen om handel med utsläppsrätter för luftfart (34/2010),
 - 5) lagen om minskning av växthusgasutsläppen under hela livscykeln från vissa drivmedel (170/2018),
 - 6) lagen om främjande av användningen av biobrännolja (418/2019),
 - 7) lagen om punktskatt på elström och vissa bränslen (1260/1996).
-

5 §

Tillämpning av hållbarhetskriterierna

Med avvikelse från vad som i 1–3 mom. föreskrivs om de tillämpliga hållbarhetskriterierna, behöver gasformiga biomassabränslen inte uppfylla hållbarhetskriterierna enligt 6, 6 a, 7–10 och 10 a § om de används i en anläggning som producerar el, värme eller kyla med en sammanlagd installerad tillförd effekt på mindre än 2 megawatt.

5 a §

Avfall och restprodukter

Biodrivmedel, flytande biobränslen och biomassabränslen som framställts av avfall och restprodukter, utom restprodukter som kommer direkt från jordbruk, vattenbruk, fiske och skogsbruk, behöver endast uppfylla det i 6 § föreskrivna hållbarhetskriteriet. Bestämmelserna i detta

moment tillämpas också på avfall och restprodukter som först bearbetas till en produkt före vidarebearbetning till biodrivmedel, flytande biobränsle eller biomassabränsle.

För biodrivmedel, flytande biobränslen och biomassabränslen som framställts av avfall och restprodukter som kommer från jordbruksmark ska verksamhetsutövaren ha övervaknings- eller förvaltningsplaner för att hantera påverkan på jordbeskaffenheten och markens kollager. Bestämmelserna i detta moment tillämpas dock inte på gasformiga biomassabränslen som framställts av avfall och restprodukter som kommer från jordbruksmark, om de används i en anläggning som producerar el, värme eller kyla med en sammanlagd installerad tillförd effekt på mindre än 2 megawatt.

Med avvikelse från vad som föreskrivs i 1 mom. tillämpas inte hållbarhetskriteriet enligt 6 § på el, värme eller kyla som producerats från fast kommunalt avfall.

6 §

Minskning av växthusgasutsläpp

En sådan anläggning som avses i 1 och 2 mom. anses vara i drift om den fysiska produktionen av biodrivmedel, biogas som konsumeras inom transportsektorn och flytande biobränslen eller den fysiska produktionen av el, värme och kyla från biomassabränslen har börjat.

7 §

Biologisk mångfald

Agrobiomassan får inte komma från mark som i januari 2008 eller därefter har varit

3) naturskyddsområde, om det inte kan visas att produktionen av råvaran inte påverkar skyddsändamålet för området,

4) gräsmark med stor biologisk mångfald, omfattande mer än en hektar, som skulle förbli gräsmark i avsaknad av mänsklig verksamhet och som bibehåller den naturliga artsammansättningen och ekologiska särdrag och processer, eller

5) gräsmark med stor biologisk mångfald, omfattande mer än en hektar, som skulle upphöra att vara gräsmark i avsaknad av mänsklig verksamhet och som är rik på arter och inte skadad och som den relevanta behöriga myndigheten har konstaterat ha stor biologisk mångfald, om det inte finns belägg för att skörd av råvaran är nödvändig för att bevara markens status som gräsmark med stor biologisk mångfald.

38 §

Förhandsbesked

Energimyndigheten kan på verksamhetsutövarens ansökan besluta ge förhandsbesked om huruvida en råvara ska betraktas som avfall, restprodukt, cellulosa från icke-livsmedel eller material som innehåller både cellulosa och lignin vid tillämpningen av lagen om punktskatt på flytande bränslen eller lagen om punktskatt på elström och vissa bränslen.

Denna lag träder i kraft den 20 .

Trots vad som föreskrivs i 23 § i lagen om biodrivmedel, flytande biobränslen och biomas-sabränslen (393/2013) får en verksamhetsutövare redan före inlämnandet av en ansökan om godkännande enligt 13 § i den lagen påvisa hållbarheten hos de partier med biogas som producerats, framställts eller använts under år 2024 och hos de råvarupartier som använts för dem, om verksamhetsutövaren lämnar in ansökan till Energimyndigheten senast den 30 juli 2024 och kan visa att den har tillämpat lämpliga förfaranden för att säkerställa att hållbarhetskriterierna är uppfyllda och att partiet har redovisats i massbalansen på ett tillförlitligt sätt. Dessutom krävs det att verksamhetsutövaren omfattas av lagen om punktskatt på elström och vissa bränslen.

Helsingfors den 12 oktober 2023

Statsminister

Petteri Orpo

Miljö- och klimatminister Kai Mykkänen

Lag

om ändring av lagen om biodrivmedel, flytande biobränslen och biomassabränslen

I enlighet med riksdagens beslut
ändras i lagen om biodrivmedel, flytande biobränslen och biomassabränslen (393/2013) 2 § 1 mom., 5 a §, 7 § 3 och 4 punkten och 38 § 1 mom., sådana de lyder, 2 § 1 mom. i lag 604/2021, 5 a § och 7 § 3 och 4 punkten i lag 967/2020 och 38 § 1 mom. i lag 388/2017, samt fogas till 5 §, sådan den lyder i lag 967/2020, ett nytt 4 mom., till 6 §, sådan den lyder i lagarna 967/2020 och 604/2021, ett nytt 5 mom. samt till 7 §, sådan den lyder i lag 967/2020, en ny 5 punkt som följer:

Gällande lydelse

2 §

Lagens samband med annan lagstiftning

Denna lag tillämpas på biodrivmedel, flytande biobränslen och biomassabränslen i enlighet med vad som föreskrivs i lagen om främjande av användningen av förnybara drivmedel för transport (446/2007), nedan *lagen om distributionsskyldighet*, lagen om punktskatt på flytande bränslen (1472/1994), lagen om utsläppshandel (311/2011), lagen om handel med utsläppsrätter för luftfart (34/2010), lagen om minskning av växthusgasutsläppen under hela livscykeln från vissa drivmedel (170/2018) och lagen om främjande av användningen av biobrännolja (418/2019).

5 §

Tillämpning av hållbarhetskriterierna

Biodrivmedel, flytande biobränslen och biomassabränslen ska uppfylla hållbarhetskriteriet

Föreslagen lydelse

2 §

Lagens samband med annan lagstiftning

Denna lag tillämpas på biodrivmedel, flytande biobränslen och biomassabränslen i enlighet med följande lagar:

- 1) lagen om främjande av användningen av förnybara drivmedel för transport (446/2007), nedan *lagen om distributionsskyldighet*,
- 2) lagen om punktskatt på flytande bränslen (1472/1994),
- 3) lagen om utsläppshandel (311/2011),
- 4) lagen om handel med utsläppsrätter för luftfart (34/2010),
- 5) lagen om minskning av växthusgasutsläppen under hela livscykeln från vissa drivmedel (170/2018),
- 6) lagen om främjande av användningen av biobrännolja (418/2019),
- 7) lagen om punktskatt på elström och vissa bränslen (1260/1996).

5 §

Tillämpning av hållbarhetskriterierna

Biodrivmedel, flytande biobränslen och biomassabränslen ska uppfylla hållbarhetskriteriet

Gällande lydelse

enligt 6 § oberoende av om råvaran är producerad inom Europeiska unionen eller utanför den.

Biodrivmedel, flytande biobränslen och biomassabränslen som produceras från agrobiomassa ska uppfylla hållbarhetskriterierna enligt 7–9 § oberoende av om råvaran är producerad inom Europeiska unionen eller utanför den.

Biodrivmedel, flytande biobränslen och biomassabränslen som produceras från skogsbiomassa ska uppfylla kriterierna enligt 10 och 10 a § oberoende av om råvaran är producerad inom Europeiska unionen eller utanför den.

5 a §

Avfall och restprodukter

Biodrivmedel, flytande biobränslen och biomassabränslen som framställts av avfall och restprodukter, utom restprodukter som kommer direkt från jordbruk, vattenbruk, fiske och skogsbruk, behöver endast uppfylla det i 6 § föreskrivna hållbarhetskriteriet.

För biodrivmedel, flytande biobränslen och biomassabränslen som framställts av avfall och restprodukter som kommer från jordbruksmark ska verksamhetsutövaren ha övervaknings- eller förvaltningsplaner för att hantera påverkan på jordbeskaffenheten och markens kollager.

Föreslagen lydelse

enligt 6 § oberoende av om råvaran är producerad inom Europeiska unionen eller utanför den.

Biodrivmedel, flytande biobränslen och biomassabränslen som produceras från agrobiomassa ska uppfylla hållbarhetskriterierna enligt 7–9 § oberoende av om råvaran är producerad inom Europeiska unionen eller utanför den.

Biodrivmedel, flytande biobränslen och biomassabränslen som produceras från skogsbiomassa ska uppfylla kriterierna enligt 10 och 10 a § oberoende av om råvaran är producerad inom Europeiska unionen eller utanför den.

Med avvikelse från vad som i 1–3 mom. föreskrivs om de tillämpliga hållbarhetskriterierna, behöver gasformiga biomassabränslen inte uppfylla hållbarhetskriterierna enligt 6, 6 a, 7–10 och 10 a § om de används i en anläggning som producerar el, värme eller kyla med en sammanlagd installerad tillförd effekt på mindre än 2 megawatt.

5 a §

Avfall och restprodukter

Biodrivmedel, flytande biobränslen och biomassabränslen som framställts av avfall och restprodukter, utom restprodukter som kommer direkt från jordbruk, vattenbruk, fiske och skogsbruk, behöver endast uppfylla det i 6 § föreskrivna hållbarhetskriteriet. *Bestämmelserna i detta moment tillämpas också på avfall och restprodukter som först bearbetas till en produkt före vidarebearbetning till biodrivmedel, flytande biobränsle eller biomassabränsle.*

För biodrivmedel, flytande biobränslen och biomassabränslen som framställts av avfall och restprodukter som kommer från jordbruksmark ska verksamhetsutövaren ha övervaknings- eller förvaltningsplaner för att hantera påverkan på jordbeskaffenheten och markens kollager. *Bestämmelserna i detta moment tillämpas dock inte på gasformiga biomassabränslen som framställts av avfall och restprodukter som kommer från jordbruksmark, om de används i en anläggning som producerar el, värme eller kyla med en sammanlagd installerad tillförd effekt på mindre än 2 megawatt.*

Gällande lydelse

6 §

Minskning av växthusgasutsläpp

Växthusgasutsläppen under hela livscykeln från biodrivmedel, biogas som konsumeras inom transportsektorn och flytande biobränslen ska vara

1) minst 50 procent mindre i anläggningar som var i drift den 5 oktober 2015 eller tidigare, i förhållande till växthusgasutsläppen om fossila bränslen i stället hade använts,

2) minst 60 procent mindre i anläggningar där driften inleddes under perioden den 6 oktober 2015 till den 31 december 2020, i förhållande till växthusgasutsläppen om fossila bränslen i stället hade använts, och

3) minst 65 procent mindre i anläggningar där driften inleddes den 1 januari 2021 eller därefter, i förhållande till växthusgasutsläppen om fossila bränslen i stället hade använts.

Växthusgasutsläppen under hela livscykeln från el, värme och kyla producerad från biomassabränslen ska vara

1) minst 70 procent mindre i anläggningar där driften inleddes under perioden den 1 januari 2021 till den 31 december 2025, i förhållande till växthusgasutsläppen om fossila bränslen i stället hade använts, och

2) minst 80 procent mindre i anläggningar där driften inleddes den 1 januari 2026 eller därefter, i förhållande till växthusgasutsläppen om fossila bränslen i stället hade använts.

Avfall och restprodukter anses inte ge upphov till växthusgasutsläpp under livscykeln innan de samlas in.

Växthusgasutsläppen under hela livscykeln från förnybara flytande och gasformiga drivmedel av icke-biologiskt ursprung ska vara minst 70 procent mindre i förhållande till växthusgasutsläppen om fossila bränslen i stället hade använts.

Föreslagen lydelse

Med avvikelse från vad som föreskrivs i 1 mom. tillämpas inte hållbarhetskriteriet enligt 6 § på el, värme eller kyla som producerats från fast kommunalt avfall.

6 §

Minskning av växthusgasutsläpp

Växthusgasutsläppen under hela livscykeln från biodrivmedel, biogas som konsumeras inom transportsektorn och flytande biobränslen ska vara

1) minst 50 procent mindre i anläggningar som var i drift den 5 oktober 2015 eller tidigare, i förhållande till växthusgasutsläppen om fossila bränslen i stället hade använts,

2) minst 60 procent mindre i anläggningar där driften inleddes under perioden den 6 oktober 2015 till den 31 december 2020, i förhållande till växthusgasutsläppen om fossila bränslen i stället hade använts, och

3) minst 65 procent mindre i anläggningar där driften inleddes den 1 januari 2021 eller därefter, i förhållande till växthusgasutsläppen om fossila bränslen i stället hade använts.

Växthusgasutsläppen under hela livscykeln från el, värme och kyla producerad från biomassabränslen ska vara

1) minst 70 procent mindre i anläggningar där driften inleddes under perioden den 1 januari 2021 till den 31 december 2025, i förhållande till växthusgasutsläppen om fossila bränslen i stället hade använts, och

2) minst 80 procent mindre i anläggningar där driften inleddes den 1 januari 2026 eller därefter, i förhållande till växthusgasutsläppen om fossila bränslen i stället hade använts.

Avfall och restprodukter anses inte ge upphov till växthusgasutsläpp under livscykeln innan de samlas in.

Växthusgasutsläppen under hela livscykeln från förnybara flytande och gasformiga drivmedel av icke-biologiskt ursprung ska vara minst 70 procent mindre i förhållande till växthusgasutsläppen om fossila bränslen i stället hade använts.

En sådan anläggning som avses i 1 och 2 mom. anses vara i drift om den fysiska produkt-

Gällande lydelse

7 §

Biologisk mångfald

Agrobiomassan får inte komma från mark som i januari 2008 eller därefter har varit

1) naturskog eller annan trädbevuxen mark där det inte finns några klart synliga tecken på mänsklig verksamhet och där de ekologiska processerna inte störts i betydande utsträckning,

2) skog eller annan trädbevuxen mark med stor biologisk mångfald som är rik på arter och inte skadad eller som den behöriga myndigheten har konstaterat ha stor biologisk mångfald, om det inte finns belägg för att råvaruproduktionen inte påverkar naturskyddsändamålet,

3) naturskyddsområde, om det inte kan visas att produktionen av råvaran inte påverkar skyddsändamålet för området, *eller*

4) gräsmark med stor biologisk mångfald, omfattande mer än en hektar.

38 §

Förhandsbesked

Energimyndigheten kan på verksamhetsutövarens ansökan besluta ge förhandsbesked om

Föreslagen lydelse

ionen av biodrivmedel, biogas som konsumeras inom transportsektorn och flytande biobränslen eller den fysiska produktionen av el, värme och kyla från biomassabränslen har börjat.

7 §

Biologisk mångfald

Agrobiomassan får inte komma från mark som i januari 2008 eller därefter har varit

1) naturskog eller annan trädbevuxen mark där det inte finns några klart synliga tecken på mänsklig verksamhet och där de ekologiska processerna inte störts i betydande utsträckning,

2) skog eller annan trädbevuxen mark med stor biologisk mångfald som är rik på arter och inte skadad eller som den behöriga myndigheten har konstaterat ha stor biologisk mångfald, om det inte finns belägg för att råvaruproduktionen inte påverkar naturskyddsändamålet,

3) naturskyddsområde, om det inte kan visas att produktionen av råvaran inte påverkar skyddsändamålet för området,

4) gräsmark med stor biologisk mångfald, omfattande mer än en hektar, *som skulle förbli gräsmark i avsaknad av mänsklig verksamhet och som bibehåller den naturliga artsammansättningen och ekologiska särdrag och processer, eller*

5) gräsmark med stor biologisk mångfald, omfattande mer än en hektar, som skulle upphöra att vara gräsmark i avsaknad av mänsklig verksamhet och som är rik på arter och inte skadad och som den relevanta behöriga myndigheten har konstaterat ha stor biologisk mångfald, om det inte finns belägg för att skörd av råvaran är nödvändig för att bevara markens status som gräsmark med stor biologisk mångfald.

38 §

Förhandsbesked

Energimyndigheten kan på verksamhetsutövarens ansökan besluta ge förhandsbesked om

Gällande lydelse

huruvida en råvara ska betraktas som avfall, restprodukt, cellulosa från icke-livsmedel eller material som innehåller både cellulosa och lignin vid tillämpningen av lagen om punktskatt på flytande bränslen.

Föreslagen lydelse

huruvida en råvara ska betraktas som avfall, restprodukt, cellulosa från icke-livsmedel eller material som innehåller både cellulosa och lignin vid tillämpningen av lagen om punktskatt på flytande bränslen *eller lagen om punktskatt på elström och vissa bränslen.*

Denna lag träder i kraft den 20 .
Trots vad som föreskrivs i 23 § i lagen om biodrivmedel, flytande biobränslen och biomassabränslen (393/2013) får en verksamhetsutövare redan före inlämnandet av en ansökan om godkännande enligt 13 § i den lagen påvisa hållbarheten hos de partier med biogas som producerats, framställts eller använts under år 2024 och hos de råvarupartier som använts för dem, om verksamhetsutövaren lämnar in ansökan till Energimyndigheten senast den 30 juli 2024 och kan visa att den har tillämpat lämpliga förfaranden för att säkerställa att hållbarhetskriterierna är uppfyllda och att partiet har redovisats i massbalansen på ett tillförlitligt sätt. Dessutom krävs det att verksamhetsutövaren omfattas av lagen om punktskatt på elström och vissa bränslen.
