

Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lag om minskning av växthusgasutsläppen under hela livscykeln från vissa drivmedel och lag om ändring av 2 § i lagen om biodrivmedel och flytande biobränslen

PROPOSITIONENS HUVUDSAKLIGA INNEHÅLL

I denna proposition föreslås det att det stiftas en lag om minskning av växthusgasutsläppen under hela livscykeln från vissa. Lagen ska gälla drivmedel som används i motordrivna fordon, mobila maskiner, jordbruks- och skogsbrukstraktorer samt insjöfartyg och fritidsbåtar i inlandssjöfart.

Enligt den föreslagna lagen ska drivmedelsleverantörer vara skyldiga att fram till utgången av år 2020 minska växthusgasutsläppen per energienhet under hela livscykeln från drivmedel som frisläpps för konsumtion med åtminstone 6 procent, jämfört med de genomsnittliga växthusgasutsläpp under hela livscykeln som användningen av fossila bränslen orsakade i Europeiska unionen år 2010. En påföljdsavgift föreslås bli påförd vid försummelse av skyldigheten. Skyldigheten gäller enbart år 2020.

Lagen föreslås också innehålla bestämmelser om uppfyllelse av hållbarhetskriterierna för biodrivmedel och råvaror som ingår i dem, beräkning av växthusgasutsläppen och årligt inlämnande av uppgifter. Inlämnandet av uppgifter avses fortgå också efter år 2020.

Genom lagen genomförs bestämmelserna om minskning och övervakning av växthusgasutsläpp i Europaparlamentets och rådets direktiv om kvaliteten på bensin och dieselbränslen samt bestämmelserna i rådets direktiv om fastställande av beräkningsmetoder och rapporteringskrav.

I propositionen föreslås det också att lagen om biodrivmedel och flytande biobränslen ändras, så att bestämmelserna om hållbarhetskriterier för biodrivmedel ska kunna tillämpas också vid tillämpningen av den föreslagna lagen om minskning av växthusgasutsläppen under hela livscykeln från vissa drivmedel.

Lagarna avses träda i kraft så snart som möjligt.

INNEHÅLL

PROPOSITIONENS HUVUDSAKLIGA INNEHÅLL.....	1
INNEHÅLL	2
ALLMÄN MOTIVERING	3
1 INLEDNING.....	3
2 NULÄGE	3
2.1 Lagstiftning och praxis.....	3
2.2 Lagstiftningen i EU.....	6
2.3 Lagstiftning under beredning i EU.....	9
2.4 Bedömning av nuläget	10
3 MÅLSÄTTNING OCH DE VIKTIGASTE FÖRSLAGEN.....	10
3.1 Målsättning	10
3.2 De viktigaste förslagen.....	10
4 PROPOSITIONENS KONSEKVENSER	11
4.1 Konsekvenser för företagen	11
4.2 Konsekvenser för myndigheterna	12
4.3 Konsekvenser för miljön.....	12
5 BEREDNINGEN AV PROPOSITIONEN	13
6 IKRAFTTRÄDANDE	14
DETALJMOTIVERING	15
1 LAGFÖRSLAG	15
1.1 Lag om minskning av växthusgasutsläppen under hela livscykeln från vissa drivmedel 15	
1.2 Lag om ändring av 2 § i lagen om biodrivmedel och flytande biobränslen.....	21
2 IKRAFTTRÄDANDE	22
3 FÖRHÅLLANDE TILL GRUNDLAGEN SAMT LAGSTIFTNINGSORDNING	22
LAGFÖRSLAG	24
Lag om minskning av växthusgasutsläppen under hela livscykeln från vissa drivmedel.....	24
Lag om ändring av 2 § i lagen om biodrivmedel och flytande biobränslen	30
BILAGA	31
PARALLELLTEXT	31
Lag om ändring av 2 § i lagen om biodrivmedel och flytande biobränslen	31

ALLMÄN MOTIVERING

1 Inledning

Syftet med propositionen är att minska utsläppen av växthusgaser i vägtransporter, spårtrafik och inlandssjöfarten samt i mobila maskiner och jordbruks- och skogsbrukstraktorer i enlighet med Europeiska unionens bestämmelser. Samtidigt främjas i överensstämmelse med regeringsprogrammet övergången till kolsnåla transporter. Skyldigheterna föreslås rikta sig till drivmedelsleverantörer, som ska minska växthusgasutsläppen per energienhet under hela livscykeln från drivmedel som frisläpps för konsumtion.

Genom propositionen genomförs de bestämmelser om minskning och övervakning av växthusgasutsläpp som finns i Europaparlamentets och rådets direktiv 98/70/EG om kvaliteten på bensen och dieselbränslen och om ändring av rådets direktiv 93/12/EEG (nedan direktivet om bränslekvalitet). Bestämmelserna om minskning och övervakning av växthusgaser har införlivats med direktivet om bränslekvalitet genom Europaparlamentets och rådets direktiv 2009/30/EG om ändring av direktiv 98/70/EG, vad gäller specifikationer för bensen, diesel och gasoljor och införande av ett system för hur växthusgasutsläpp ska övervakas och minskas, om ändring av rådets direktiv 1999/32/EG, vad gäller specifikationen för bränsle som används av fartyg på inre vattenvägar, och om upphävande av direktiv 93/12/EEG. Genom den föreslagna lagen genomförs dessutom Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2015/1513 om ändring av direktiv 98/70/EG om kvaliteten på bensen och dieselbränslen och om ändring av direktiv 2009/28/EG om främjande av användningen av energi från förnybara energikällor (nedan ILUC-direktivet) samt rådets direktiv (EU) 2015/652 om fastställande av beräkningsmetoder och rapporteringskrav i enlighet med Europaparlamentets och rådets direktiv 98/70/EG om kvaliteten på bensen och dieselbränslen (nedan genomförandedirektivet).

Den föreslagna lagen sammanför de bestämmelser om växthusgasutsläpp under hela livscykeln som finns i direktivet om bränslekvalitet och i ändringar av det, och på flera punkter stöder den sig på annan befintlig nationell lagstiftning. Bestämmelser i annan gällande lagstiftning stöder den föreslagna lagens mål och verkställighet. Lagen om biodrivmedel och flytande bibränslen (393/2013; nedan hållbarhetslagen) innehåller de bestämmelser om hållbarhetskriterier för biodrivmedel och flytande bibränslen som det hänvisas till i den föreslagna lagen. Lagen om främjande av användningen av biodrivmedel för transport (446/2007; nedan lagen om distributionsskyldighet) förutsätter att andelen fossila bränslen minskas och att fossila bränslen successivt ersätts med biodrivmedel för att utsläppen av växthusgaser ska minska. Bestämmelserna i lagen om punktskatt på flytande bränslen (1472/1994; nedan lagen om skatt på bränslen) åter uppmuntrar till att använda hållbara kolsnåla biodrivmedel och flytande biobränslen. Både definitionerna i och motiveringarna till den föreslagna lagen innehåller hänvisningar till lagen om skatt på bränsle och punktskattelagen (182/2010).

2 Nuläge

2.1 Lagstiftning och praxis

I gällande lagstiftning finns inte några bestämmelser om minskning av växthusgasutsläppen under hela livscykeln från drivmedel.

Statsrådets förordning om kvalitetskraven på motorbensin, dieselolja och vissa andra flytande bränslen (förordningen om kvalitetskraven på bränslen)

Statsrådets förordning om kvalitetskraven på motorbensin, dieselolja och vissa andra flytande bränslen (1206/2010), som har utfärdats med stöd av miljöskyddslagen (86/2000), innehåller bestämmelser om hälso- och miljöbaserade kvalitetskrav på motorbensin, dieselolja och lätt brännolja för motordrift som används i motordrivna fordon, mobila maskiner och jordbruks- och skogsbrukstraktorer samt i insjöfartyg och fritidsbåtar i inlandssjöfart.

Genom förordningen har de bestämmelser om bränslekvalitet som finns i direktivet om bränslekvalitet genomförts.

Lagen om främjande av användningen av biodrivmedel för transport (lagen om distributions-skyldighet)

Syftet med lagen om distributionsskyldighet (446/2007) är att främja användningen av biodrivmedel för att motorbensin och dieselolja ska kunna ersättas i vägtrafiken.

De skyldigheter som följer av lagen riktar sig till drivmedelsdistributörer som enligt punkt-skattelagen är skyldiga att betala punktskatt. Enligt lagen om distributionsskyldighet skulle biodrivmedlens andel av det totala energiinnehållet i den mängd motorbensin, dieselolja och biodrivmedel som distributören levererat till konsumtion vara minst 6 procent åren 2011—2014. Från och med år 2015 stiger distributionsskyldigheten i jämn takt; år 2020 och därefter är den 20 procent. I praktiken har andelen biodrivmedel som levererats till konsumtion varit högre än den målnivå som föreskrivs i lagen. År 2015 var biodrivmedlens andel i genomsnitt 24,45 procent av energiinnehållet i alla drivmedel som användes för vägtransporter. Distributionsskyldigheten omfattar inte flytande biobränslen.

En distributör som under ett kalenderår levererar högst en miljon liter motorbensin, dieselolja och biodrivmedel till konsumtion hör inte till lagens tillämpningsområde. År 2015 tillämpades distributionsskyldigheten på följande fyra drivmedelsdistributörer: Neste Abp, North European Oil Trade Oy, Oy Teboil Ab och Suomalainen Energiaosuuskunta (SEO).

Lagen om biodrivmedel och flytande biobränslen (hållbarhetslagen)

I hållbarhetslagen (393/2013) finns bestämmelser om hållbarhetskriterierna för biodrivmedel och flytande biobränslen och om hur uppfyllandet av kriterierna visas.

Hållbarhetskriterierna handlar om minskning av växthusgasutsläppen under hela livscykeln från biodrivmedel och flytande biobränsle jämfört med växthusgasutsläppen från det fossila bränsle som ersätts samt om ursprunget för råvarorna till biodrivmedel och flytande biobränslen. Hållbarhetskriterierna omfattar alla biodrivmedel och flytande biobränslen samt deras råvaror oberoende av ursprunget.

Enligt hållbarhetslagen har verksamhetsutövarens hållbarhetssystem, som Energimyndigheten har godkänt, en central betydelse för visandet av att biodrivmedlet, det flytande biobränslet eller råvaran uppfyller de lagstadgade hållbarhetskriterierna. Verksamhetsutövarens hållbarhetssystem ska inbegripa förfaranden för beräkning av minskningen av växthusgasutsläppen under hela livscykeln från partier av biodrivmedel eller flytande biobränsle samt förfaranden för utredning av huruvida de hållbarhetskriterier som gäller ursprunget är uppfyllda.

I december 2016 fanns det sammanlagt 19 hållbarhetssystem för verksamhetsutövare som hade godkänts av Energimyndigheten. Följande verksamhetsutövare hade ett eller flera godkända hållbarhetssystem: Fortum Power and Heat Oy, Gasum Oy, Neste Abp, North European Oil Trade Oy, Oy Teboil Ab, St1 Biofuels Oy, UPM-Kymmene Abp, VG-Shipping Oy, Enocell Oy, Metsä Fibre Oy, Stora Enso Oyj. En verksamhetsutövare med ett godkänt håll-

barhetssystem kan som tecken på att hållbarhetskriterierna är uppfyllda lämna ett hållbarhetsintyg över ett parti biodrivmedel, flytande biobränslen eller råvaror.

Enligt hållbarhetslagen kan hållbarheten i fråga om partier med biodrivmedel, flytande biobränsle och råvaror visas också med hjälp av ett frivilligt system som Europeiska kommissionen har erkänt.

Verksamhetsutövaren ska årligen anmäla uppfyllandet av hållbarhetskriterierna till Energimyndigheten i fråga om de partier med biodrivmedel och flytande biobränsle som verksamhetsutövaren har frisläppt för konsumtion.

Regleringen i hållbarhetslagen baserar sig på Europaparlamentets och rådets direktiv 2009/28/EG om främjande av användningen av energi från förnybara energikällor (nedan RES-direktivet). Genom hållbarhetslagen har också de bestämmelser om biodrivmedels hållbarhet som finns i direktivet om bränslekvalitet och ILUC-direktivet genomförts.

Lagen om punktskatt på flytande bränslen (lagen om skatt på bränslen)

I lagen om skatt på bränslen (1472/1994) föreskrivs det om punktskatt på flytande bränslen. Punktskatten baserar sig på bränslets energiinnehåll, dvs. värmevärde (energiinnehållsskatt), och på de specifika utsläpp av koldioxid som uppkommer vid förbränningen av bränslet och den minskning av koldioxidutsläpp som kan åstadkommas under bränslets livscykel (koldioxidskatt). I lagen om skatt på bränslen föreskrivs det om hållbarhetskriterierna och om iakttagandet av dem i koldioxidbeskattningen av bränslen på motsvarande sätt som i lagen om distributionsskyldighet. Lagen om skatt på bränslen tillämpas på både biodrivmedel och flytande biobränslen.

Främjande av alternativa bränslen

Statsrådet godkände i januari 2017 ett nationellt program för Finland för 2017—2030 om ett distributionsnät för alternativa bränslen inom transport (Distributionsnätet för alternativa bränslen inom transport — Finlands nationella plan). I programmet ställs det upp nationella mål för användningen av olika trafikbränslen, för antalet bilar som utnyttjar alternativa trafikbränslen och för ett distributionsnät för alternativa trafikbränslen.

Förutom genom det nationella programmet främjas användningen av alternativa drivkrafter och bränslen genom lagen om distribution av alternativa trafikbränslen (478/2017), där gemensamma tekniska specifikationer fastställs för sådana laddnings- eller tankstationer som är tillgängliga för allmänheten och där alternativa bränslen distribueras.

Programmet och lagen utgör inslag i genomförandet av Europaparlamentets och rådets direktiv 2014/94/EU om utbyggnad av infrastrukturen för alternativa bränslen.

Energi- och klimatstrategin samt en klimatpolitisk plan på medellång sikt

Enligt energi- och klimatstrategin (2016) höjs den fysiska andelen av biodrivmedlens energiinnehåll fram till 2030 till 30 procent i allt bränsle som säljs för vägtrafikbruk. Anskaffningen av el-, väte- och gasbilar främjas så, att den nya teknologins andel av bilbeståndet når en nivå som är tillräcklig med avseende på marknadens funktion. Målet är att Finland år 2030 ska ha minst 250 000 eldrivna bilar (helt eldrivna bilar, vätedrivna bilar och laddbara hybrider) och minst 50 000 gasdrivna bilar.

Regeringen godkände i september 2017 en klimatpolitisk plan på medellång sikt, ”Vägen till en klimatsmart vardag”, som ska gälla fram till år 2030. Planen gäller sektorerna utanför utsläppshandelssystemet, dvs. den s.k. bördefördelningssektorn. Till den räknas utsläpp från trafiken, jordbruket, separat uppvärmning av byggnader och avfallshantering. Planen ska tillsammans med den energi- och klimatstrategi som färdigställdes i slutet av 2016 förverkliga de mål för klimat- och energipolitiken som har ställts i regeringsprogrammet. Planen preciserar och kompletterar de utsläppsminskande åtgärder som ingår i energi- och klimatstrategin. I klimatlagen (609/2015) föreskrivs att en klimatpolitisk plan på medellång sikt ska utarbetas.

När det gäller de sektorer som inte omfattas av utsläppshandeln finns de bästa möjligheterna att minska utsläppen inom trafiken, som nu orsakar ungefär en femtedel av Finlands växthusgasutsläpp. Målet är att före 2030 halvera utsläppen från trafiken jämfört med situationen 2005.

Utsläppen ska minskas genom att man ersätter fossila bränslen med förnybara och utsläppssnåla bränslen och förbättrar fordonens och trafiksystemets energieffektivitet. Det erbjuds stöd för anskaffning av elbilar och man vill främja omvandlingen av gamla bilar till biobränsle- och flexifuelbilar. Byggandet av laddningsstationer för elbilar och tankstationer som tillhandahåller biogas påskyndas, liksom även installerandet av laddningsstationer för elbilar i husbolag. Trafiksystemen i stadsregionerna utvecklas genom avtal om markanvändning, boende och trafik. Cykling och gång främjas genom ett program som är gemensamt för kommunerna och staten. Planen framhäver också kommunernas roll, eftersom kommunerna har ett stort ansvar som aktör när det gäller lokal planläggning, trafikplanering, kollektivtrafik och miljöfostran.

2.2 Lagstiftningen i EU

Den nuvarande lagstiftningen i EU

Direktivet om bränslekvalitet

Genom direktivet om bränslekvalitet (98/70/EG) fastställs hälso- och miljöbaserade kvalitetskrav för bränslen som används i bensin- och dieselmotorer i motordrivna fordon, mobila maskiner, jordbruks- och skogsbrukstraktorer samt insjöfartyg och fritidsbåtar på inre vattenvägar.

Direktivet om bränslekvalitet har genomförts nationellt genom förordningen om kvalitetskraven på bränslen.

Ändring av direktivet om bränslekvalitet

Direktivet om bränslekvalitet ändrades genom direktiv 2009/30/EG. I direktivet föreskrivs att drivmedelsleverantörerna fram till utgången av år 2020 så gradvis som möjligt och med minst 6 procent ska minska växthusgasutsläppen per energienhet från bränslen och energi för motordrivna fordon, mobila maskiner, jordbruks- och skogsbrukstraktorer samt insjöfartyg och fritidsbåtar på inre vattenvägar, jämfört med de genomsnittliga växthusgasutsläppen under hela livscykeln från fossila bränslen i Europeiska unionen år 2010 (nedan referensnivån år 2010). Medlemsstaterna ska utse den leverantör eller de leverantörer som ansvarar för övervakningen och rapporteringen av växthusgasutsläpp från det bränsle eller den energi som levereras. Medlemsstaterna ska föreskriva om påföljder som tillämpas på överträdelse av de nationella bestämmelserna. Påföljderna ska vara effektiva, proportionella och avskräckande.

Skyldigheten riktar sig till drivmedels- och energileverantörer. Drivmedelsleverantörerna kan om de så vill uppfylla minskningskravet om 6 procent gemensamt. Också de som levererar el som är avsedd för användning vid vägtransporter ska tillhandahållas en möjlighet att bidra till minskningskravet, förutsatt att den el som levererats till fordonen kan mätas och övervakas på ett adekvat sätt.

I direktivet ingår ett vägledande ytterligare mål på 2 procents minskning, som grundar sig på energi som avsedd att användas i motordrivna fordon, mobila maskiner, jordbruks- och skogsbrukstraktorer samt insjöfartyg och fritidsbåtar på inre vattenvägar eller varje slag av teknik (inklusive avskiljning och lagring av koldioxid) som kan bidra till att minska växthusgasutsläppen per energienhet under hela livscykeln från det bränsle eller den energi som levereras. Ett annat vägledande ytterligare mål på 2 procents minskning är avsett att åstadkommas genom användning av tillgodohavanden som förvärvas genom Kyotoprotokollets mekanism för ren utveckling på de villkor som anges i Europaparlamentets och rådets direktiv 2003/87/EG av den 13 oktober 2003 om ett system för handel med utsläppsrätter för växthusgaser inom gemenskapen, i syfte att få till stånd minskningar i bränsleleveranssektorn.

De vägledande ytterligare målen träder inte i kraft automatiskt, utan det gäller att besluta om dem enligt det ordinarie lagstiftningsförfarandet för direktiv. I en rapport från kommissionen till Europaparlamentet och rådet i enlighet med artikel 9 i direktiv 98/70/EG om kvaliteten på bensin och dieselbränslen ((KOM(2017) 284 slutlig) konstateras det att kommissionen har föreslagit att målet för minskningen av växthusgaserna inte ska förlängas till att gälla efter år 2020, i stället bör direktivet om förnybar energi bli det viktigaste instrumentet för att öka användningen av förnybara drivmedel och drivmedel med låga utsläpp fram till år 2030 (jämför den totalreform av RES-direktivet som avses i kap. 2.2). Därför är det inte heller ändamålsenligt att föreslå att den för år 2020 uppställda skyldigheten på 6 procent ändras och skärps.

Genom en direktivändring fogades till direktivet om bränslekvalitet också med RES-direktivet överensstämmande bestämmelser om hållbarheten för biodrivmedel. Artiklarna 7b, 7c och 7d i direktivet om bränslekvalitet, vilka gäller hållbarhetskriterier för biodrivmedel, kontroll av överensstämmelse med hållbarhetskriterierna för biodrivmedel och beräkning av växthusgaspåverkan av biodrivmedel under hela livscykeln, motsvarar artiklarna 17, 18 och 19 i RES-direktivet.

De bestämmelser om hållbarheten för biodrivmedel som finns i direktivet om bränslekvalitet har genomförts genom hållbarhetslagen.

Genomförandedirektivet

I genomförandedirektivet (EU) 2015/652 fastställs en referensnivå som baserar sig på växthusgasutsläppen under hela livscykeln från fossila bränslen under år 2010 och ska användas när de minskade växthusgasutsläppen under hela livscykeln från drivmedel och energi beräknas, samt sådana detaljerade regler för metoderna för beräkning av utsläpp av växthusgaser från fossila bränslen och för rapporteringskrav som behövs för att genomföra direktivet om bränslekvalitet.

Genomförandedirektivet borde ha införlivats med den nationella lagstiftningen senast den 21 april 2017.

RES-direktivet

I RES-direktivet (2009/28/EG) anges det för alla medlemsstater bindande målet att höja andelen energi från förnybara energikällor till 10 procent av den totala användningen inom trans-

portsektorn senast år 2020. RES-direktivet innehåller de viktigaste bestämmelserna om biodrivmedel och flytande biobränslen samt om hållbarhetskriterierna för dem. Hållbarhetskriterierna i direktivet är desamma som i direktivet om bränslekvalitet, men gäller vid sidan av biodrivmedel också flytande biobränslen som används för uppvärmning och annan energiproduktion.

Bestämmelserna i fråga i RES-direktivet har införlivats med den nationella lagstiftningen genom lagen om distributionsskyldighet och hållbarhetslagen.

ILUC-direktivet

ILUC-direktivet ((EU) 2015/1513) syftar till att begränsa sådan indirekt ändrad markanvändning (Indirect Land Use Change, ILUC) som beror på användningen av biodrivmedel och flytande biobränslen. ILUC-direktivet är inte ett självständigt direktiv, utan genom det ändras RES-direktivet och direktivet om bränslekvalitet.

I direktivet bestäms s.k. ILUC-utsläppsvärden ($\text{gCO}_{2\text{eq}}/\text{MJ}$) för sådana växthusgasutsläpp under hela livscykeln som orsakas av indirekt ändrad markanvändning i samband med att biodrivmedel produceras av spannmål, socker och oljegrödor. Enligt direktivet ska drivmedelsleverantörerna rapportera ILUC-utsläppen från drivmedel som frisläpps för konsumtion, men dessa beaktas inte vid beräkningen av växthusgasutsläppen under hela livscykeln.

För att begränsa indirekt ändrad markanvändning och de växthusgasutsläpp som beror på den anges i ILUC-direktivet för andelen s.k. första generationens biodrivmedel och flytande biobränslen som producerats eller framställts av vissa råvaror som odlats på jordbruksmark ett tak som är högst 7 procent av den totala energianvändningen i transporter. I RES-direktivet är taket bindande, i direktivet om bränslekvalitet är det frivilligt. För att främja användningen av s.k. utvecklade biodrivmedel och flytande biobränslen som framställs av vissa råvaror som huvudsakligen utgör avfall och restprodukter har för dem satts upp ett fristående vägledande lägre nationellt mål, som är 0,5 procentenheter av det totala målet 10 procent av den totala energianvändningen i transporter. Det lägre målet gäller endast RES-direktivet.

Det hållbarhetskriterium som gäller minskning av växthusgasutsläppen ändrades så, att kravet på att minska växthusgasutsläppen stiger till 60 procent, om biodrivmedlen produceras eller framställs i anläggningar som tagits i drift efter den 5 oktober 2015. Tidsfristen tidigare lades vid ingången av år 2017. I fråga om äldre anläggningar stiger kravet från 35 procent till 50 procent vid ingången av år 2018. Tidsfristen senarelades vid ingången av år 2017.

ILUC-direktivet har införlivats med den nationella lagstiftningen i sin helhet vad RES-direktivet beträffar, och delvis vad direktivet om bränslekvalitet beträffar, genom ändringar av lagen om distributionsskyldighet respektive hållbarhetslagen (387/2017 respektive 388/2017).

Europaparlamentets och rådets direktiv om utbyggnad av infrastrukturen för alternativa bränslen

I Europaparlamentets och rådets direktiv 2014/94/EU om utbyggnad av infrastrukturen för alternativa bränslen (nedan infrastrukturdirektivet) fastställs en gemensam åtgärdsram för utbyggnaden av infrastrukturen för alternativa bränslen och kraftkällor i EU samt gemensamma tekniska specifikationer som gäller för allmänheten tillgängliga tank- och laddningsstationer för alternativa bränslen. Med alternativa bränslen avses bränslen eller kraftkällor som, åtminstone delvis, fungerar som ersättning för fossila oljekällor för energiförsörjning till transporter. Till de ovan avsedda alternativa bränslena som används vid transporter hör exempelvis el, väte, biodrivmedel, biogas, syntetiska och paraffiniska bränslen, komprimerad naturgas

(Compressed Natural Gas, CNG), flytande naturgas (Liquefied Natural Gas, LNG) och flytgas (Liquefied Petroleum Gas, LPG).

En central skyldighet som åläggs medlemsstaterna i direktivet består i att utarbeta ett nationellt handlingsprogram för alternativa bränslen och kraftkällor. Handlingsprogrammet ska innehålla bl.a. en bedömning av den aktuella situationen och framtida utvecklingen av marknaden när det gäller alternativa bränslen, nationella syften och mål i fråga om utbyggnaden av infrastrukturen för el, naturgas och, i förekommande fall, väte utgående från uppskattningar av efterfrågan på bränslen samt åtgärder som är nödvändiga för att säkerställa att de nationella syftena och målen som ingår i det nationella handlingsprogrammet uppnås.

Statsrådet godkände i januari 2017 ett nationellt program för distributionsnät för alternativa bränslen inom transportsektorn. För de tekniska specifikationernas del har infrastrukturdirektivet införlivats med den nationella lagstiftningen genom lagen om distribution av alternativa trafikbränslen (478/2017).

2.3 Lagstiftning under beredning i EU

Lagstiftning under beredning i EU

Förslag till Europaparlamentets och rådets direktiv om främjande av användningen av energi från förnybara energikällor

En totalreform av RES-direktivet ((KOM (2016) 767 slutlig) pågår. Målet är att skapa ett ramverk för främjandet av förnybar energi fram till år 2030. När det gäller regleringen om förnybara energikällor har reformen behandlats mer ingående i statsrådets skrivelse om Europeiska kommissionens förslag till Europaparlamentets och rådets direktiv om främjande av användningen av energi från förnybara energikällor (U 5/2017 rd.).

Förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om styrningen av energiunionen

Kommissionen lade den 30 november 2016 fram ett förslag om styrningen av energiunionen ((KOM (2016) 759 slutlig; nedan styrningsförordningen) som ett led i det s.k. paketet för ren energi. Avsikten är att genom förslaget skapa ett nytt förfarande mellan medlemsstaterna och kommissionen för uppföljning av hur EU:s energi- och klimatpolitiska mål uppfylls. Förordningen samlar medlemsstaternas viktigaste övervaknings- och rapporteringsskyldigheter inom politikområdena energi och klimat, och som en följd av detta skulle flera motsvarande befintliga skyldigheter kunna upphävas. Kommissionen motiverar styrningsbehovet med beröringspunkterna inom EU:s energi- och klimatpolitik samt med att EU:s energipolitik och uppföljning blir mer heltäckande. Genom rationaliserad upp-giftsrapporteringen strävar man efter synergi- och kostnadsfördelar. Som ett inslag i förslaget om styrningen av energiunionen föreslår kommissionen att de bestämmelser i direktivet om bränslekvalitet och genomförandedirektivet som gäller rapportering av bränslets ursprung och var bränslet köpts (artiklarna 40 och 49) utgår.

En delegerad rättsakt om normalvärden för växthusgasutsläpp under hela livscykeln från vissa nya drivmedel

Enligt artikel 7a.6 i direktivet om bränslekvalitet har kommissionen getts befogenhet att senast den 31 december 2017 anta akter för att fastställa normalvärden för växthusgasutsläpp under hela livscykeln från vissa förnybara flytande och gasformiga transportdrivmedel av icke-biologiskt ursprung samt avseende avskiljning och användning av koldioxid för transportändamål.

Kommissionen bereder som bäst en delegerad rättsakt för att fastställa normalvärden för växthusgasutsläpp från förnybar metanol och etanol av icke-biologiskt ursprung samt från syntetisk bensin och dieselolja.

2.4 Bedömning av nuläget

I Finland har det inte på det sätt som avses i direktivet om bränslekvalitet föreskrivits om minskade växthusgasutsläpp under hela livscykeln från drivmedel som används i motordrivna fordon, mobila maskiner, jordbruks- och skogsbrukstraktorer samt insjöfartyg och fritidsbåtar.

Inte heller har bestämmelserna i genomförandedirektivet införlivats med lagstiftningen inom utsatt tid, dvs. senast den 21 april 2017.

Bestämmelserna om hållbarhetskriterierna för biodrivmedel har genomförts genom hållbarhetslagen.

3 Målsättning och de viktigaste förslagen

3.1 Målsättning

Målet för propositionen är att i enlighet med direktivet om bränslekvalitet minska växthusgasutsläppen per energienhet under hela livscykeln från drivmedel som används i motordrivna fordon, mobila maskiner, jordbruks- och skogsbrukstraktorer samt i insjöfartyg och fritidsbåtar i inlandssjöfart. Detta innebär en övergång till kolsnålare bränslen och därigenom också en minskad mängd växthusgasutsläpp.

3.2 De viktigaste förslagen

I propositionen föreslås att drivmedelsleverantörerna åläggs att så gradvis som möjligt minska växthusgasutsläppen per energienhet under hela livscykeln från drivmedel som frisläpps för konsumtion med minst 6 procent fram till utgången av år 2020, jämfört med referensnivån år 2010. Skyldigheten att minska utsläppen med 6 procent avses gälla endast år 2020. Drivmedelsleverantörer kan avtala sinsemellan om att fullgöra utsläppsminskningsskyldigheterna gemensamt. I enlighet med direktivet om bränslekvalitet kan den som levererar el för användning i vägtransporter delta i fullgörandet av minskningsskyldigheten genom ett avtal som ingås med en drivmedelsleverantör. På motsvarande sätt kan leverantörer av biodrivmedel för luftfarten bidra till att fullgöra minskningsskyldigheten.

Skyldigheten föreslås gälla drivmedel som används i motordrivna fordon, mobila maskiner och jordbruks- och skogsbrukstraktorer samt i insjöfartyg och fritidsbåtar i inlandssjöfart.

Varje drivmedelsleverantör ska kalenderårsvis skicka en anmälan till Energimyndigheten om de drivmedel som har frisläppts för konsumtion. Anmälan ska innehålla uppgifter om drivmedelsmängderna, växthusgasutsläppen under hela livscykeln, uppfyllandet av hållbarhetskriterierna för biodrivmedel samt andra omständigheter som är nödvändiga med tanke på tillsynen. Energimyndigheten granskar uppgifterna och gör sammanställningar av dem för vidarebefordran till Europeiska kommissionen. Inlämnandet av uppgifter föreslås fortgå också efter år 2020.

I överensstämmelse med direktivet om bränslekvalitet föreslås det i lagen bli föreskrivet om påföljder för försummelse av skyldigheterna. För försummelse av skyldigheten att minska växthusgasutsläppen påförs enligt förslaget en påföljdsavgift, vars storlek är beroende av hur stor den minskningsskyldighet som inte fullgjorts är. Dessutom föreskrivs i lagen om försum-

melse av skyldigheten att anmäla växthusgaserna under hela livscykeln från drivmedlen; för den kan en försummelseavgift påföras.

I lagen föreslås också bestämmelser om bokföringsskyldighet samt om rätt för Energimyndigheten att få uppgifter och utföra inspektion. Energimyndigheten föreslås också ha rätt att lämna ut uppgifter för utredning av brott eller för myndighetsändamål. Det är meningen att myndigheten också ska kunna meddela förelägganden för att rätta till en förseelse eller försummelse som avses i lagen eller i en bestämmelse som utfärdats med stöd av den.

Ovannämnda försummelseavgifter och påföljdsavgifter har ansetts vara effektivast när det gäller att trygga att de skyldigheter som avses i direktivet och följer av lagen iakttas. Andra eventuella påföljder, såsom straffrättsliga straff eller administrativa tvångsmedel, särskilt vite, innebär mer komplicerade och långsammare procedurer, därför lämpar de sig illa för att säkerställa att de skyldigheter som följer av den föreslagna lagen fullgörs. Det föreskrivs inte att de försummelser som försummelseavgiften eller påföljdsavgiften gäller är straffbara, och inte heller föreslås det bli föreskrivet att de ska vara straffbara. Administrativa tvångsmedel kan användas och försummelseavgift kan påföras i fråga om samma gärningar och försummelser. Av dessa är de administrativa tvångsmedlen inte påföljder av straffkaraktär, i stället är syftet med dem att säkerställa att den huvudförpliktelse som anges i lag fullgörs. Däremot är försummelseavgiften en påföljd av straffkaraktär, och syftet med den är också att poängtera vikten av att bestämmelsen iakttas.

Ändring i Energimyndighetens beslut får enligt förslaget sökas genom besvär hos förvaltningsdomstolen. Inget omprövningsförfarande föreslås i lagen, eftersom ett sådant skulle förlänga besvärprocessen och det för drivmedelsleverantörerna sannolikt är viktigare att snabbt få beslutet i ärendet prövat i domstol. Ändring i förvaltningsdomstolens beslut får enligt förslaget sökas genom besvär endast om högsta förvaltningsdomstolen beviljar besvärstillstånd.

4 Propositionens konsekvenser

4.1 Konsekvenser för företagen

Direktivet om bränslekvalitet ålägger inte alla drivmedelsleverantörer att minska växthusgasutsläppen under hela livscykeln från drivmedel som frisläpps för konsumtion, utan medlemsstaterna ska utse de leverantörer som ska genomföra den föreskrivna utsläppsminskningen.

Utanför den föreslagna lagens tillämpningsområde lämnas sådana drivmedelsleverantörer som under ett kalenderår frisläpper för konsumtion högst en miljon liter flytande drivmedel eller en sådan mängd gasformiga drivmedel som har motsvarande energiinnehåll. Utanför tillämpningsområdet faller några tiotal företag som importerar drivmedel till Finland närmast för eget bruk, i egenskap av en sådan registrerad eller oregistrerad näringsidkare som avses i punktskattelagen. Det är inte ändamålsenligt att utsträcka de i lagen avsedda skyldigheterna till dessa företag, när man beaktar de kostnader som skyldigheterna föranleder företagen och de administrativa kostnader som uppkommer för tillsynsmyndigheterna. Avgränsningen av lagens tillämpningsområde spelar ingen stor roll i praktiken, eftersom de berörda företagens andel av alla flytande trafikbränslen som frisläpps för konsumtion och avses i denna lag uppskattas vara ungefär en procent. Avgränsningen motsvarar 3 § i lagen om distributionsskyldighet, med den avvikelser att bestämmelsen vid sidan av drivmedel som används vid vägtransporter (motorbensin och dieselolja) omfattar också flytande drivmedel (lätt brännolja som är avsedd för motordrift, dvs. motorbrännolja) och gaser som används i mobila maskiner och jordbruks- och skogsbrukstraktorer samt i inlandssjöfarten. När det gäller motorbrännolja som används i mobila maskiner och för andra ändamål som avses ovan står de små aktörerna för uppskattningsvis mindre än 5 procent av de drivmedel som frisläpps för konsumtion. Ser man

till de drivmedelsvolymerna som år 2015 frisläpptes för konsumtion skulle lagens tillämpningsområde omfatta Neste Abp, North European Oil Trade Oy, Oy Teboil Ab och Suomalainen Energiaosuuskunta (SEO). Dessutom skulle Finlands största gasleverantör Gasum Oy höra till lagens tillämpningsområde. Att de små aktörerna utesluts kan motiveras med att det förskonar verksamhetsutövarna och myndigheterna från en onödig administrativ börda. Inte heller skulle någon stor miljönytta uppnås genom att inkludera de små aktörerna i lagens tillämpningsområde, eftersom deras andel av de konsumerade drivmedlen är liten och konsekvenserna för växthusgasutsläppen är ringa.

Vilka kostnaderna för att minska växthusgasutsläppen per energienhet under hela livscykeln från drivmedel är under granskningsperioden 2010—2020 beror på de metoder genom vilka skyldigheten fullgörs. Den föreslagna lagen begränsar inte det metodurval genom vilket skyldigheten att minska växthusgaserna fullgörs, men i praktiken kommer en ökad användning av biodrivmedel antagligen att vara central. Användning av andra energikällor så som komprimerad naturgas, flytande naturgas, flytgas, väte och el samt effektivisering av oljeproduktionen före raffinaderiet, s.k. utsläppsminskningar i tidigare led (Up Stream Emission Reductions, UER), har mer begränsade påverkningsmöjligheter.

Lagförslaget bedöms inte föranleda företagen några stora merkostnader för framställning eller anskaffning av produkter, när hänsyn tas till de åtgärder som förutsätts i två gällande lagar, nämligen lagen om distributionsskyldighet och hållbarhetslagen. Också punktbeskattningen av flytande bränslen stöder uppnåendet av syftet med denna proposition. Konsekvensbedömningen försvåras av att de enskilda drivmedelsleverantörernas uppgifter om mängderna drivmedel som frisläppts för konsumtion och om växthusgasutsläppen under hela livscykeln från dem är konfidentiella och inte har varit tillgängliga när propositionen utarbetats.

Den årliga uppgiftsanmälningen medför kostnader för verksamhetsutövarna, men de merkostnader som lagförslaget ger upphov till bedöms vara tämligen små.

4.2 Konsekvenser för myndigheterna

Till följd av lagförslaget breddas Energimyndighetens uppgiftsområde, och resursbehovet ökar särskilt i lagverkställighetens inledande skede. Enligt gällande lagstiftning sköter Energimyndigheten de uppgifter som föreskrivits för myndigheten i hållbarhetslagen, inklusive godkännandet av verksamhetsutövarnas hållbarhetssystem. Enligt lagförslaget ska Energimyndigheten ha tillsyn över att skyldigheten att minska växthusgaserna fullgörs, ta emot verksamhetsutövarnas årliga anmälningar om drivmedel som frisläppts för konsumtion, granska att uppgifterna är tillräckliga och korrekta, lämna in nationella sammanfattningsuppgifter till Europeiska kommissionen och påföra en påföljdsavgift eller försummelseavgift, om verksamhetsutövaren inte följer lagen. Uteslutningen av små aktörer ur lagens tillämpningsområde minskar myndighetsuppgifterna och kostnaderna för dem. Miljöministeriet är redo att genom särskild finansiering stödja Energimyndighetens utförande av uppgifter som följer av denna lag år 2018, då Energimyndigheten bl.a. kommer att utarbeta behövliga anvisningar för verksamhetsutövarna. En översyn av situationen görs efter verkställighetsskedet för att Energimyndighetens behov av resurser för att sköta uppgifterna efter verkställighetsskedet ska kunna bedömas.

4.3 Konsekvenser för miljön

Syftet med propositionen är att minska växthusgasutsläppen per energienhet under hela livscykeln från drivmedel år 2020 i förhållande till nivån för år 2010.

Till följd av riktlinjer som dragits upp i EU och särskilt på nationell nivå kommer användningen av biodrivmedel att öka i Finland fram till år 2020. Den ökade användningen av biodrivmedel gör det möjligt att främja kolsnåla transporter och minska växthusgasutsläppen från transporter.

Konsekvenserna för de totala växthusgasutsläppen är emellertid också beroende av hur transportvolymerna och antalet kilometer som de olika fordonsslagen årligen kör utvecklas, hur bränsl effektiviteten utvecklas samt i vilken mån användningen av andra alternativa bränslen, t.ex. gaser, samt el som ersätter motorbensin och dieselolja blir allmännare. Fordons- och bränslebeskattningen har också sin betydelse.

Den inverkan som propositionen har när det gäller växthusgasutsläppen från drivmedel som används i motordrivna fordon, mobila maskiner och jordbruks- och skogsbrukstraktorer samt i insjöfartyg och fritidsbåtar i inlandssjöfart år 2020 bedöms vara liten, eftersom den utsläppsminskning som behövs huvudsakligen nås redan med hjälp av de politiska instrument som nu är i bruk, exempelvis distributionsskyldigheten.

5 Beredningen av propositionen

Propositionen har beretts som tjänsteuppdrag vid miljöministeriet.

Det nationella genomförandet av ILUC-direktivet har behandlats i en arbetsgrupp som arbets- och näringsministeriet har tillsatt (Epäsuoria maankäytön muutoksia koskevan ILUC-direktiivin kansallinen täytäntöönpano; arbetsgruppens halvtidsrapport (2.12.2016)). I arbetsgruppen behandlades också likheter och skillnader mellan RES-direktivet och direktivet om bränslekvalitet, sådana dessa direktiv lyder ändrade genom ILUC-direktivet, och vissa riktlinjer angående kvalitetsdirektivets genomförande drogs upp.

Propositionsutkastet sändes på remiss till justitieministeriet, finansministeriet, jord- och skogsbruksministeriet, kommunikationsministeriet, arbets- och näringsministeriet, Energimyndigheten, Skatteförvaltningen, Statistikcentralen, Försörjningsberedskapscentralen, Finlands miljöcentral, regionalförvaltningsverken, närings-, trafik- och miljöcentralerna, Öljy- ja biopolttoaineala ry, Bioenergia ry, Finlands näringsliv rf, Finsk Energiindustri rf, Skogsindustrin rf, Teknologiindustrin rf, Suomen Kaasuyhdistys, Gasum Oy, Neste Abp, North European Oil Trade Oy, Oy Teboil Ab, Suomalainen Energiaosuuskunta SEO, St1 Oy, Liikennevirta Oy, Fortum Abp och Finavia Abp.

I anslutning till begäran om utlåtande sändes propositionsutkastet också till rådet för bedömning av lagstiftningen. Sammanlagt 18 yttranden gavs. Ett sammandrag av dem finns att få hos miljöministeriets registratorskontor (YM17/400/2017).

Propositionen ansågs i huvudsak vara adekvat. Uteslutningen av små aktörer understöddes i stor omfattning. En remissinstans föreslog att små aktörer frivilligt ska kunna bidra till att fullgöra skyldigheten.

I de yttranden som gavs av verksamhetsutövare ansågs det allmänt att en påföljdsavgift som påförs vid försummelser av skyldigheten att minska växthusgasutsläppen och baserar sig på omsättningen är oskälig. I flera yttranden föreslogs dessutom att principerna för bestämmande av påföljdsavgiften bör preciseras.

Beräkningen av s.k. icke-hållbara biodrivmedel med normalvärdena för fossila bränslen rönt kritik, och rapporteringskraven ansågs vara överdimensionerade med hänsyn till att det i den

förordning om styrningen av energiunionen som är under beredning föreslås att uppgifterna om bränslets ursprung och var bränslet köpts ska utgå ur rapporteringskraven.

Arbets- och näringsministeriet samt Energimyndigheten ansåg att de nya uppgifter som föreslås för Energimyndigheten bör definieras exakt och att det bör säkerställas att myndigheten tilldelas tillräckliga resurser för att sköta uppgifterna.

Vid den fortsatta beredningen av propositionen beaktades de kommentarer som hade framförts i yttrandena samtidigt som propositionen även i övrigt kompletterades, preciserades och ändrades. Energimyndigheten deltog aktivt i den fortsatta beredningen. De största ändringarna som gjordes vid den fortsatta beredningen var preciseringar av grunderna för bestämmande av påföljdsavgiften, Energimyndighetens uppgifter och behörighet samt avtalen mellan drivmedelsleverantörer. Kommentarererna angående beräkningsmetoden i fråga om icke-hållbara biobrivmedel kunde inte beaktas, eftersom bestämmelsen grundar sig direkt på direktivet. Kraven på uppgiftsrapportering lindrades i överensstämmelse med den föreslagna förordningen om styrningen av energiunionen.

Lagförslagen på finska och svenska har laggranskats vid justitieministeriets laggranskningsenhet.

6 Ikraftträdande

Lagarna föreslås träda i kraft så snart som möjligt. De i 9 § avsedda uppgifterna som avser år 2017 bör senast den 30 juni 2018 lämnas in i den omfattning som är möjlig, eftersom det inte har varit möjligt att förbereda sig i tid på att lämna in kompletta uppgifter.

DETALJMOTIVERING

1 Lagförslag

1.1 Lag om minskning av växthusgasutsläppen under hela livscykeln från vissa drivmedel

1 §. Lagens syfte. Lagens syfte anges korfattat i paragrafen.

2 §. Tillämpningsområde. Enligt 1 mom. avgränsas lagens tillämpningsområde på det sätt som förutsätts i direktivet om bränslekvalitet, så att det omfattar drivmedel som används i motordrivna fordon, mobila maskiner och jordbruks- och skogsbrukstraktorer samt i insjöfartyg och fritidsbåtar i inlandssjöfart. Under vissa förutsättningar som anges längre fram avses lagen bli tillämplad också på biodrivmedel för luftfarten och el som används vid vägtransporter.

I linje med definitionerna i direktivet om bränslekvalitet avses med motordrivna fordon personbilar och tunga fordon enligt definitioner i Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 715/2007 och Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 595/2009. Med mobila maskiner avses mobila maskiner enligt definitionen i Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2016/1628. Förordningen täcker också insjöfartyg. Med fritidsbåtar avses fritidsbåtar enligt definitionen i Europaparlamentets och rådets direktiv 2013/53/EU. Med jordbruks- och skogsbrukstraktorer avses jordbruks- och skogsbrukstraktorer som avses i Europaparlamentets och rådets direktiv 2000/25/EG.

Enligt 2 mom. tillämpas lagen emellertid inte på drivmedelsleverantörer som har frisläppt för konsumtion en mängd drivmedel som är liten i förhållande till lagens syfte. Ur tillämpningsområdet utesluts sådana verksamhetsutövare som under ett kalenderår frisläpper för konsumtion högst en miljon liter flytande drivmedel eller en sådan mängd gasformiga drivmedel som har motsvarande energiinnehåll. Lagen avses inte heller bli tillämplad på drivmedel som upplagras i statens säkerhetsupplag.

Uteslutningen av små drivmedelsleverantörer grundar sig på ordalydelsen i artikel 7a.1 i direktivet om bränslekvalitet, enligt vilken medlemsstaterna ska utse den leverantör eller de leverantörer som ansvarar för övervakningen och rapporteringen av växthusgasutsläpp från det bränsle eller den energi som levereras.

3 §. Definitioner. De centrala begrepp som används i lagen definieras i paragrafen.

Med drivmedel avses sådana flytande bränslen av fossilt och biologiskt ursprung som avses i lagen om punktskatt på flytande bränslen samt komprimerad naturgas (Compressed Natural Gas, CNG), flytande naturgas (Liquefied Natural Gas, LPG), flytgas (Liquefied Petroleum Gas, LPG), biogas och väte.

Definitionerna av biodrivmedel respektive biomassa motsvarar definitionerna i RES-direktivet och är till sitt innehåll desamma som i hållbarhetslagen, dock med den avvikelser att definitionen av biodrivmedel inte avgränsas enbart till bränslen som används för transportändamål utan omfattar också motorbrännolja som framställts av biomassa.

Definitionen av begreppet drivmedelsleverantör grundar sig på en definition i direktivet om bränslekvalitet och motsvarar i huvuddrag den definition av begreppet distributör som finns i lagen om distributionsskyldighet. Den täcker också leverantörer av bränslen som är befriade från punktskatt, så som biogas.

Definitionerna av begreppen växthusgasutsläpp under hela livscykeln och växthusgasutsläpp per energienhet motsvarar definitionerna i direktivet om bränslekvalitet. Med växthusgasutsläpp per energienhet avses den totala massan växthusgasutsläpp i koldioxidekvivalenter ($\text{CO}_{2\text{eq}}$), delat med bränslets totala energiinnehåll. Med energiinnehåll avses bränslets lägre värmevärde uttryckt i megajoule (MJ).

4 §. Myndigheterna och deras uppgifter. Enligt 1 mom. svarar miljöministeriet för den allmänna styrningen, uppföljningen och utvecklingen av verksamhet inom lagens tillämpningsområde.

Enligt 2 mom. har Energimyndigheten tillsyn över att lagen följs och fullgör verkställighetsuppgifter. Uppgifterna går bl.a. ut på att granska drivmedelsleverantörernas årliga anmälningar, övervaka skyldigheten att minska växthusgaserna och avtalen mellan drivmedelsleverantörer samt lämna in nationella sammandragsuppgifter till kommissionen.

5 §. Skyldighet att minska växthusgasutsläppen. I paragrafen åläggs drivmedelsleverantörerna att fram till utgången av år 2020 så gradvis som möjligt minska de genomsnittliga växthusgasutsläppen per energienhet under hela livscykeln från drivmedel som frisläppts för konsumtion med minst 6 procent jämfört med referensnivån för fossila bränslen år 2010. Referensnivån för år 2010 är $94,1 \text{ gCO}_{2\text{eq}}/\text{MJ}$ och anges i bilaga II till genomförandedirektivet. Skyldigheten att minska utsläppen med 6 procent gäller enbart år 2020.

Den föreslagna lagen begränsar inte urvalet av metoder för fullgörande av skyldigheten. När det gäller att fullgöra skyldigheten att minska utsläppen med 6 procent är det möjligt att beakta kolsnåla biodrivmedel, andra kolsnåla drivmedel så som komprimerad naturgas, flytande naturgas, flytgas, el och väte samt effektivisering av oljeproduktionen före raffinaderiet, s.k. utsläppsminskningar i tidigare led (Up Stream Emission Reductions, UER). Utsläppsminskningar i tidigare led kan uppnås t.ex. genom deltagande i ett projekt inom den s.k. mekanismen för ren utveckling (CDM). Projektet ska uppfylla de bestämmelser om utsläppsminskningar i tidigare led som finns i direktivet om bränslekvalitet och genomförandedirektivet. Utsläppsminskningarna i tidigare led inom ett projekt som uppfyller kraven ska beräknas och rapporteras på det sätt som anges i punkt 3d i del 1 i bilaga I till genomförandedirektivet.

6 §. Visande av biodrivmedlens hållbarhet. I paragrafen förutsätts det att hållbarheten för biodrivmedel som frisläppts för konsumtion visas på det sätt som föreskrivs i hållbarhetslagen.

Växthusgasutsläppen under hela livscykeln från icke-hållbara biodrivmedel ska dock beräknas med normalvärdena för motsvarande fossila bränslen (motorbensin, dieselolja, naturgas). Bestämmelsen grundar sig på punkt 3c ii i del 1 i bilaga I till genomförandedirektivet.

7 §. Avtal mellan drivmedelsleverantörer. Enligt 1 mom. kan en drivmedelsleverantör som har minskat växthusgasutsläppen från de levererade drivmedlen med mer än den i 5 § föreskrivna minskningsskyldigheten ingå avtal med en annan drivmedelsleverantör, så att denne kan tillgodoräkna sig minskningen vid fullgörandet av sin egen minskningsskyldighet. I avtalet ska den överenskomna mängden växthusgas uttryckas i kilogram koldioxidekvivalenter ($\text{kg CO}_{2\text{eq}}$). Avtalet ska hänföra sig till samma kalenderår för vilket en anmälan enligt 9 § görs. Detta behövs för att säkerställa att utsläppsminskningar inte överförs från ett kalenderår till ett annat och att minskningsskyldigheten fullgörs år 2020.

Det är meningen att en drivmedelsleverantör ska kunna avtala om fullgörande av skyldigheten också med en leverantör av el som används i motordrivna fordon vid vägtransporter, om denne är kapabel att mäta och övervaka eller på något annat sätt uppskatta tillräckligt tillförlitligt den levererade elen till sådana fordon. På motsvarande sätt får en drivmedelsleverantör av-

tala om fullgörande av skyldigheten med en leverantör av biodrivmedel för luftfarten, om biodrivmedlen uppfyller de hållbarhetskriterier som avses i 6 §.

Bestämmelsen i 2 mom. gäller avtalstvister och motsvarar i sak 6 § i lagen om distributions-skyldighet. För att systemet ska fungera och ansvarsförhållandena ska vara tydliga är det viktigt att drivmedelsleverantören i samtliga fall själv bär ansvaret både för att fullgöra skyldigheten och för de påföljder som uppkommer om skyldigheten inte fullgörs. Då påverkar eventuella oklarheter som anknyter till avtalsarrangemangen varken uppnåendet av lagens syfte eller fullgörandet av den skyldighet som den enskilda drivmedelsleverantören har.

Enligt 3 mom. ska drivmedelsleverantörerna lämna in uppgifter om avtalet och om avtalsändringar till Energimyndigheten i samband med den anmälan som avses i 9 §.

8 §. Beräkning av växthusgasutsläppen under hela livscykeln från drivmedel och el. I 1 mom. föreskrivs det om en beräkningsmetod för växthusgaser under hela livscykeln från biodrivmedel. Växthusgasutsläppen under hela livscykeln från biodrivmedel beräknas enligt artikel 7d i direktivet om bränslekvalitet med hjälp av normalvärden, faktiska beräknade värden eller en kombination av dem. Beräkningsmetoden är densamma som i hållbarhetslagen.

I 2 mom. föreskrivs det om beräkningsmetoden för växthusgasutsläppen under hela livscykeln från fossila bränslen och beräkningsmetoden för el som används i motordrivna fordon vid vägtransporter. Växthusgasutsläppen under hela livscykeln från fossila bränslen beräknas i enlighet med genomförandedirektivet utgående från normalvärden. Normalvärdena för växthusgasutsläppen under hela livscykeln från fossila bränslen specificeras i punkt 5 del 2 i bilaga I till genomförandedirektivet.

Elleverantörer ska beräkna växthusgasutsläppen under hela livscykeln från el som används i motordrivna fordon vid vägtransporter i enlighet med punkt 3 del 1 i bilaga I till genomförandedirektivet. När växthusgasutsläppen under hela livscykeln från el uppskattas ska det senaste tillgängliga genomsnittliga nationella utsläppsvärdet för elförbrukning användas.

Närmare bestämmelser om beräkningen av växthusgasutsläppen får enligt förslaget utfärdas genom förordning av statsrådet.

9 §. Anmälningsskyldighet. I 1 mom. åläggs drivmedelsleverantörer att årligen lämna uppgifter om de fossila bränslen och biodrivmedel som frisläppts för konsumtion under det föregående kalenderåret, och beroende på fallet också uppgifter om el. Anmälan ska lämnas in till Energimyndigheten före utgången av mars året efter det kalenderår som avses i anmälan. Det är meningen att lämnandet av uppgifter ska fortgå efter år 2020.

Av uppgifterna ska framgå mängderna drivmedel och el som frisläppts för konsumtion under kalenderåret, växthusgasutsläppen per energienhet under hela livscykeln, uppfyllandet av hållbarhetskriterierna och, beroende på fallet, s.k. utsläppsminskningar i tidigare led, alltså utsläppsminskningar som skett före raffinaderiet, samt andra uppgifter som förutsätts i genomförandedirektivet och andra omständigheter som är betydelsefulla med tanke på bedömningen av att anmälan är tillräcklig och korrekt.

När mängden drivmedel som används i mobila maskiner och sjöfarten uppskattas är det möjligt att använda uppgifter ur Statistikcentralens senaste tillgängliga uppskattning av användningen av motorbrännolja och lätt brännolja, om inte drivmedelsleverantören har egna mer detaljerade uppgifter om mängderna drivmedel som frisläppts för konsumtion och om slutanvändarna. Statistikcentralens uppskattning av användningen av motorbrännolja som drivmedel i mobila maskiner och sjöfarten grundar sig på Teknologiska forskningscentralen VTT:s be-

räkningsmodeller. År 2015 stod den motorbrännolja som användes i maskiner för omkring 44 procent av den totala konsumtionen av lätt brännolja. Sjöfartens andel var under 10 procent.

I fråga om biodrivmedel som baserar sig på spannmål, socker och oljegrödor gäller det att i uppgifterna inkludera också uppgifter om utsläpp som orsakas genom indirekt ändrad markanvändning (s.k. ILUC-utsläpp) och härvid använda normalvärdena i bilaga V till direktivet om bränslekvalitet (gCO_{2eq}/MJ). Det är dock meningen att ILUC-utsläppen inte ska tas med i beräkningen.

I paragrafen krävs det inte sådana uppgifter om drivmedlens ursprung och inköpsställe som nämns i direktivet om bränslekvalitet och genomförandedirektivet. Detta är befogat, eftersom kommissionen som ett inslag i förslaget till förordning om styrningen av energiunionen har föreslagit att bestämmelserna om anmälning av drivmedlens ursprung och inköpsställe upphävs. Kommissionen har meddelat att medlemsländerna i de nationella genomförandebestämmelserna om inlämnande av uppgifter kan beakta kommissionens förslag till förordning om styrningen av energiunionen, vilket refereras i kap. 2.2. Om förordningen om styrningen av energiunionen inte antas i den form som kommissionen har föreslagit, kommer kommissionen att förutsätta att medlemsländerna vidtar kompletterande genomförandeåtgärder.

Drivmedelsleverantören svarar för rapporteringen också i fråga om avtal som avses i 7 §. När det är fråga om avtal enligt 7 §, kan avtalsparterna lämna in uppgifterna antingen gemensamt eller var för sig. Om avtalsparterna lämnar in uppgifterna var för sig, ska av deras anmälningar framgå exakt till vilken del minskningarna av växthusgasutsläppen ska anses vara den andra avtalspartens utsläppsminskningar.

Anmälan ska utarbetas i överensstämmelse med bilaga IV till genomförandedirektivet. Europeiska kommissionen publicerade i april 2017 en elektronisk blankett med vars hjälp verksamhetsutövarna kan lämna in de uppgifter som krävs i genomförandedirektivet.

Enligt 3 mom. ska Energimyndigheten granska att de inlämnade uppgifterna är tillräckliga och korrekta, sammanfatta uppgifterna och lämna in de nationella uppgifterna till Europeiska kommissionen med hjälp av Europeiska miljöbyråns Reportnet-verktyg, vilka grundar sig på Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 401/2009. Uppgifterna ska lämnas in på elektronisk väg till ett centralregister som Europeiska miljöbyrån för.

Närmare bestämmelser om innehållet i anmälan och hur den ska göras får enligt förslaget utfärdas genom förordning av statsrådet.

10 §. Bokföringsskyldighet. Enligt 1 mom. ska drivmedels- och elleverantörer föra bok över drivmedel och el som frisläppts för konsumtion. Av bokföringen ska framgå uppgifter enligt 9 § som är relevanta för tillsynen och gäller produktmängderna, växthusgasutsläppen per energienhet och andra uppgifter som avses i det direktiv som nämns i paragrafen. För biodrivmedlens del ska det av uppgifterna framgå huruvida produkterna är förenliga med hållbarhetslagen.

Tillsynen över efterlevnaden av lagen och kontrollen av att målet enligt 5 § uppfylls förutsätter att drivmedelsleverantörerna lämnar in uppgifter. Bokföringsuppgifterna inverkar på tillsynen över efterlevnaden av lagen, därför föreslås det i 2 mom. att de ska bevaras i sju år från utgången av respektive kalenderår. Minimitiden för bevarande av bokföringsuppgifter behöver vara tillräckligt lång för att det ska vara möjligt att trygga att uppgifter som är väsentliga för kontrollen i efterhand är tillgängliga under hela den tid kontrollen pågår.

Närmare bestämmelser om vilka uppgifter som ska ingå i bokföringen får enligt förslaget utfärdas genom förordning av statsrådet.

11 §. Rätt att få uppgifter. Tillsynen över lagen förutsätter att Energimyndigheten i lag tryggas rätten att av drivmedels- och elleverantörer få de uppgifter som behövs för tillsynen; leverantörerna kan inte låta bli att lämna uppgifter med åberopande av affärshemligheter eller integritetsskyddet. De viktigaste bland uppgifterna är uppgifter om de drivmedel som frisläppts för konsumtion, uppfyllandet av hållbarhetskriterierna, beräkningen av växthusgasutsläpp och bokföringen över dessa.

12 §. Inspektionsrätt. I 1 mom. säkerställs det att Energimyndigheten har rätt att inspektera lokaler och områden som den behöver få tillträde till med tanke på den tillsyn som avses i lagen. Energimyndigheten föreslås också ha rätt att utföra inspektioner i lokalerna och områdena och vidta andra åtgärder som tillsynen förutsätter. Med stöd av 1 mom. får även företrädare för andra myndigheter vara närvarande vid inspektionen.

Enligt 10 § i grundlagen är vars och ens hemfrid tryggad. Genom lag kan det dock bestämmas om åtgärder som omfattar hemfriden och som är nödvändiga för att de grundläggande fri- och rättigheterna ska kunna tryggas eller för att brott ska kunna utredas. Myndighetsinspektioner är möjliga inom ramen för hemfriden, när det finns skäl att misstänka att brott vars påföljd kan vara fängelsestraff har begåtts. Därför är Energimyndighetens behörighet att utföra inspektioner med stöd av 2 mom. begränsad när det gäller utrymmen som är avsedda för stadigvarande boende. Inspektioner i sådana utrymmen är tillåtna bara om det finns anledning att misstänka att vissa brott enligt strafflagen (39/1889) har begåtts, dvs. brott enligt 16 kap. 8 § (ingivande av osant intyg till myndighet), och inspektionen är nödvändig för att utreda de omständigheter som är föremål för inspektionen.

Enligt 3 mom. ska drivmedels- och elleverantörerna samarbeta med Energimyndigheten och lämna denna allt material som behövs för inspektionen samt alla uppgifter och utredningar som behövs för att inspektionen ska kunna utföras.

Enligt 4 mom. ska Energimyndigheten ha rätt att vid en inspektion omhänderta material som tillhör en drivmedels- eller elleverantör och behövs för tillsynen över lagen samt annat material som ska inspekteras. En förutsättning är emellertid att detta är nödvändigt för att syftet med inspektionen ska nås. Materialet ska återlämnas så snart det inte längre behövs för inspektionen. Materialet kan anknyta t.ex. till minskning av växthusgasutsläppen, visande av biodrivmedlens hållbarhet och fullgörande av bokföringsskyldigheten.

13 §. Utlämnande av uppgifter. Lagen om offentlighet i myndigheternas verksamhet (621/1999) tillämpas på de uppgifter som lämnas till Energimyndigheten. I enlighet med 24 § 1 mom. 20 punkten i lagen om offentlighet i myndigheternas verksamhet ska Energimyndigheten hemlighålla bl.a. handlingar som innehåller uppgifter om en privat affärs- eller yrkeshemlighet samt sådana handlingar som innehåller uppgifter om någon annan motsvarande omständighet som har samband med privat näringsverksamhet, om utlämnandet av uppgifter ur en sådan handling skulle medföra ekonomisk skada för näringsidkaren, och det inte är fråga om uppgifter som är betydelsefulla för skyddande av konsumenters hälsa eller en hälsosam miljö eller för bevakande av de rättigheter som innehas av dem som orsakas skada av verksamheten eller uppgifter om näringsidkarens skyldigheter och fullgörande av dessa.

Enligt 1 mom. ska sekretessbestämmelserna inte utgöra något hinder för att lämna ut uppgifter till åklagare och polis för att förebygga och utreda brott. Enligt 2 mom. hindrar sekretessbestämmelserna inte heller utlämnandet av uppgifter till miljöministeriet, om detta behöver uppgifter för beredning och genomförande av klimatpolitiska mål eller vidarebefordrar uppgifter-

na till den behöriga institutionen inom Europeiska unionen eller något annat organ inom unionen, när detta krävs enligt någon förpliktelse som har samband med Finlands medlemskap i Europeiska unionen. Likaså ska miljöministeriet hemlighålla eventuella affärs- och yrkeshemligheter som det får vetskap om.

14 §. Rättelse av förseelse eller försummelse. I paragrafen föreskrivs det om de reaktionsmedel som Energimyndigheten har till sitt förfogande när lagbestämmelser eller det som bestäms med stöd av lagen inte iakttas. Enligt 1 mom. 1 punkten kan Energimyndigheten förbjuda den som bryter mot denna lag eller mot vad som föreskrivs eller bestäms med stöd av den att fortsätta tillämpa eller upprepa det förfarande genom vilket bestämmelserna överträds, och enligt 2 punkten kan Energimyndigheten förelägga den som bryter mot denna lag eller mot vad som föreskrivs eller bestäms med stöd av den att fullgöra sin skyldighet. De förbud och förelägganden som avses i 1 mom. kan t.ex. gälla visandet av biodrivmedlens hållbarhet (6 §), beräkningen av växthusgasutsläppen under hela livscykeln från drivmedel och el (8 §) eller drivmedelsleverantörens anmälningsskyldighet (9 §) eller bokföringsskyldighet (10 §).

Innan ett förbud eller ett föreläggande utfärdas ska Energimyndigheten höra parten. I fråga om hörande tillämpas förvaltningslagen. På delgivning av beslut om förbud eller föreläggande tillämpas likaså förvaltningslagen. När ett beslut innehåller ett avgörande som är förpliktande för en part, ska beslutet delges i form av bevislig delgivning enligt 60 § i förvaltningslagen.

Enligt 2 mom. kan Energimyndigheten förena ett förbud eller föreläggande som den med stöd av 1 mom. meddelar med vite eller hot om tvångsutförande eller avbrytande på det sätt som föreskrivs i viteslagen (1113/1990). I regel meddelas en huvudförpliktelse och vite med stöd av 1 mom. genom ett och samma beslut.

15 §. Försummelseavgift. En drivmedelsleverantör kan enligt förslaget påföras en försummelseavgift på 5 000—50 000 euro, om verksamhetsutövaren försummar sin anmälningsskyldighet enligt 9 §. På motsvarande sätt kan försummelseavgift påföras, om verksamhetsutövaren försummar sin bokföringsskyldighet enligt 10 §. Det är nödvändigt att fullgöra nämnda skyldigheter för att uppnåendet av skyldigheten att minska växthusgaserna ska kunna övervakas. I 12 § i lagen om distributionsskyldighet föreskrivs det analogt om en felavgift, som är en påföljd av samma typ.

När storleken på försummelseavgiften bestäms ska det beaktas hur klandervärt förfarandet varit, om det har upprepats och andra med dessa jämförbara omständigheter.

16 §. Påföljdsavgift. Om en drivmedelsleverantör inte i överensstämmelse med den minskningsskyldighet som det föreskrivs om i 5 § fram till den 31 december 2020 och med minst 6 procent har minskat växthusgasutsläppen under hela livscykeln från drivmedel som frisläppts för konsumtion, ska Energimyndigheten påföra drivmedelsleverantören en påföljdsavgift. Avgiften bestäms i förhållande till i vilken mån leverantören har underlåtit att fullgöra sin skyldighet att minska växthusgasutsläppen. Eftersom påföljdsavgiften inte kan beräknas direkt utifrån mängden drivmedel som frisläppts för konsumtion, föreslås grunden för bestämmande av avgiften vara en storhet som beräknas på basis av mängden drivmedel som frisläppts för konsumtion och växthusgasutsläppen per energienhet under hela livscykeln från dem, dvs. uteblivna kilogram koldioxidekvivalenter (kg CO_{2eq}).

Påföljdsavgiften kan enligt förslaget påföras bara vid försummelse av den 6 procent stora minskningsskyldighet som gäller år 2020. Avgiftens storlek är en euro per uteblivet kilogram koldioxidekvivalenter (€/kg CO_{2eq}). Motsvarande avgift är ca 0,74 €/kg CO_{2eq} i Sverige och 0,47 €/kg CO_{2eq} i Tyskland.

Enligt förslaget är det möjligt att jämka påföljdsavgiften eller rentav att låta bli att påföra den. Trots en jämkning bör avgiften vara så stor att det inte lönar sig att försumma minskningsskyldigheten. Det är möjligt att låta bli att påföra avgiften endast om försummelsen beror på omständigheter som är oberoende av den betalningsskyldige eller på oförutsebara exceptionella omständigheter och den betalningsskyldige inte har fått någon betydande ekonomisk vinning genom försummelsen. I praktiken ska drivmedelsleverantören visa att den har vidtagit alla behövliga åtgärder för att fullgöra minskningsskyldigheten men inte har lyckats nå målet av externa orsaker eller på grund av oförutsebara exceptionella omständigheter.

17 §. *Ändringssökande samt verkställighet av beslut.* Det är fråga om en sedvanlig bestämmelse om ändringssökande och verkställande. Ändring i beslut som Energimyndigheten har fattat med stöd av denna lag får sökas genom besvär hos förvaltningsdomstolen på det sätt som anges i förvaltningsprocesslagen (586/1996).

I förvaltningsdomstolens beslut får ändring sökas genom besvär endast om högsta förvaltningsdomstolen beviljar besvärstillstånd. Ärendets art eller betydelse förutsätter inte med nödvändighet tillträde till högsta förvaltningsdomstolen utan besvärstillstånd när det är fråga om ärenden som avses i denna lag, t.ex. administrativa påföljder, så som grundlagsutskottet har konstaterat i ett utlåtande (GrUU 55/2014 rd).

Ett beslut som Energimyndigheten har fattat med stöd av 14 §, alltså ett förbud eller ett föreläggande, ska iakttas även om det överklagas, om inte förvaltningsdomstolen bestämmer något annat. Besluten gäller situationer där verksamhetsutövaren inte iakttar i lagen eller det som bestäms med stöd av den. Förbudet eller föreläggandet kan gälla t.ex. den metod som drivmedelsleverantören använder för att beräkna växthusgasutsläppen, den anmälan som verksamhetsutövaren har lämnat in till Energimyndigheten eller verksamhetsutövarens bokföring. Förbudet eller föreläggandet kan behövas för att säkerställa att växthusgasutsläppen under hela livscykeln från drivmedel minskar på det sätt som skyldigheten förutsätter år 2020.

Ett beslut genom vilket försummelseavgift enligt 15 § eller påföljdsavgift enligt 16 § påförs, eller ett beslut som gäller utdömande av vite, får emellertid inte verkställas förrän det har vunnit laga kraft.

18 §. *Ikraftträdande.* Lagen föreslås träda i kraft så snart som möjligt. Det är nödvändigt att den träder i kraft så tidigt som möjligt, eftersom den i genomförandedirektivet angivna tidsfristen (den 21 april 2017) har gått ut.

Uppgifterna enligt 9 § om drivmedel som frisläppts för konsumtion år 2017 ska enligt förslaget lämnas in till Energimyndigheten före utgången av juni 2018 i den utsträckning det är möjligt. Syftet med bestämmelsen är att samla användarerfarenheter beträffande den uppgiftsanmälning som avses i 9 § och särskilt användningen av kommissionens frivilliga rapporteringsverktyg med tanke på fortsatt utveckling av verktyget. Formuleringen ”i den utsträckning det är möjligt” innebär att ingen försummelseavgift enligt 15 § påförs, om uppgifterna i anmälan är bristfälliga.

1.2 Lag om ändring av 2 § i lagen om biodrivmedel och flytande biobränslen

2 §. *Lagens samband med annan lagstiftning.* Det är nödvändigt att till 2 § i lagen om biodrivmedel och flytande biobränslen foga en hänvisning till den föreslagna lagen om minskning av växthusgasutsläppen under hela livscykeln från vissa drivmedel, för att den förstnämnda lagen ska kunna tillämpas också på drivmedel som avses i den sistnämnda lagen. Enligt 2 § i den föreslagna lag tillämpas lagen om biodrivmedel och flytande biobränslen i enlighet med

vad som föreskrivs i den berörda lagen. Enligt den föreslagna lagen ska biodrivmedlens hållbarhet visas i enlighet med lagen om biodrivmedel och flytande biobränslen.

2 Ikraftträdande

Lagarna föreslås träda i kraft så snart som möjligt.

3 Förhållande till grundlagen samt lagstiftningsordning

Enligt 2 § 3 mom. i grundlagen ska all utövning av offentlig makt bygga på lag. Propositionen innehåller förslag till de två administrativa ekonomiska påföljderna försummelseavgift och påföljdsavgift. Av dem hänför sig den förstnämnda till försummelse av anmälningsskyldigheten och bokföringen, medan den sistnämnda hänför sig till underlåtenhet att fullgöra skyldigheten att minska växthusgasutsläppen. I grundlagsutskottets praxis har ekonomiska påföljder av hävd jämförts med straffrättsliga påföljder, vilka förutsätter utövning av offentlig makt. Enligt vedertagen praxis ska det i lag likaså föreskrivas tydligt och exakt om grunderna för betalningsskyldigheten och avgiftens storlek när det gäller sådana påföljder.

Påföljdsavgiftens storlek föreslås vara direkt beroende av den försummade minskningsskyldighetens storlek, uttryckt i koldioxidekvivalenter, och det i lag angivna priset på en sådan enhet. Priset per enhet sätts så, att det i överensstämmelse med direktivet i fråga leder till påföljder som är effektiva, proportionella och avskräckande, men samtidigt rimliga och i rätt förhållande till försummelsens betydelse. I en föreslagen bestämmelse (16 §) föreskrivs det om jämkning av påföljdsavgiften.

Det är inte möjligt att föreskriva lika exakt om grunderna för försummelseavgiften eftersom en försummelse av bokföringsskyldigheten i praktiken kan vara mycket olik en försummelse av anmälningsskyldigheten och det inte är möjligt att utarbeta en enda, tydlig grund för påförandet av påföljder. När försummelseavgiftens storlek bedöms gäller det att beakta hur klanderbart förfarandet varit, om det har upprepats och andra med dessa jämförliga omständigheter. Försummelseavgiftens undre gräns är enligt förslaget 5 000 euro och den övre gränsen 50 000 euro. Försummelseavgiften bör vara större än ringa för att drivmedelsleverantören ska ha ett tillräckligt incitament att sköta bokföringen och anmälningarna till Energimyndigheten. Dessa är väsentliga för att lagens syfte ska nås. I den föreslagna lagen kunde försummelseavgiften gälla företag av betydande storlek, som omnämns ovan i avsnitt 4.1., medan mindre företag har lämnats utanför den föreslagna lagens tillämpningsområde. Därmed kan försummelseavgiften inte anses vara oskälig med tanke på straffpåföljdernas proportionalitet.

Enligt 80 § 1 mom. i grundlagen ska det genom lag utfärdas bestämmelser om grunderna för individens rättigheter och skyldigheter. De skyldigheter som det föreskrivs om i den föreslagna lagen hindrar inte drivmedelsleverantörer från att utöva sin näring, och i dem är det inte fråga om att göra verksamheten tillståndspliktig. De skyldigheter som i den föreslagna lagen åläggs drivmedelsleverantörer kan inte heller anses strida mot grundlagsbestämmelserna om egendomsskydd. Den föreslagna lagen innehåller bestämmelser om sökande av ändring i beslut som fattats med stöd av lagen.

Med stöd av de föreslagna 8, 9, och 10 § får genom förordning av statsrådet utfärdas närmare bestämmelser om beräkningen av växthusgasutsläppen under hela livscykeln från drivmedel och el, om görandet av anmälan till Energimyndigheten och om vilka uppgifter som ska ingå i bokföringen. Genom förordning avses det inte bli föreskrivet om frågor som hör till området för lag. Bestämmelserna står därmed inte i strid med 80 § i grundlagen.

RP 184/2017 rd

Lagförslaget innehåller inte bestämmelser som är problematiska från grundlagssynpunkt, och därför är det befogat att anse att det lagförslag som ingår i propositionen kan behandlas i vanlig lagstiftningsordning.

Med stöd av vad som anförts ovan föreläggs riksdagen följande lagförslag:

1.

Lag

om minskning av växthusgasutsläppen under hela livscykeln från vissa drivmedel

I enlighet med riksdagens beslut föreskrivs:

1 §

Lagens syfte

Syftet med denna lag är att minska växthusgasutsläppen per energienhet under hela livscykeln från drivmedel som används i fordon, mobila maskiner, traktorer, insjöfartyg och fritidsbåtar.

2 §

Tillämpningsområde

Denna lag tillämpas på drivmedel som på det sätt som avses i 8 § 1 punkten i punktskattelagen (182/2010) frisläpps för konsumtion i Finland i motordrivna fordon, mobila maskiner och jordbruks- och skogsbrukstraktorer samt i insjöfartyg och fritidsbåtar i inlandssjöfart. Lagen tillämpas under nedannämnda förutsättningar också på biodrivmedel för luftfarten och el som används för vägtransporter.

Lagen tillämpas emellertid inte på drivmedel som frisläppts för konsumtion av en drivmedelsleverantör som under ett kalenderår för konsumtion frisläpper högst en miljon liter flytande drivmedel eller en mängd gasformiga drivmedel med motsvarande energiinnehåll. Lagen tillämpas inte heller på drivmedel i sådana statliga säkerhetsupplag som avses i lagen om tryggnad av försörjningsberedskapen (1390/1992).

3 §

Definitioner

I denna lag avses med

- 1) *drivmedel* flytande bränslen som avses i lagen om punktskatt på flytande bränslen (1472/1994) samt komprimerad naturgas, flytande naturgas, flytgas, biogas och väte,
- 2) *biodrivmedel* vätskeformiga eller gasformiga bränslen som framställts av biomassa,
- 3) *biomassa* den biologiskt nedbrytbara delen av produkter, avfall och restprodukter av biologiskt ursprung från jordbruk, skogsbruk eller därmed förknippad industri eller från fiske eller vattenbruk, liksom den biologiskt nedbrytbara delen av industriavfall och kommunalt avfall,
- 4) *drivmedelsleverantör* en person som är skattskyldig enligt 12 § 1 mom. 1 eller 2 punkten i punktskattelagen eller, om punktskatt inte tas ut, någon annan person som framställer eller importerar drivmedel för frisläppande för konsumtion eller som har den faktiska bestämmanderätten över verksamheten,
- 5) *växthusgasutsläpp under hela livscykeln* alla nettoutsläpp av koldioxid (CO₂), metan (CH₄) och dikväveoxid (N₂O) som orsakas av att bränsle eller bränsleråvara produceras eller

odlas, inklusive ändrad markanvändning, samt bearbetas, transporteras, distribueras och förbränns, oavsett var sådana utsläpp inträffar,

6) *växthusgasutsläpp per energienhet* den totala massan växthusgasutsläpp i koldioxidekvivalenter ($\text{CO}_{2\text{eq}}$) som har samband med bränslet, delat med bränslets totala energiinnehåll, vilket för bränsle uttrycks som dess lägre värmevärde.

4 §

Myndigheterna och deras uppgifter

Miljöministeriet svarar för den allmänna styrningen, uppföljningen och utvecklingen av verksamhet som avses i denna lag.

Energimyndigheten har tillsyn över att denna lag följs och fullgör sina övriga uppgifter enligt denna lag.

5 §

Skyldighet att minska växthusgasutsläppen

Fram till den 31 december 2020 ska drivmedelsleverantörerna så gradvis som möjligt minska de genomsnittliga växthusgasutsläppen per energienhet under hela livscykeln från drivmedel som frisläppts för konsumtion med minst 6 procent jämfört med referensnivån för fossila bränslen år 2010. Bestämmelser om referensnivån finns i bilaga II till rådets direktiv (EU) 2015/652 om fastställande av beräkningsmetoder och rapporteringskrav i enlighet med Europaparlamentets och rådets direktiv 98/70/EG om kvaliteten på bensin och dieselbränslen.

6 §

Visande av biodrivmedlens hållbarhet

En drivmedelsleverantör ska på det sätt som anges i lagen om biodrivmedel och flytande bibränslen (393/2013) visa att hållbarhetskriterierna för biodrivmedel som frisläpps för konsumtion är uppfyllda.

Om ett biodrivmedel inte uppfyller hållbarhetskriterierna, ska växthusgasutsläppen under hela livscykeln från det beräknas med normalvärden för motsvarande fossilt bränsle som ersätts.

7 §

Avtal mellan drivmedelsleverantörer

För att fullgöra den minskningsskyldighet som avses i 5 § kan en drivmedelsleverantör avtala med en annan drivmedelsleverantör om fullgörande av minskningsskyldigheten. Avtalet ska hänföra sig till samma kalenderår för vilket en anmälan enligt 9 § görs. En drivmedelsleverantör kan på motsvarande sätt avtala om fullgörande av minskningsskyldigheten med en leverantör av el som används i motordrivna fordon för vägtransporter, om den levererade elen till sådana fordon kan mätas och övervakas eller på något annat sätt uppskattas tillräckligt tillförlitligt. En drivmedelsleverantör kan på motsvarande sätt avtala om fullgörande av minskningsskyldigheten också med en leverantör av biodrivmedel för luftfarten, om biodrivmedlen uppfyller de hållbarhetskriterier som avses i 6 §.

Vid avtalstvist eller om minskningsskyldigheten av någon annan orsak som anknyter till avtalet inte fullgörs, ansvarar varje drivmedelsleverantör för fullgörandet av sin egen minskningsskyldighet och för de påföljder som följer av denna lag.

Uppgifter om avtalet och om ändringar i avtalsförhållandet ska lämnas till Energimyndigheten i samband med den anmälan som avses i 9 §.

8 §

Beräkning av växthusgasutsläppen under hela livscykeln från drivmedel och el

En drivmedelsleverantör ska beräkna växthusgasutsläppen per energienhet under hela livscykeln från biodrivmedel enligt en metod som fastställs i Europaparlamentets och rådets direktiv 2009/30/EG om ändring av direktiv 98/70/EG, vad gäller specifikationer för bensen, diesel och gasoljor och införande av ett system för hur växthusgasutsläpp ska övervakas och minskas, om ändring av rådets direktiv 1999/32/EG, vad gäller specifikationen för bränsle som används av fartyg på inre vattenvägar, och om upphävande av direktiv 93/12/EEG.

En drivmedelsleverantör ska beräkna växthusgasutsläppen per energienhet under hela livscykeln från fossila bränslen i enlighet med rådets direktiv (EU) 2015/652 om fastställande av beräkningsmetoder och rapporteringskrav i enlighet med Europaparlamentets och rådets direktiv 98/70/EG om kvaliteten på bensen och dieselbränslen. En elleverantör som avses i 7 § 1 mom. ska beräkna växthusgasutsläppen under hela livscykeln från el som används i motor-drivna fordon för vägtransporter i enlighet med bilaga I till det direktiv som nämns i detta moment.

Närmare bestämmelser om beräkningen av växthusgasutsläppen under hela livscykeln från drivmedel och el får utfärdas genom förordning av statsrådet.

9 §

Anmälningsskyldighet

En drivmedelsleverantör ska före utgången av mars månad till Energimyndigheten anmäla följande uppgifter om varje drivmedel som frisläppts för konsumtion under det föregående kalenderåret:

- 1) mängd,
- 2) växthusgasutsläppen per energienhet under hela livscykeln samt utsläppsminskningarna, varvid eventuella utsläppsminskningar i tidigare led specificeras,
- 3) uppfyllandet av hållbarhetskriterierna,
- 4) andra uppgifter, med undantag för inköpsställe och ursprung, enligt bilaga IV till det direktiv som nämns i 8 § 2 mom.,
- 5) andra omständigheter som är betydelsefulla med tanke på bedömningen av att de anmälda uppgifterna är tillräckliga och korrekta.

Är det fråga om ett avtal enligt 7 §, ska avtalsparterna anmäla också till vilken del utsläppsminskningarna ska anses vara den andra avtalspartens utsläppsminskningar.

Energimyndigheten granskar att de inlämnade uppgifterna är tillräckliga och korrekta, sammanfattar uppgifterna och lämnar in de nationella uppgifterna till Europeiska kommissionen.

Närmare bestämmelser om innehållet i anmälan och hur anmälan ska göras får utfärdas genom förordning av statsrådet.

10 §

Bokföringsskyldighet

En drivmedelsleverantör ska föra bok av vilken framgår de uppgifter som anges i 9 § och i bestämmelse som utfärdas med stöd av den i fråga om drivmedel som frisläppts för konsumtion. Vad beträffar avtal enligt 7 § ska en elleverantör föra bok av vilken framgår de uppgifter som anges i 9 § 1, 2, 4 och 5 punkten i fråga om el som frisläppts för konsumtion.

Bokföringsuppgifterna ska bevaras i sju år från utgången av respektive kalenderår.
Närmare bestämmelser om de uppgifter som ska ingå i bokföringen får utfärdas genom förordning av statsrådet.

11 §

Rätt att få uppgifter

Energimyndigheten har rätt att av drivmedels- och elleverantörer få de uppgifter som behövs för tillsynen över efterlevnaden av denna lag.

Av myndigheter och andra som utför offentliga förvaltningsuppgifter har Energimyndigheten trots sekretessbestämmelserna rätt att för tillsynen över efterlevnaden av denna lag få nödvändiga uppgifter om sådana omständigheter som gäller en drivmedels- och elleverantör och som är av väsentlig betydelse för bedömningen av minskningen av växthusgasutsläppen, iakttagandet av hållbarhetskriterierna och beräkningen av växthusgasutsläppen.

12 §

Inspektionsrätt

Energimyndigheten har rätt att få tillträde till lokaler och områden som drivmedels- eller elleverantören besitter eller där drivmedel eller råvaror produceras eller framställs, om detta behövs för tillsynen enligt denna lag, och att utföra inspektioner och vidta andra behövliga tillsynsåtgärder där. Vid inspektionen ska bestämmelserna i 39 § i förvaltningslagen iakttas. Även företrädare för andra myndigheter får vara närvarande vid inspektionen.

Tillsynsåtgärder får vidtas i utrymmen som är avsedda för stadigvarande boende bara om det finns anledning att misstänka att ett brott enligt 16 kap. 8 § i strafflagen (39/1889) har begåtts och inspektionen är nödvändig för att utreda de omständigheter som är föremål för inspektionen.

Drivmedelsleverantören och andra som är föremål för en inspektion ska bistå Energimyndigheten vid inspektionen.

Vid en inspektion har Energimyndigheten rätt att omhänderta handlingar eller kopior av dem som behövs för tillsynen över denna lag, om det är nödvändigt för att syftet med inspektionen ska nås. Materialet ska återlämnas så snart det inte längre behövs för inspektionen.

13 §

Utlämnande av uppgifter

Energimyndigheten har trots sekretessbestämmelserna rätt att lämna ut uppgifter som myndigheten har fått vid utförande av uppdrag enligt denna lag till åklagare och polis för förebyggande och utredning av brott.

Uppgifter får lämnas ut också till miljöministeriet för beredning och genomförande av klimatpolitiska mål samt för vidarebefordran till den behöriga institutionen inom Europeiska unionen eller något annat organ inom unionen, om detta krävs enligt Europeiska unionens lagstiftning eller någon annan förpliktelse som har samband med Finlands medlemskap i Europeiska unionen.

14 §

Åtgärder vid överträdelser eller försummelse

Energimyndigheten kan

1) förbjuda den som bryter mot denna lag eller mot vad som föreskrivs eller bestäms med stöd av den att fortsätta tillämpa eller upprepa det förfarande genom vilket bestämmelserna överträds,

2) förelägga den som bryter mot denna lag eller mot vad som föreskrivs eller bestäms med stöd av den att fullgöra sin skyldighet.

Energimyndigheten kan förena ett förbud eller föreläggande som den meddelat med stöd av denna lag med vite eller med hot om tvångsutförande eller hot om avbrytande på det sätt som föreskrivs i viteslagen (1113/1990).

15 §

Försummelseavgift

Om en drivmedelsleverantör har försummat sin anmälningsskyldighet enligt 9 § eller sin bokföringsskyldighet enligt 10 § eller lämnat en väsentligen bristfällig, vilseledande eller felaktig uppgift, kan Energimyndigheten ålägga drivmedelsleverantören att betala försummelseavgift på minst 5 000 euro och högst 50 000 euro.

När storleken på försummelseavgiften bestäms ska det beaktas hur klandervärt förfarandet varit, om det har upprepats och andra med dessa jämförbara omständigheter.

16 §

Påföljdsavgift

Om en drivmedelsleverantör inte i överensstämmelse med skyldigheten enligt 5 § att minska utsläppen av växthusgaser har minskat växthusgasutsläppen per energienhet under hela livscykeln från drivmedel som frisläppts för konsumtion med minst 6 procent fram till den 31 december 2020, ska Energimyndigheten ålägga drivmedelsleverantören att betala en påföljdsavgift. Påföljdsavgiften ska påföras till den del drivmedelsleverantörens faktiska växthusgasutsläpp under hela livscykeln från drivmedel som frisläppts för konsumtion, uttryckt i koldioxidequivivalenter, är större än den mängd som följer av minskningsskyldigheten. Påföljdsavgiftens storlek är en euro per kilogram utsläpp.

Påföljdsavgiften ska påföras under det kalenderår då den anmälan för år 2020 som avses i 9 § 1 mom. har gjorts eller borde ha gjorts. Om påföljdsavgift för den nämnda tiden har påförts till ett för lågt belopp, eller inte alls blivit påförd, därför att drivmedelsleverantören helt eller delvis försummat sin anmälningsskyldighet eller lämnat en bristfällig, vilseledande eller felaktig anmälan, ska Energimyndigheten inom tre år räknat från ingången av det kalenderår som följer efter det kalenderår som avses ovan ålägga drivmedelsleverantören att betala den påföljdsavgift som inte tidigare blivit påförd.

Påföljdsavgiften kan jämkas eller behöver inte påföras, om den betalningsskyldige visar att försummelsen har berott på omständigheter som är oberoende av den betalningsskyldige eller på oförutsebara exceptionella omständigheter och den betalningsskyldige inte har fått någon betydande ekonomisk vinning genom försummelsen.

17 §

Ändringssökande samt verkställighet av beslut

Ändring i ett beslut som Energimyndigheten har fattat med stöd av denna lag får sökas genom besvär hos förvaltningsdomstolen på det sätt som anges i förvaltningsprocesslagen (586/1996). Över förvaltningsdomstolens beslut får besvär anföras endast om högsta förvaltningsdomstolen beviljar besvärstillstånd.

Energimyndighetens beslut ska iakttas trots ändringssökande, om inte besvärsmyndigheten bestämmer något annat. Ett beslut där försummelseavgift enligt 15 § eller påföljdsavgift enligt 16 § påförs eller ett beslut som gäller utdömande av vite får dock inte verkställas förrän det har vunnit laga kraft.

18 §

Ikraftträdande

Denna lag träder i kraft den 20 .

En drivmedelsleverantör ska i den utsträckning det är möjligt lämna Energimyndigheten de uppgifter enligt 9 § som gäller drivmedel som frisläppts för konsumtion år 2017 före utgången av juni månad 2018.

2.

Lag

om ändring av 2 § i lagen om biodrivmedel och flytande biobränslen

I enlighet med riksdagens beslut
ändras i lagen om biodrivmedel och flytande biobränslen (393/2013) 2 § 1 mom. som följer:

2 §

Lagens samband med annan lagstiftning

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

Denna lag träder i kraft den 20 .

Helsingfors den 7 december 2017

Statsminister

Juha Sipilä

Bostads-, energi- och miljöminister Kimmo Tiilikainen

2.

Lag

om ändring av 2 § i lagen om biodrivmedel och flytande biobränslen

I enlighet med riksdagens beslut
ändras i lagen om biodrivmedel och flytande biobränslen (393/2013) 2 § 1 mom. som följer:

Gällande lydelse

Föreslagen lydelse

2 §

2 §

Lagens samband med annan lagstiftning

Lagens samband med annan lagstiftning

Denna lag tillämpas på biodrivmedel och flytande biobränslen i enlighet med vad som föreskrivs i lagen om främjande av användningen av biodrivmedel för transport (446/2007), lagen om punktskatt på flytande bränslen (1472/1994), lagen om utsläppshandel (311/2011) och lagen om handel med utsläppsrätter för luftfart (34/2010).

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

Denna lag träder i kraft den 20 .