

## Ekonomiutskottet

**Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lagar om ändring av lagen om främjande av användningen av biodrivmedel för transport, av lagen om biodrivmedel och flytande biobränslen och av 1 § i lagen om Energimyndigheten**

### INLEDNING

#### *Remiss*

Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lagar om ändring av lagen om främjande av användningen av biodrivmedel för transport, av lagen om biodrivmedel och flytande biobränslen och av 1 § i lagen om Energimyndigheten (RP 17/2017 rd): Ärendet har remitterats till ekonomiutskottet för betänkande och till jord- och skogsbruksutskottet för utlåtande.

#### *Utlåtande*

Utlåtande har lämnats av

- jord- och skogsbruksutskottet JsUU 7/2017 rd

#### *Sakkunniga*

Utskottet har hört

- regeringsråd Anja Liukko, arbets- och näringsministeriet
- överingenjör Jukka Saarinen, arbets- och näringsministeriet
- överinspektör Antti Saastamoinen, Skatteförvaltningen
- hållbarhetsexpert Harri Haavisto, Energimyndigheten
- chef för hållbar utveckling Nella Baerents, Arizona Chemical Oy
- energichef Ilkka Latvala, Metsä Group
- direktör för samhällskontakter Ilkka Räsänen, Neste Abp
- Manager of Sourcing Matti Kymenvaara, Sunshine Kaidi (Finland) New Energy Co. Oy
- direktör Marko Janhunen, UPM-Kymmene Abp
- skyddsexpert Otto Bruun, Finlands naturskyddsförbund rf
- verkställande direktör Helena Vänskä, Olje- och biodrivmedelsbranschen rf.

Skriftligt yttrande har lämnats av

- jord- och skogsbruksministeriet
- Bioenergia ry
- ProAgria Keskusten Liitto ry
- Finlands Biogasförening rf.

## Betänkande EkUB 9/2017 rd

### PROPOSITIONEN

I propositionen föreslås det att lagen om främjande av användningen av biodrivmedel för transport och lagen om biodrivmedel och flytande biobränslen ändras för att genomföra de ändringar som gjorts i Europaparlamentets och rådets direktiv om främjande av användningen av energi från förnybara energikällor.

I lagen om främjande av användningen av biodrivmedel för transport föreslås noggrannare bestämmelser om dubbelräkningen av energiinnehållet i biodrivmedlen och kompletterande bestämmelser om distributionsskyldighet. Det föreslås att Energimyndigheten åläggs att meddela beslut om förhandsbesked som hänför sig till dem. Dessutom föreslås skärpta bestämmelser om överskridande av distributionsskyldigheten.

Det krav på minskning av växthusgasutsläppen som anges i lagen om biodrivmedel och flytande biobränslen föreslås bli skärpt i någon mån.

Dessutom föreslås det att lagen om Energimyndigheten kompletteras med en hänvisning till lagen om främjande av användningen av biodrivmedel för transport.

Lagarna avses träda i kraft den 3 juli 2017.

### UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Syftet med propositionen är att genomföra det så kallade ILUC-direktivet om ändring av Europaparlamentets och rådets direktiv om främjande av användningen av energi från förnybara energikällor. Ekonomiutskottet anser att propositionen behövs och fyller sitt syfte och tillstyrker lagförslagen utan ändringar.

*Propositionens utgångspunkter.* Det huvudsakliga syftet är att göra de ändringar av bestämmelserna i lagen om främjande av användningen av biodrivmedel för transport (lagen om distributionsskyldighet) och lagen om biodrivmedel och flytande biobränslen (hållbarhetslagen) som det nationella genomförandet av ILUC-direktivet förutsätter. ILUC-direktivet går ut på att ändra det så kallade RES-direktivet för att begränsa ändringar i markanvändningen och resulterande växthusgasutsläpp. RES-direktivet innehåller de viktigaste bestämmelserna om biodrivmedel och flytande biobränslen samt om de hållbarhetskriterier som tillämpas på dem. Ambitionen i direktivet är alltså dels att begränsa ändringarna i markanvändningen till följd av att biodrivmedel används, dels att främja biodrivmedel och andra flytande biobränslen som är framställda av vissa råvaror.

EU-lagstiftningen om biodrivmedel och dess nationella genomförande utgör verktyg och yttre ramar för Finlands energi- och klimatstrategi, där fokus är inställt på biodrivmedel. De bestämmelser som nu ska sättas i kraft har väsentlig betydelse för verksamhetsutövarna i branschen. Samtidigt är det nationella handlingsutrymmet ganska litet.

Utskottet påpekar att ILUC-direktivet ska genomföras under pågående beredning av ett direktiv om förnybara energiformer (RED II), som avses ersätta ILUC-direktivet från och med ingången

## Betänkande EkUB 9/2017 rd

av 2021. Det är därför viktigt att säkerställa kontinuiteten och konsekvensen på så sätt att ändringar i definitioner, tolkningar och praxis inte skadar betingelserna, investeringarna och förutsebarheten i branschen.

ILUC-direktivet som nu ska genomföras och RED II-direktivet som är under beredning bygger på en detaljerad förteckning över sådana råvaror för avancerade biodrivmedel som berättigar till så kallad dubbelräkning. I sitt utlåtande om RED II-direktivet (EkUU 10/2017 rd — U 5/2017 rd) anser utskottet att den här principen är misslyckad. Detaljerade förteckningar kan inte vara heltäckande eller väga in den kommande tekniska utvecklingen. Detta gäller särskilt råvaror baserade på avfall och rester. Utskottet inskräper att Finland aktivt och med framförhållning bör arbeta för att EU-lagstiftningen på området utvecklas i teknikneutral riktning. Det kan bidra till att råvarorna kostnadseffektivt används för att framställa produkter med högt förädlingsvärde.

*Råvaruförteckningen i lagen om distributionsskyldighet och det nationella handlingsutrymmet.*

Utgångspunkten i propositionen är att bilagan till lagen om distributionsskyldighet innehåller en råvaruförteckning enligt bestämmelserna i ILUC-direktivet. Sakkunniga som utskottet hört har kommit med delvis motstridiga bedömningar av det nationella handlingsutrymmet för att genomföra bestämmelserna. Utskottet har granskat om det är möjligt och motiverat att ändra eller precisera råvaruförteckningen när ILUC-direktivet genomförs nationellt. De råvaror som stod i fokus var tallolja och massaved. I fråga om tallolja finns risken att råvaran, som det finns begränsad tillgång till, används för framställning av biodrivmedel, vilket inte nödvändigtvis är det bästa alternativet med tanke på förädlingsvärdet. Därför har sakkunniga framfört synpunkten att tallolja bör strykas i råvaruförteckningen i bilagan till lagen om distributionsskyldighet. Åsikterna går i sår också när det gäller massaved. En synpunkt som utskottet tagit del av är att begreppet "material som innehåller både cellulosa och lignin" bör avgränsas i fråga om massaved i råvaruförteckningen i bilagan. Båda råvarorna ingår i råvaruförteckningen i ILUC-direktivet. Direktivets definition av material som innehåller både cellulosa och lignin innefattar också massaved.

Principen i den föreslagna lagstiftningen är att konsekvent följa råvaruförteckningen i direktivet. Utredningar ger vid handen att riskerna blir betydande om den nationella lagstiftningen avviker från förteckningen i direktivet. För att direktivet ska genomföras effektivt måste den nationella lagstiftningen vara korrekt i sak, exakt och tydlig. Syftet med rättsakten bör fullföljas, och vid genomförandet bör vi se till att de nationella bestämmelserna inte står i konflikt med EU-bestämmelserna. Enligt uppgift kan avsteg från råvaruförteckningen i direktivet betraktas som felaktigt eller bristfälligt genomförande. En bedömning är också att det inte ligger i Finlands intresse att direktivet genomförs på olika sätt i olika medlemsländer, för det skulle kunna bli ett faktiskt hinder för att främja och exportera biodrivmedel som framställts i Finland.

Utskottet anser att den så kallade dubbelräkningen enligt ILUC-direktivet är ett av de viktigaste sätten att främja produktionen av avancerade biodrivmedel. Syftet är att biodrivmedlen inte ska konkurrera om råvaror med livsmedelsproduktionen. I stället ska till exempel avfall och rester användas för att framställa biodrivmedel. Att till exempel användningen av tallolja och material som innehåller både cellulosa och lignin enligt bilagan till direktivet främjas med hjälp av dubbelräkning ligger enligt uppgift i linje med målen för EU:s biodrivmedelspolitik. Samtidigt används många av de råvaror som nämns i bilagan till direktivet också för andra ändamål än fram-

## Betänkande EkUB 9/2017 rd

ställning av biodrivmedel, och marknadsmekanismen bör i princip styra produktionen på så sätt att förädlingsvärdet blir så högt som möjligt.

Om råvaruförteckningen avgränsas nationellt på ett sätt som avviker från direktivet leder det dessutom till problem för företag i branschen som planerar investeringar och produktion av biodrivmedel, påpekar utskottet. Det bidrar till ökad osäkerhet och minskat intresse för investeringar. För att vi ska nå målen i den nationella energi- och klimatstrategin måste vi också bygga ut produktionen av biodrivmedel, om vi vill nå målen genom inhemsk produktion.

*Förhandsbesked om tolkningen av bestämmelserna i lagen om distributionsskyldighet.* Med tanke på rättssäkerheten för branschaktörerna är det väsentligt att lagen fortsatt ger möjlighet att söka förhandsbeslut om klassificeringen av råvaror. Likaså är det från den synpunkten motiverat att propositionen belyser tolkningen av råvarorna i bilagan till lagen om distributionsskyldighet. I utskottet har det lyfts fram ett behov att få förhandsbesked också om andra frågor än de som gäller 5 § i lagen. Utskottet anser att i synnerhet 5 § kan ge upphov till tolkningsfrågor och att det finns behov av förhandsbesked till denna del. Uttryckligen besked om huruvida en viss råvara är av den typ som avses i 5 § är viktigt med tanke på branschaktörernas rättssäkerhet. Möjliga tolkningsfrågor som gäller andra bestämmelser i lagen om distributionsskyldighet är delvis av annan karaktär. De allmänna bestämmelserna i förvaltningslagen kräver att Energimyndigheten och Skatteförvaltningen tillhandahåller behövlig rådgivning i förvaltningsärenden. Utskottet ser det som viktigt att myndigheterna inom förvaltningsområdet, framför allt Energimyndigheten och Skatteförvaltningen, framöver samarbetar kring avgöranden och anvisningar i frågor om tillämpningen och tolkningen av lagen.

*Påföljder enligt lagen om distributionsskyldighet.* Sakkunniga har pekat på att påföljdsbestämmelserna i lagen om distributionsskyldighet behöver förtydligas, framför allt räntebestämmelserna. Företag som inte fullgör sina skyldigheter enligt lagen kan påföras betydande påföljdsavgifter som de måste betala även om en överklagandeprocess pågår i ärendet. Lagförslaget innehåller inte någon särskild bestämmelse om ränta på påföljdsavgifter som påförts utan orsak och senare återbetalas. Utskottet anser att det är angeläget att utvärdera sanktionerna med tillhörande förfaranden och räntebestämmelserna i lagen om distributionsskyldighet i samband med den aktuella harmoniseringen av bestämmelserna om beskattnings- och skatteuppbördsförfaranden som gäller de skatter som Skatteförvaltningen uppbär.

### FÖRSLAG TILL BESLUT

Ekonomiutskottets förslag till beslut:

*Riksdagen godkänner lagförslag 1–3 i proposition RP 17/2017 rd utan ändringar.*

## Betänkande EkUB 9/2017 rd

Helsingfors 5.5.2017

I den avgörande behandlingen deltog

ordförande Kaj Turunen saf  
medlem Harry Harkimo saml  
medlem Petri Honkonen cent  
medlem Hannu Hoskonen cent  
medlem Lauri Ihalainen sd  
medlem Katri Kulmuni cent  
medlem Rami Lehto saf  
medlem Markus Lohi cent  
medlem Martti Mölsä saf  
medlem Arto Pirttilahti cent  
medlem Ville Skinnari sd  
medlem Antero Vartia gröna.

Sekreterare var

utskottsråd Lauri Tenhunen.