Utlåtande MiUU 37/2018 rd– RP 199/2018 rd

Miljöutskottet

Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lag om främjande av användningen av biobrännolja och till lagar om ändring av lagen om främjande av användningen av biodrivmedel för transport och 2 § i lagen om biodrivmedel och flytande biobränslen

Till ekonomiutskottet

INLEDNING

Remiss

Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lag om främjande av användningen av biobrännolja och till lagar om ändring av lagen om främjande av användningen av biodrivmedel för transport och 2 § i lagen om biodrivmedel och flytande biobränslen (RP 199/2018 rd): Ärendet har remitterats till miljöutskottet för utlåtande till ekonomiutskottet.

Sakkunniga

Utskottet har hört
- regeringsråd Anja Liukko, arbets- och näringsministeriet
- trafikråd Saara Jääskeläinen, kommunikationsministeriet
- specialsakkunnig Outi Vilén, miljöministeriet
- projektchef Esa Sipilä, Pöyry Management Consulting Oy
- Manager, Bio Oil Business Kasperi Karhapää, Fortum Power and Heat Oy
- verkställande direktör Ari Venninen, Kraton Chemical Oy
- direktör för samhällskontakter Ilkka Räsänen, Neste Abp
- hållbarhetsdirektör Timo Huhtisaari, North European Oil Trade Oy
- direktör för samhällskontakter Mika Aho, St1 Nordic Oy
- direktör Marko Janhunen, UPM-Kymmene Abp
- jurist Simo Takalammi, Centralförbundet för lant- och skogsbruksproducenter MTK.

Skriftligt yttrande har lämnats av
- Finlands Egnahemsförbund r.f.

Inget skriftligt yttrande av
- Finlands naturskyddsförbund rf.

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Allmänt

Målsättningen med propositionen är att säkerställa att Finland för sin del fullgör sin skyldighet att minska utsläppen under perioden 2021—2030 i enlighet med ansvarsfördelningsförordningen. Propositionen syftar också till att på det sätt som avses i den nationella energi- och klimatstrategin och i den klimatpolitiska planen på medellång sikt fram till 2030 främja användningen av biobrännolja och biobränslen. Finlands åliggande att sänka utsläppen inom ansvarsfördelningssektorn med 39 procent fram till 2030 jämfört med nivån 2005 är hårt och kräver insatser inom alla områden som hör till ansvarsfördelningssektorn.

Propositionen ska öka biobrännoljans andel i brännolja som används i trafiken, uppvärmningen och i arbetsmaskiner. Därigenom minskar användningen av fossil brännolja och av de utsläpp denna ger upphov till. I de föreslagna lagarna finns bestämmelser om en jämn åtstramning av distributionsskyldigheten i fråga om biobränslen på 2020-talet.

Utskottet konstaterar att de föreslagna distributionsskyldigheterna är ett snabbt sätt att främja utsläppsmålen, men utöver dem behövs det också andra åtgärder.

Utskottet välkomnar lagförslagen men fäster ekonomiutskottets uppmärksamhet vid följande aspekter.

Minskning av utsläppen från trafiken

Trafiken är av stor betydelse för minskningen av ansvarsfördelningssektorns utsläpp av växthusgaser. I Finland står trafikutsläppen för cirka 40 procent av sektorns utsläpp. Enligt den nationella energi- och klimatstrategin ska utsläppen av växthusgaser från trafiken minska med 50 procent fram till 2030, jämfört med nivån för år 2005. Minskningen av trafikutsläppen ska efter 2030 i huvudsak grunda sig på en minskning av energiförbrukningen i trafiken, inte på ökad förbrukning av biodrivmedel.

Utskottet konstaterar att det i stället för att vidta enskilda åtgärder är mer effektivt att skapa en mängd av åtgärder som bidrar till att målen för de olika verksamhetssektorerna nås. Kommunikationsministeriets arbetsgrupp för klimatpolitiken inom transportsektorn publicerade den 14 september 2018 halvtidsrapporten Kolfri trafik 2045 — stigar till en utsläppsfri framtid. Enligt det biorelaterade scenario som rapporten utmålar, minskas utsläppen genom att man slutar använda fossila bränslen och inför förnybara eller allt mer utsläppssnåla bränslen. Enligt det teknikrelaterade scenariot sker utsläppsminskningen i huvudsak genom utnyttjande av tekniskt utvecklade trafikmedel, och enligt det servicerelaterade scenariot minskar utsläppen främst genom att den trafikvolym som ger upphov till utsläpp reduceras. Granskningen visar att det inte finns endast ett unikt och enkelt sätt att eliminera trafikutsläpp. Ett problem med det biorelaterade alternativet är tillgången till och priset på hållbart producerade biobränslen samt produktionens konsekvenser för kolsänkan. En utmaning med teknikalternativet är svårigheten att tillräckligt snabbt förnya hela bilbeståndet och andra trafikmedel. I servicealternativet framstår den återstående trafikvolymen och dess utsläpp av växthusgaser som en utmaning. Utifrån halvtidsrapporten står det

enligt utskottet klart att det på lång sikt krävs ett brett urval olika åtgärder för att vi ska nå utsläppsminskningsmålet.

Utskottet konstaterar att efter IPCC:s rapport har exempelvis klimatpanelen understrukit behovet av att främja en övergång till elbilar avsevärt snabbare än tidigare. Klimatpanelen lyfter fram att vi i anknytning till den ökande elbilismen aktivt måste utreda olika beskattningsmodeller, stöd och informationsstyrning, tekniska möjligheter och laddningsinfrastruktur samt den flexibilitet och lagringspotential som elbilismen kan erbjuda elmarknaden. Utskottet menar att de nämnda aspekterna är motiverade, och utskottet har i olika sammanhang lyft fram behovet av en övergång till eldrivna bilar (t.ex. MiUB 1/2018 rd). Miljöutskottet vill betona att biodrivmedel och elektrifiering av trafiken inte bör ses som motstridiga mål, utan att biodrivmedel snarare är ett viktigt sätt att minska på utsläppen under övergångsperioden.

Vid sidan om främjandet av alla alternativa utsläppssnåla bränslen och drivkrafter är det angeläget att förbättra bilarnas energieffektivitet och energieffektiviteten hos hela trafiksystemet (MiUU 10/2017 rd). I takt med den tekniska utvecklingen bör biodrivmedlen i ökande grad styras till användningen av tung materiel och flygtrafik.

Separat uppvärmning av byggnader

Den separata uppvärmningen av byggnader står för cirka 7 procent av utsläppen från den finska ansvarsfördelningssektorn. I propositionen konstateras det att merparten av utsläppen från uppvärmningen härrör från oljeeldning och att utsläppen från den separata uppvärmningen har minskat och ser ut att fortsätta minska. Det är en välkommen trend, och utskottet ser det som viktigt att främja alternativa uppvärmningslösningar som ytterligare påskyndar minskningen.

Enligt propositionens konsekvensbedömning höjer en ökning av biokomponenten i eldningsolja för hus uppvärmningskostnaderna med 0,13—0,21 procent. Det finns knappt 200 000 småhus med oljeeldning i vårt land. En del av dessa ägs av äldre och mindre bemedlade personer som har dåliga förutsättningar att byta uppvärmningssystem i huset. Främjandet av energieffektiviteten i byggnader och av förnybar energi har sedan 2013 fått ökad betydelse i det styrsystem för byggande som grundar sig på markanvändnings- och bygglagen (132/1999). Det är enligt utskottet angeläget att utreda möjligheterna att bland egnahemsägarna stödja byten till klimatvänliga uppvärmningssystem och utreda hur de kan avstå från oljeuppvärmning.

Arbetsmaskiner

Arbetsmaskinerna står för cirka 8 procent av utsläppen från ansvarsfördelningssektorn. Utsläppen från arbetsmaskiner har hållits på ungefär samma nivå under de senaste åren, och någon betydande minskning finns inte i sikte utan några åtgärder för främjande av saken. För att Finland ska kunna uppnå sina långsiktiga mål för utsläppsminskning är det väsentligt att det skapas en fungerande marknad och ett fungerande system för distribution av biobaserad lätt brännolja särskilt inom sektorn för arbetsmaskiner. Utskottet anser det motiverat att utveckla eldrivna arbetsmaskiner och möjligheterna att utnyttja biobaserade drivmedel.

Biobränslenas råvaror

Råvarubasen för biodrivmedel har en stor betydelse med tanke på de konsekvenser som medförs för miljön. Utskottet påpekar att en omfattande förbrukning av inhemsk skogsbiomassa kan påverka Finlands kolsänka negativt, i synnerhet om biobränslen produceras också av annan inhemsk, skogsbaserad biomassa än rester och avfall från skogsindustrin. Nivån för en klimathållbar avverkning måste fastställas utifrån tillförlitliga och aktuella vetenskapliga rön.

Utskottet framhåller att tillvaratagandet av energivirke i fråga om avverkningsrester enligt undersökningarna inte har konstaterats ha någon stor betydelse för skogsnaturens mångfald i de finländska förhållandena. Stubbrytningen har en klart kraftigare effekt än tillvaratagandet av avverkningsrester på de strukturella drag som är viktiga med tanke på mångfalden, såsom mängden rötträd eller andelen oskadad markvegetation eller humuslager. På grund av den smuts de innehåller används stubbar inte i framställningen av biobränsle. Det finns ännu inte tillräckligt mycket vetenskaplig forskning om långtidseffekterna av tillvaratagande av energivirke på artbestånd och vattendrag.

Eftersom den växande virkesanvändningen förutsätter effektivare omsorg om biodiversiteten i skogarna och om kolsänkan, är det nödvändigt att utreda hur vi kan säkerställa en hållbar volym inom skogsindustrin, det vill säga att en anläggning på ett hållbart sätt får tillgång till inhemsk eller utländsk råvara.

Utskottet hänvisar till vad den lyft fram i ett tidigare utlåtande (MiUU 15/2017 rd), det vill säga att det behövs en bred vision för den cirkulära ekonomin där i synnerhet nya, innovativa lösningar inom cirkulär ekonomi kan främja förädlingen av sidoströmmar till produkter som har ett högt mervärde och kan ersätta fossila och andra icke förnybara råvaror. I princip bör värdefull råvara cirkulera så länge som möjligt och utnyttjas för vidareförädling till produkter med högre mervärde. Exempelvis är tillgången till tallolja begränsad, så det är angeläget att gynna en så hög förädlingsgrad som möjligt för oljan.

Avslutningsvis

Utskottet noterar att de handlingar som ligger till grund för propositionen, det vill säga i den klimatpolitiska planen på medellång sikt och den nationella energi- och klimatstrategin, använder begreppet inblandningsskyldighet i samband med bränslen för uppvärmning och arbetsmaskiner, medan det i lagförslaget talas om distributionsskyldighet. I propositionsmotiven konstateras det att det i den föreslagna lagen inte är frågan om inblandningsskyldighet. Lagen förutsätter alltså inte att biobränsle blandas in i lätt brännolja. Det finns heller inget hinder för inblandning, utan distributionsskyldigheten kan fullgöras genom blandning av fossilt bränsle och biobränsle. Vissa produkter kan av tekniska skäl inte blandas med varandra. Det gäller exempelvis pyrolysolja, som enligt propositionsmotiven inte ställs utanför den föreslagna lagens tillämpningsområde, om lätt brännolja kan ersättas med den.

Utskottet ser det som viktigt att bibehålla teknikneutralitet i lagstiftningen.

FÖRSLAG TILL BESLUT

Miljöutskottet anför

att ekonomiutskottet beaktar det som sägs ovan.

Helsingfors 30.11.2018

I den avgörande behandlingen deltog

ordförande Satu Hassi gröna
vice ordförande Silvia Modig vänst
medlem Anders Adlercreutz sv
medlem Olli Immonen saf
medlem Pauli Kiuru saml
medlem Hanna Kosonen cent
medlem Rami Lehto saf
medlem Eeva-Maria Maijala cent
medlem Sanna Marin sd
medlem Hanna-Leena Mattila cent (delvis)
medlem Sari Multala saml
medlem Riitta Myller sd
medlem Saara-Sofia Sirén saml
medlem Katja Taimela sd
medlem Mari-Leena Talvitie saml
medlem Ari Torniainen cent
ersättare Pertti Hakanen cent (delvis)
ersättare Hannu Hoskonen cent (delvis).

Sekreterare var

utskottsråd Marja Lahtinen.

Avvikande mening 1

Motivering

Den föreslagna lagen om främjande av användningen av biobrännolja innebär att en del av all lätt brännolja ska ersättas med biobrännolja från och med 2021. År 2028 föreslås distributionsskyldigheten vara 10,0 procent. Påföljdsavgiften för försummelse av distributionsskyldigheten föreslås vara 0,04 euro per megajoule.

I propositionen föreslås dessutom att lagen om främjande av användningen av biodrivmedel för transport ändras så att distributionsskyldigheten skärps från och med 2021. Regeringen föreslår bestämmelser om en påföljdsavgift för försummelse av tilläggsskyldigheten. Påföljdsavgiften föreslås vara 0,03 euro per megajoule.

Vi sannfinländare har i utskottet förhållit oss mycket kritiska till förslagen, eftersom de har en hel del konsekvenser som vi inte kan acceptera. Det högre priset på biodrivmedel, i synnerhet på de avancerade biodrivmedlen, jämfört med fossila produkter kommer att höja bränslekostnaderna. Inom sektorn för vägtransporttjänster kommer kostnaderna att stiga med 0,8 procent i målscenariot år 2030. I verkligheten kommer prishöjningarna att bli betydligt större än vad regeringen låter förstå i propositionen.

Inom jordbruket kommer kostnadshöjningen att bero på de ändringar i distributionsskyldigheten som gäller arbetsmaskiner, vilket framför allt drabbar spannmålsodlingen. Detta är oskäligt för jordbrukarna, när vi ser till de utmaningar de ställts inför de senaste åren. Likaså kommer höjningen av priset på uppvärmning att leda till ökade kostnader i hus med oljeeldning. Vi anser att det här är oskäligt inte minst för pensionärer men också för alla andra som bor i egnahemshus. Vi borde i det rådande läget åtminstone reservera tillräckliga medel för olika stödåtgärder, däribland utbyggt hushållsavdrag eller energibidrag för småhus.

Sannfinländarna menar att vi måste undvika beslut som försämrar Finlands och de finländska företagens konkurrenskraft. Lagförslagen leder till kostnader på hundratals miljoner euro för olika aktörer och för företagen (inkl. skogsindustrin), precis som det står ovan. Vår utskottsgrupp menar därför att regeringen har förivrat sig och att lagförslagen inte bör sättas i kraft. Propositionen ger inte den klimatnytta som eftersträvas. Den skapar politisk osäkerhet och minskar investeringarna inom sektorn. Regeringen är också annars alltför ambitiös i propositionen, eftersom förslaget till RED2 ännu inte är klart och det står tämligen klart att vi i vilket fall måste ändra den nationella lagstiftningen senare.

Dessutom får lagförslaget omfattande konsekvenser genom att de logistiska kostnaderna stiger i vårt land, där de logistiska avstånden är långa. Bilisterna kommer att få betala en nätt förmögenhet i form av höjda bränslekostnader. Inte heller de här kostnaderna skriver regeringen ut i propositionen.

Utlåtande MiUU 37/2018 rd
Avvikande mening 1

Slutligen understryker vi att de politiska besluten alltid ska prioritera vårt lands nationella intressen. Nu blir det inte så. Det verkar som om regeringen har glömt sitt huvudsakliga uppdrag, det vill säga att driva Finlands och finländarnas intressen.

Avvikande mening

Vi föreslår

att riksdagen förkastar lagförslagen.

Helsingfors 30.11.2018

Olli Immonen saf
Rami Lehto saf

Avvikande mening 2

Motivering

I proposition RP 199/2018 rd fastställs för trafikbränslen och för lätt brännolja som används för uppvärmning och i arbetsmaskiner en distributionsskyldighet, enligt vilken en viss andel av bränslet måste ersättas med ett biobaserat bränsle. I fråga om trafikbränslen är skyldigheten 30 procent fram till 2030 och för lätt brännolja 10 procent.

Syftet med propositionen är att främja regeringens mål att halvera utsläppen från trafiken och förbrukningen av importolja fram till 2030.

Propositionen grundar sig på linjevalet att minska utsläppen från trafik, oljeledning och arbetsmaskiner i första hand med hjälp av biobränslen. Den linjen är problematisk, eftersom det endast finns tillgång till en begränsad mängd hållbar råvara för biobränslen. Den finländska produktionen av biobränslen är direkt beroende av skogsindustrins produktion och avverkningar. Skogsavverkningen måste grunda sig på bästa och senaste vetenskapliga rön och utgå från att skogarnas kolsänka inte minskar. Den linje regeringen valt förlänger dessutom livslängden för teknik som bygger på förbränning.

Biobränslen bör inte utnyttjas för persontrafik utan i första hand styras till tung trafik och flygtrafik, där det ännu inte finns alternativ som i bred utsträckning kan ersätta förbränningsmotorerna. Persontrafiken måste bli eldriven snabbare än regeringen nu har planerat. Det har lyfts fram också av Sitra, som föreslår att importen av bilar med förbränningsmotor förbjuds från och med 2025 och att försäljningen av dem förbjuds från och med 2027.

I fråga om oljeuppvärmningen är distributionsskyldigheten en otillräcklig metod att minska utsläppen. I stället för inblandning av biobränsle bör installationen av nya oljebaserade uppvärmningssystem förbjudas. Samtidigt bör det fastställas en tidpunkt för när oljeeldning slopas helt. Slopandet kräver också understöd, i synnerhet till mindre bemedlade äldre som bor i egnahemshus. Stöd för energirenovering bör beviljas på sociala grunder, så att enskilda människor inte påförs oskäliga kostnader.

Propositionen låser dessutom fast nivån för skyldigheterna i tolv år. Under den tiden krävs det styva lagstiftningsprocesser för att ändra målen. Propositionen bör därför innehålla förhandsbestämda kontrollpunkter, exempelvis år 2023 och 2026, med utvärdering av bland annat råvarutillgång, teknisk utveckling, prisutveckling för bränslen och av huruvida utsläppsminskningsmålen är tillräckligt högt satta. Utifrån denna utvärdering görs behövliga justeringar.

Målen för utsläppsminskningen måste stramas åt, så att Finland bär sin del i strävan att dämpa klimatförändringen till 1,5 grader. Biobränslena räcker inte till för att genomföra den utsläppsminskning som krävs.

Utlåtande MiUU 37/2018 rd
Avvikande mening 2

Avvikande mening

Vi föreslår

att ekonomiutskottet bedömer om en distributionsskyldighet av det slag som föreslås är ett fungerande sätt att uppnå den utsläppsminskning som krävs. Ekonomiutskottet bör dessutom lägga fram en plan jämte tidtabell för slopande av oljeuppvärmning och till propositionen foga förhandsbestämda kontrollpunkter.

Helsingfors 30.11.2018

Satu Hassi gröna
Silvia Modig vänst
Riitta Myller sd
Katja Taimela sd
Sanna Marin sd
Anders Adlercreutz r