

Jord- och skogsbruksutskottet

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

Till ekonomiutskottet

INLEDNING

Remiss

Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lag om ändring av lagen om biodrivmedel, flytande biobränslen och biomassabränslen (RP 72/2023 rd): Ärendet har remitterats till jord- och skogsbruksutskottet för utlåtande till ekonomiutskottet.

Sakkunniga

Utskottet har hört

- specialsakkunnig Nicoleta Kaitazis, arbets- och näringsministeriet
- specialsakkunnig Karoliina Pietiläinen, jord- och skogsbruksministeriet
- chefsforskare Saija Rasi, Naturresursinstitutet
- direktör Satumaija Levón, Livsmedelsindustriförbundet rf
- energiexpert Anssi Kainulainen, Centralförbundet för lant- och skogsbruksproducenter MTK.

Skriftligt yttrande har lämnats av

- miljöministeriet
- Klimatpanelen
- Svenska Lantbruksproducenternas Centralförbund SLC rf
- Bioenergia ry
- Finsk Energiindustri rf
- Biokretslopp och Biogas Finland rf
- Finlands naturskyddsförbund rf
- Finlands Vattenverksförening rf
- Demeca Oy
- Valio Ab / Suomen Lantakaasu Oy.

Inget yttrande av

- Skogsindustrin rf.

Utlåtande JsUU 14/2023 rd

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Regeringen föreslår att lagen om biodrivmedel, flytande biobränslen och biomassabränslen, den så kallade hållbarhetslagen, ändras. Det primära syftet med propositionen är att åtgärda den inkonsekvens som råder mellan hållbarhetslagen och lagen om punktskatt på elström och vissa bränslen, den så kallade elskattelagen. Dessutom föreslås det samtidigt preciseringar i hållbarhetslagen till den del kommissionen har ansett att det nationella genomförandet av direktivet om förnybar energi (RED II-direktivet) har varit bristfälligt. Jord- och skogsbruksutskottets ansvarsområde gäller särskilt biogasanläggningar vid gårdsbruksenheter samt små biogasanläggningar som drivs av landsbygdsföretag. Utskottet fokuserar i detta utlåtande till ekonomiutskottet på de ändringsförslag som syftar till att förtydliga förhållandet mellan hållbarhetslagen och elskattelagen och som är av betydelse för gårdsbruksenheternas energieffektivitet och energisjälvförsörjning samt lönsamhet och miljökonsekvenser.

Inkonsekvensen mellan hållbarhetslagen och elskattelagen gäller biogasanläggningar som ligger mellan de storleksgränser som anges i lagstiftningen och vars produktion överstiger en gigawattimme per år, men vars sammanlagda installerade tillförda effekt är mindre än två megawatt. I den gällande hållbarhetslagen och i RED II-direktivet, som ligger till grund för lagen, tillämpas hållbarhetskriterierna endast på anläggningar på mer än två megawatt vid användningen av gasformiga biomassabränslen för produktion av el, värme och kyla. I Finland är biogas för uppvärmning en skattepliktig produkt sedan ingången av 2023. Biogas som en småproducent av biogas själv producerar och använder är dock skattefri upp till högst en gigawattimme. En förutsättning för tillämpning av den lägre skattesatsen för uppvärmningsbiogas är att hållbarheten kan påvisas. Enligt elskattelagen tillämpas hållbarhetskravet på alla skattskyldiga biogasproducenter. I hållbarhetslagen finns däremot ingen hänvisning till elskattelagen, vilket har lett till att de biogasaktörer som faller mellan de ovan nämnda storleksgränserna inte har kunnat ansöka om att omfattas av hållbarhetssystemet.

Vid beredningen av propositionen har man bedömt olika alternativ för att rätta till inkonsekvensen mellan hållbarhetslagen och elskattelagen. Enligt bedömningen skulle en ändring av elskattelagens definition av småskalig producent och gränsen på en gigawattimme ha lett till en ny inkonsekvens i förhållande till bestämmelserna om distributionsskyldigheten inom transport och eventuellt varit problematisk med tanke på energiskattedirektivet. Därför har det ansetts att korrigeringen av det inkonsekventa rättsläget uttryckligen förutsätter att hållbarhetslagen ändras. Jord- och skogsbruksutskottet anser det vara nödvändigt att den inkonsekvens som råder mellan elskattelagen och hållbarhetslagen åtgärdas, så att också de ovan nämnda anläggningarna i fortsättningen kan ansöka om att omfattas av hållbarhetssystemet och påvisa hållbarheten hos biogas som används vid uppvärmning och i arbetsmaskiner samt utnyttja den skattefordel detta ger.

Enligt propositionen bedöms ändringarna i hållbarhetslagen beröra 20—30 befintliga aktörer. Biogasanläggningar vid gårdsbruksenheter är små till storleken och producerar oftast el och värme för gårdscentralens behov. En betydande del av biogasanläggningarna med en termisk effekt på mindre än två megawatt finns i anslutning till en gårdsbruksenhet. Till den storleksklass som ändringarna i hållbarhetslagen gäller hör dessutom avloppsreningsverk som själva producerar biogas genom rötning av organiskt avloppsslam som avskilts i reningsprocessen. Jord- och skogsbruksutskottet anser att det med tanke på självförsörjningsgraden i fråga om energi, försörjnings-

Utlåtande JsUU 14/2023 rd

beredskapen och målen för utsläppsminskning är viktigt att gårdsbruksenheterna också i fortsättningen investerar i biogasanläggningar och att det ses som ett lönsamt alternativ. Oklara beskattningslösningar gör det svårare att göra upp lönsamhetskalkyler och ökar osäkerheten i investeringsmiljön. Jord- och skogsbruksutskottet anser det vara viktigt att man vid bedömningen av konsekvenserna också beaktar hur ändringarna i hållbarhetslagen påverkar de planerade investeringarna i biogasanläggningar.

Jord- och skogsbruksutskottet ser det som viktigt att säkerställandet av hållbarheten hos råvarubasen för biodrivmedel sker enligt de kriterier som överenskommit gemensamt inom EU. Det är viktigt att kontrollera de biobaserade råvarornas ursprung och konsekvenser för markanvändningen. I Finland föreskrivs det i hållbarhetslagen om det nationella systemet för att påvisa att hållbarhetskriterierna för biodrivmedel uppfylls. Det är verksamhetsutövaren som är skyldig att påvisa biodrivmedlens hållbarhet, och denne ska ha ett hållbarhetssystem enligt hållbarhetslagen. I propositionen bedöms det att biogasaktören orsakas kostnader av engångsnatur på cirka 11 000 euro för att påvisa att alla hållbarhetskriterier uppfylls och dessutom kostnader på cirka 3 000 euro per år. För aktörer som svarar för en biogasanläggning på mindre än två megawatt har kostnaderna uppskattats vara betydligt mindre, men i propositionen ges dock ingen närmare uppskattning av de totala kostnaderna. Skatteförmånen för biogas av klass T som används vid uppvärmning och som har visats vara hållbar blir alltså cirka 22 000 euro per gigawattimme och är jämfört med icke-hållbar uppvärmningsbiogas.

Enligt propositionen har man strävat efter att lindra hållbarhetssystemets villkor för små aktörer för och sänka kostnaderna för systemet bland annat genom att befria aktörerna från kravet på att påvisa hållbarhetskriterierna angående råvarornas ursprung och minskningen av växthusgasutsläppen. Verksamhetsutövarna har dock 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. För att den administrativa börda som godkännandet av systemet medför ska minska avsevärt, bör också de krav som gäller massbalansen och kontrollen vara klart lindrigare än för de största aktörerna. Jord- och skogsbruksutskottet betonar att gårdsbruksenheterna också i övrigt är kraftigt reglerade och övervakade med stöd av EU-lagstiftningen. Exempelvis följs mängden naturgödsel som uppkommer på gårdsbruksenheten upp som en del av tillsynen i anknytning till Livsmedelsverkets djurregister samt genom eventuell rapportering och tillsyn enligt gårdsbruksenhetens miljötillstånd. Det är alltså möjligt att följa upp gårdsbruksenhetens biogasanläggnings massbalans med hjälp av existerande informationssystem.

Jord- och skogsbruksutskottet konstaterar att propositionen trots de föreslagna lättnaderna skulle medföra en betydande administrativ börda för små biogasanläggningar. Beslutsavgiften för godkännande av begränsade hållbarhetssystem för verksamhetsutövare är 4 000 euro. Därutöver är beslutsavgiften för förhandsbesked enligt hållbarhetslagen 5 000 euro. Dessutom orsakas verksamhetsutövarna kostnader för anskaffning av olika mätinstrument i samband med införandet av hållbarhetssystemet samt dessutom årliga kostnader för rapporteringen. Regeringsprogrammet syftar till att stärka jordbrukets lönsamhet och skapa förutsättningar för ökad produktion av biogas på gårdsnivå. Jord- och skogsbruksutskottet betonar att man vid lagstiftningsändringar bör undvika att orsaka onödiga merkostnader och administrativ börda för gårdarnas biogasanläggningar, vars syfte är att öka gårdsbruksenheternas energieffektivitet och ekonomiska lönsamhet.

Utlåtande JsUU 14/2023 rd

För att minska den administrativa bördan för små biogasanläggningar anser jord- och skogsbruksutskottet därför att ekonomiutskottet bör göra behövliga korrigeringar i det förslag till ändring av hållbarhetslagen som är under behandling i riksdagen. I de skriftliga yttranden som lämnats till utskottet har det föreslagits flera alternativa sätt att ändra bestämmelserna i hållbarhetslagen så att små biogasanläggningar med en termisk effekt på mindre än två megawatt som använder gödsel och sidoströmmar från jordbruket som råvara för biogas befrias från ansökningsförfarandet för godkännande av hållbarhetssystem för biogas som används vid uppvärmning och i arbetsmaskiner. För dessa små verksamhetsutövare som underskrider tröskeln för tillämpning av direktivet om förnybar energi kan godkännandet av hållbarhetssystemet i stället för på ett ansökningsförfarande grunda sig till exempel på en anmälan till Energimyndigheten med uppgifter om anläggningens storleksklass och den mängd biogas som anläggningen årligen producerar. Enligt utredning till utskottet förutsätter andra EU-medlemsländer i regel inte att hållbarhetssystemet tillämpas på anläggningar med en kapacitet på mindre än två megawatt. I Europa finns det dock också länder, däribland Italien, där små anläggningar omfattas av ett lättare anmälningsförfarande.

Jord- och skogsbruksutskottet noterar dessutom att lagändringen enligt propositionen avses träda i kraft redan vid ingången av 2024. Enligt 2 mom. i övergångsbestämmelsen i den föreslagna ändringen av hållbarhetslagen får en verksamhetsutövare 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 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. Ur verksamhetsutövarnas synvinkel är den föreslagna övergångsperioden mycket snäv, eftersom de behöver tid för att förbereda sig på ändringarna i lagstiftningen och de nya kraven. Jord- och skogsbruksutskottet anser det motiverat att förlänga den föreslagna övergångsperioden särskilt till den del det är fråga om att införa de förfaranden som behövs för att säkerställa att hållbarhetskriterierna uppfylls. Dessutom bör det beaktas att nya aktörer ständigt kommer att ansöka om att bli omfattade av det hållbarhetssystem som upprätthålls av Energimyndigheten, när bestämmelsernas tillämpningsområde utvidgas. Energimyndigheten har uppskattat att ändringarna i hållbarhetslagen ökar arbetsmängden vid myndigheten med två årsverken. För att ansökningar om godkännande ska kunna behandlas inom rimlig tid måste Energimyndigheten ha tillräckliga resurser för behandlingen.

FÖRSLAG TILL BESLUT

Jord- och skogsbruksutskottet föreslår

att ekonomiutskottet beaktar det som sägs ovan.

Utlåtande JsUU 14/2023 rd

Helsingfors 17.11.2023

I den avgörande behandlingen deltog

vice ordförande Anne Kalmari cent
medlem Markku Eestilä saml
medlem Tiina Elo gröna
medlem Ritva Elomaa saf
medlem Veronika Honkasalo vänst
medlem Laura Huhtasaari saf
medlem Antti Kangas saf
medlem Teemu Kinnari saml
medlem Milla Lahdenperä saml
medlem Timo Suhonen sd
medlem Paula Werning sd
medlem Eerikki Viljanen cent
medlem Peter Östman kd
ersättare Petri Huru saf.

Sekreterare var

utskottsråd Tuire Taina.