

**Regeringens proposition till Riksdagen med förslag till
lag om främjande av användningen av biodrivmedel i
trafiken**

PROPOSITIONENS HUVUDSAKLIGA INNEHÅLL

I regeringens proposition föreslås att en lag stiftas om främjandet av användningen av biodrivmedel i trafiken. I och med den föreslagna lagen genomförs Europaparlamentets och rådets direktiv om främjande av användningen av biodrivmedel eller andra förnybara drivmedel. Syftet med lagen är i överensstämmelse med direktivet att främja användningen av biobränslen som ersättning för motorbensin och dieselolja för transportändamål. På detta sätt avser regeringen att minska koldioxidutsläppen och öka Finlands självförsörjningsgrad för bränslen.

I propositionen föreslås att drivmedelsdistributörerna åläggs att varje år leverera en minsta andel biodrivmedel till konsumtion. Andelen biodrivmedel skall årligen ökas så att den år 2008 motsvarar minst två procent av det totala energiinnehållet i den motorbensin och dieselolja och det biobränsle som drivmedelsdistributörerna levererar till konsumtion. År 2009 skall andelen enligt förslaget vara minst fyra procent och från och med år 2010 varje år minst 5,75 procent. Biodrivmedel kan levereras antingen som sådana eller blandade med motorbensin eller dieselolja på ett sådant sätt att kvalitetskraven för dessa bränslen uppfylls.

Övervakningen av

drivmedelsdistributörernas skyldighet att föra ut biodrivmedel på marknaden skall skötas av Tullverket. Denna övervakning skall basera sig på anmälningar som aktörerna årligen lämnar till tullmyndigheten. I dessa anmälningar skall försäljarna redovisa energiinnehållet per produkt i den motorbensin och dieselolja och de biodrivmedel som levererats till konsumtion under föregående kalenderår. Försäljaren måste för detta ändamål föra bok över leveranserna på ett sådant sätt att nämnda uppgifter framgår. Tullmyndigheten har rätt att i efterhand kontrollera uppgifternas riktighet genom bokföringskontroller. De årligen anmälda uppgifterna gör det möjligt att följa upp hur väl ökningen i användningen av biodrivmedel motsvarar uppställda mål. Om en drivmedelsdistributör vars försäljning omfattas av lagen försummar sin skyldighet bestämmer tullmyndigheten en påföljdsavgift.

Lagen avses träda i kraft den 1 januari 2008. Tidpunkten för när skyldigheten för år 2010 träder i kraft skall emellertid bestämmas genom förordning av statsrådet. Skyldigheten skall dessutom sättas i kraft endast om kvalitetskraven på bränslen år 2010 medger att sådana andelar biodrivmedel som krävs för att skyldigheten skall uppfyllas blandas i motorbensin och dieselolja.

INNEHÅLLSFÖRTECKNING

PROPOSITIONENS HUVUDSAKLIGA INNEHÅLL	1
INNEHÅLLSFÖRTECKNING.....	2
ALLMÄN MOTIVERING	3
1. Inledning.....	3
2. Nuläge.....	3
2.1. Lagstiftningen och situationen i Finland.....	3
2.2. Den internationella utvecklingen samt lagstiftningen i utlandet och i EU	4
2.3. Bedömning av nuläget	7
3. Målsättning och de viktigaste förslagen.....	8
3.1. Målsättning	8
3.2. Alternativ.....	8
3.3. De viktigaste förslagen.....	9
4. Propositionens konsekvenser	11
4.1. Ekonomiska konsekvenser	11
4.2. Konsekvenser för företag.....	11
4.3. Konsekvenser för myndigheterna.....	12
4.4. Konsekvenser för försörjningssäkerheten	12
4.5. Konsekvenser för miljön.....	13
4.6. Samhälleliga konsekvenser	14
5. Beredningen av propositionen.....	14
5.1. Beredningsskeden och beredningsmaterial	14
5.2. Remissyttranden och hur de har beaktats	15
DETALJMOTIVERING	17
1. Lagförslag	17
1 kap. Allmänna bestämmelser	17
2 kap. Skyldighet att distribuera biodrivmedel	19
3 kap. Påföljder och ändringssökande.....	20
4 kap. Kompletterande bestämmelser och ikraftträdande	21
2. Närmare bestämmelser och föreskrifter	21
3. Ikraftträdande.....	22
4. Förhållande till grundlagen och lagstiftningsordning.....	22
LAGFÖRSLAG	23
om främjande av användningen av biodrivmedel i trafiken	23

ALLMÄN MOTIVERING

1. Inledning

Ett viktigt mål inom den Europeiska unionen är att öka användningen av förnybara energikällor. Den mest betydande förnybara energiresursen är biomassa, som kan användas för produktion av elström och värme och som bränsle för fortskaffningsmedel. Att främja användningen av förnybara energikällor anses viktigt för att minska koldioxidutsläppen och göra medlemsländerna mera självförsörjande på bränslen. Person- och varutransporterna är nästan helt beroende av olja. De oljeförekomster som lätt kan utvinna håller på att minska samtidigt som konsumtionen av olja växer kraftigt. Även av denna orsak är det viktigt att främja alternativa metoder att producera drivmedel.

Europaparlamentets och rådets direktiv 2003/30/EG om främjande av användningen av biodrivmedel eller andra förnybara drivmedel, nedan kallat biodrivmedelsdirektivet trädde i kraft den 17 maj 2003. Genom direktivet strävar unionen efter att främja användningen av drivmedel som producerats ur biomassa och andra förnybara drivmedel som ersätter dieselolja eller bensin inom vägtransportsektorn i medlemsländerna. Direktivet förutsätter att medlemsländerna sörjer för att en minsta andel biodrivmedel förs ut på deras marknader. För detta ändamål skall de fastställa vägledande nationella mål, för vilka direktivet anger referensvärden.

Finland har av tradition satsat på produktion och användning av förnybara energikällor, särskilt bioenergi för el- och värmeproduktion. Användningen av bioenergi i drivmedel har hittills varit obetydlig, vilket bland annat beror på att biodrivmedel är dyrare än fossila bränslen. Regeringens klimat- och energipolitiska ministerarbetsgrupp har berett det beslut som fattats den 9 juni 2006 enligt vilket Finland strävar efter att före slutet av år 2010 höja biodrivmedlens andel, räknad enligt energiinnehåll, till 5,75 procent av den sammanlagda användningen av motorbensin

och dieselolja för transportändamål. Detta vägledande mål överensstämmer med referensvärdet i biodrivmedelsdirektivet. Denna proposition är ett led i regeringens strävan att säkerställa att en efterfrågan på biobränslen uppstår i Finland.

2. Nuläge

2.1. Lagstiftningen och situationen i Finland

Med biodrivmedel avses flytande eller gasformiga bränslen som produceras ur biomassa för att driva fordon. Biomassan kan komma från åker eller skog eller från biologiskt nedbrytbara beståndsdelar av industriavfall eller kommunalt avfall. Exempel på biodrivmedel är bioetanol, biodiesel, biogas och syntetiska biodrivmedel.

I Finland har det inte tidigare funnits någon lagstiftning som ålägger drivmedelsdistributörerna att leverera biodrivmedel. Användningen av biodrivmedel har närmast grundat sig på tidsbegränsad försöksanvändning som staten stött genom skattelättnader baserade på lagen om påförande av accis (1469/1994). En del oljebolag blandade åren 2002—2004 på försök upp till fem volymprocent etanol i bensin. Etanolen köptes på den europeiska och brasilianska marknaden. Den tidsbegränsade sänkning av bränsleaccisen på 30 c/l som getts för etanolens andel utgick vid utgången av 2004.

Det har i Finland även förekommit försök med tillverkning och användning av biodiesel och biogas som drivmedel i liten skala. Medan försöken pågick uppnåddes för biodrivmedlen en andel på 0,1 procent av alla bränslen i vägtransportsektorn.

Enligt lagen om accis på flytande bränslen (1472/1994) skall bränsleaccis även uppbäras för biobränslen som används som motorbränsle. Skatt måste således uppbäras för en ersättande produkt på samma sätt som för den produkt som den ersätter. Följaktligen skall t.ex. för alkohol som blandas i bensin betalas bensinaccis och för

växtolja som blandas i dieselolja dieselaccis. Däremot är metan, till vilken även biogas räknas, inte ett accispliktigt bränsle.

För metan finns undantag även i fordonsbeskattningen. Enligt den fordonsskattelag (1281/2003) som trädde i kraft den 1 januari 2004 är sådana person- och paketbilar som drivs med bränsle som består av metan befriade från årlig drivkraftsskatt, vilken annars skall betalas när fordon drivs med bränslen som beskattas lindrigare än motorbensin. För personbilar, paketbilar, lastbilar och bussar som drivs med metan betalas inte heller sådan bränsleavgift som avses i bränsleavgiftslagen (1280/2003), vilken annars skall betalas när ett fordon drivs med skattefria bränslen eller bränslen som beskattas lindrigare än dieselolja.

Finland har av tradition satsat på produktion och utveckling av förnybara energikällor, i synnerhet bioenergi. Användningen av förnybara energikällor är i huvudsak inriktad på produktion av el och värme. De inhemska energikällorna – förnybara energikällor och bräntorv – stod år 2004 för över 30 procent av den sammanlagda konsumtionen av primärenergi. Finland strävar efter att öka denna andel betydligt under de kommande 10–15 år. Ett av målen är t.ex. att konsumtionen av inhemsk energi under denna period ökar med minst en fjärdedel. I den nya redogörelse "Riktlinjer för energi- och klimatpolitiken under den närmaste framtiden – en nationell strategi för verkställandet av Kyotoprotokollet" som statsrådet presenterat för riksdagen år 2005 konstateras att särskilt användningen av flis tillverkat av avverkningsrester, biomassa från åkrar, returbränslen och biogas måste ökas kraftigt. Dessa energikällors andel av primärenergien var år 2004 två procent. Målet är att denna andel åtminstone tredubblas under de kommande 15–20 så att den stiger till över sex procent.

De sätt att producera biobränslen som nu står till buds är i regel inte utan offentliga stödåtgärder ekonomiskt konkurrenskraftiga i jämförelse med fossila alternativ. Produktionskostnaderna för biodrivmedel har varit 30–100 procent dyrare än kostnaderna för förädling av fossila bränslen. Emellertid

har prisskillnaden sjunkit på grund av stigande råoljepriser. För närvarande säljer ett oljebolag i Finland även utan statliga stödåtgärder 98-oktanig bensin som innehåller 2–5 procent bioetanol.

Flera aktörer har även visat intresse för att inleda produktion av biodrivmedel i Finland. Det största projekt som börjat genomföras bygger på en ny biodieselprocess som utvecklats av en inhemsk oljeraffinerare. Den första anläggningen håller på att byggas, och produktionen kommer att inledas 2007. Flera utredningar och projekt pågår där anläggningar för produktion av bränsleetanol planeras. Produktion av rybsbaserad biodiesel har inletts inom det finländska jordbruket, och anläggningar för detta har sålts till 20–30 gårdar. På en gård finns en biogasanläggning där biogas renas för användning som drivmedel i fordon. Dessutom pågår ett försök med rening av deponigas till drivmedel på en soptipp.

2.2. Den internationella utvecklingen samt lagstiftningen i utlandet och i EU

Politik och lagstiftning i EU

Kommissionen publicerade i november 1997 vitboken "Meddelande från kommissionen – Energi för framtiden: förnybara energikällor – Vitbok för en gemenskapsstrategi och handlingsplan" (KOM(97) 599). I denna vitbok ställs målet att före år 2010 öka användningen av förnybara energikällor till 12 procent av konsumtionen av primärenergi. Enligt det scenario som sammanställts för år 2010 kommer användningen av bioenergi att tredubblas, vilket innebär en ökning på 90 miljoner ton oljeekvivalenter. Vitboken innehåller inte landsspecifika mål, och den specificerar inte heller de egentliga primärenergikällorna. Biomassa från åker, skog och kommunalt avfall är nästan lika viktiga energiresurser för den ökning som eftersträvas.

Kommissionens grönbok "Mot en europeisk strategi för trygg energiförsörjning" (KOM (2000) 769) publicerades i november 2000. I denna grönbok presenteras en plan för en långsiktig

energistrategi. Avsikten är att styra efterfrågan på energi mot en mera behärskad och miljösparande konsumtion. Nyckeln till förändringen är att utveckla nya och förnybara energikällor. För trafiken ställer grönboken som mål att de alternativa drivmedlen år 2020 skall stå för 20 procent av drivmedelskonsumtionen inom vägtransportsektorn. I sitt meddelande om alternativa bränslen för vägtransport och om åtgärder för att främja användningen av biobränslen (KOM (2001) 547) har kommissionen framlagt ett optimistiskt utvecklingsscenario enligt vilket de alternativa drivmedlens andelar av konsumtionen av drivmedel år 2020 kan vara följande: naturgas 10 procent, biodrivmedel 8 procent och väte 5 procent.

Biodrivmedelsdirektivet godkändes av Europaparlamentet och rådet i maj 2003. Genom direktivet strävar unionen efter att främja användningen av drivmedel som producerats ur biomassa och andra förnybara drivmedel som ersätter dieselolja eller bensin i medlemslänternas vägtransportsektorer. Som referensvärde för vägledande nationella mål anges i direktivet två procent av energiinnehållet i all bensin och dieselolja för vägtransporter som år 2005 kom ut på marknaden. Motsvarande riktvärde för år 2010 är 5,75 procent.

I biodrivmedelsdirektivet ställs inga krav om att målet i fråga om marknadsandelen skall uppnås genom försäljning av rena biodrivmedel, utan de får vara blandade med konventionella drivmedel. Medlemsländerna får även avvika från referensvärdena i direktivet. Detta kan t.ex. grunda sig på begränsade nationella resurser för produktion av biodrivmedel eller på att stora nationella resurser satsats på användning av biomassa vid produktion av energi för annat än fordon. Medlemsländerna måste varje år rapportera till kommissionen om hur programmet framskrider, om vilka åtgärder som genomförts och om försäljningen av biodrivmedel. I de rapporter som lämnades 2004 skulle medlemsländerna ange sina vägledande nationella mål för år 2005, och i de rapporter som lämnas 2007 skall målen för år 2010 anges.

För att minska de skador på miljön som härrör från trafiken har EU publicerat flera

politiska dokument och direktiv och slutit frivilliga avtal vars mål bl.a. är att stävja trafikökningen, minska fordonens specifika utsläpp och bränsleförbrukning och förbättra kvaliteten på drivmedlen. De bestämmelser som avser fordon och kvaliteten på bränslen utgör s.k. totalharmoniserad lagstiftning, från vilken medlemsländerna inte kan avvika. Direktiven om drivmedlens kvalitet, de europeiska bränslenormerna och direktiven om fordonens emissioner fastställer för sin del kvalitetskraven för bränslen som är avsedda för allmän distribution. Dessa bestämmelser och föreskrifter begränsar antalet biodrivmedel som utgör reella alternativ.

Framställningen och användningen av biodrivmedel internationellt

Att främja användningen av biodrivmedel anses viktigt för att minska utsläppen av växthusgaser och öka självförsörjningsgraden för bränslen. Under de senaste decennierna har användningen av biodrivmedel i många länder till stor del varit en jordbrukspolitisk fråga. Dessutom har användningen motiverats med miljöaspekter, t.ex. för att minska skadliga emissioner från vägtrafiken under 1980- och 1990-talet, och med förbättrad lokal ekonomi genom att nya arbetsplatser uppstår.

Hittills har användningen av alternativa drivmedel i fordon globalt varit mycket obetydlig och uppskattningsvis utgjort bara ungefär tre procent av den totala drivmedelskonsumtionen. De mest betydande alternativa drivmedlen är i ordningsföljd etanol, gasol, naturgas och biodiesel. Användningen av etanol och gasol är ungefär lika stor.

Etanol är det alternativa bränsle som ökat snabbast i användning. De största tillverkarna och användarna av etanol är Brasilien och Förenta staterna, där tillverkningen och användningen av etanol har främjats av nationalekonomiska och jordbrukspolitiska skäl och för att förbättra försörjningssäkerheten. I bägge länderna ökar etanolproduktionen, men den används främst för egen konsumtion. Exporten av etanol från Brasilien var år 2005 ca 1 miljon ton oljeekvivalenter.

År 2004 var biobränslenas andel i EU 0,6 procent av energikonsumtionen inom vägtransporterna. Bara i tre medlemsländer (Sverige, Tyskland och Tjeckien) överskred andelen en procent, medan den i 15 medlemsländer var mindre än 0,1 procent, vilket är andelen i Finland. För år 2005 innebär de mål medlemsstaterna ställt en ökning av biodrivmedlens andel till 1,4 procent.

Biodrivmedelsdirektivets referensvärde 5,75 procent för den eftersträvade andelen av drivmedlen i vägtrafiken år 2010 innebär en användning på uppskattningsvis 17–18 miljoner ton oljeekvivalenter per år i EU. År 2004 var den sammanlagda produktionen av biodrivmedel ca 2 miljoner ton oljeekvivalenter, varav biodiesels andel var 1,7 och etanolens andel 0,3 miljoner ton oljeekvivalenter. Den nuvarande produktionen i EU skulle bara täcka ca 10 procent av behovet år 2010 enligt målet.

Medlemsländerna har använt olika strategier för att främja användningen av biodrivmedel. I Sverige är det huvudsakliga biodrivmedlet etanol, som i stor utsträckning används blandat med fossila bränslen. I Frankrike och Spanien används etanol i form av bensinkomponenten ETBE (etyltertiärbutyleter). Biodiesel används främst i Tyskland, Frankrike och Italien. Dessutom används i vissa länder, t.ex. Sverige, biogas i fordon för metandrift.

De nationella stödåtgärderna varierar i EU, vilket även har lett till olika lösningar i fråga om användningen av biodrivmedel. Skillnaderna beror på olika politiska och marknadsrelaterade faktorer. Den viktigaste pådrivande faktorn har utgjorts av stödet till lantbruket. Dessutom har stödåtgärderna motiverats med miljöaspekter, såsom behovet att sänka emissionerna av kolmonoxid och koldioxid i vägtrafiken, och förbättrad lokal ekonomi genom nya arbetsplatser. Det huvudsakliga sättet att främja biodrivmedlen har varit skattelättnader av olika slag.

I många länder överväger man som bäst att ersätta skattesänkningarna med någon form av användningsskyldighet. Enligt Kommissionen förekommer sådan skyldighet redan i Frankrike, Österrike, Slovakien och Slovenien och kommer att införas i Tjeckien

och Holland 2007. Även Förenade Kungadömet och Tyskland har meddelat att de ämnar införa användningsskyldighet.

Situationen i Sverige

Sverige har aktivt främjat användningen av biodrivmedel och i synnerhet satsat på etanol och biogas. Sveriges mål för år 2005 var en andel biodrivmedel om 3 procent. I fråga om förnybara drivmedel har total skattelättnad beviljats för åren 2003–2008. I Sverige är valet delvis teknikberoende såsom FFV-bilar (Fuel Flexible Vehicle), vilka använder E85-bränsle, etanolbussar och gasbilar. Till detta bidrar även det starka svenska fordonsklustret, som kan dra nytta av sådana lösningar som gynnar specialfordon.

Bränsleetanol används som inblandningskomponent i bensin, med en volymandel på 5 procent, som E85-bränsle, vilket innehåller 85 procent etanol, och som bränsle i specialbyggda bussar. Sverige importerar största delen av sin etanol. Den svenska etanolproduktionen uppgår till ca 35 000 ton oljeekvivalenter per år, eller 15 procent av målet för biodrivmedelsanvändningen år 2005. Det finns en anläggning för tillverkning av etanol ur spannmål som producerar 55 000 m³ etanol per år och en pilotanläggning som producerar 15 000 m³ etanol per år ur trä.

Konsumtionen av biodiesel har legat på nivå 12 000 ton oljeekvivalenter per år, varav 80 procent importerats. Konsumtionen väntas öka. För närvarande är kapaciteten för produktion av biodiesel i Sverige 6 000 m³/a. En ny fabrik blir färdig år 2006, varvid produktionskapaciteten stiger till 40 000 m³/a.

Användningen av metan i trafiken har ökat stadigt, och ökningen har främst skett i form av biogas, vars andel av gasanvändningen i trafiken nu är ca 50 procent. I Sverige finns för distribution av biogas både separata lösningar och system som är anslutna till naturgasnätet i Sydsverige. Tankning av gasen kan göras på flera tiotal ställen.

I Sverige används olika definitioner på s.k. miljöbilar. Den definition som används i skattelagstiftningen omfattar bilar som drivs med etanol, gas eller elström. I beskattningen av tjänstebilar behandlas dessa bilar mildare

än vanliga bilar. Statliga verk är skyldiga att se till att 75 procent av de personbilar som de anskaffar uppfyller definitionen på miljöbilar. Kraven i definitionen uppfylls förutom av fordon av ovan nämnda typer även av bränslesnåla bensin- och dieseldrivna bilar. Dessutom tillämpar en del städer egna definitioner och incitament.

Den 1 januari 2006 trädde en bestämmelse i kraft i Sverige enligt vilken alla bensinstationer vars försäljning överskrider en viss mängd måste tillhandahålla åtminstone ett biodrivmedel. Gränsen är till en början 3 000 m³ bensin och/eller dieselolja per år, och sjunker fram till år 2009 med 1 000 m³ per år.

Situationen i Tyskland

Tysklands mål för år 2005 var en biodrivmedelsandel om två procent. Tidigare har både biodiesel och etanol i Tyskland varit helt befriade från bränsleskatt. Den tyska regeringen har emellertid beslutat att det från den 1 augusti 2006 skall betalas en partiell bränsleskatt för biodrivmedel. Orsaken till beslutet är att den fullständiga skattefriheten hade lett till en situation där den skatteförmån som beviljades för biobränslen var större än de merkostnader som de medförde. Detta är förbjudet enligt EG:s regler för statligt stöd. Även Tyskland ämnar i framtiden införa en skyldighet att använda biobränslen.

I Tyskland är drivmedelskonsumtionen inom vägtransportsektorn ca 55 miljoner ton oljeekvivalenter per år. Produktionen av biodiesel var år 2004 ca 950 000 ton oljeekvivalenter. Tyskland kan således nästan uppnå en andel biodrivmedel på nästan 2 procent genom inhemsk biodieselproduktion. I Tyskland används biodiesel mest i bränsleblandningar. De tyska biltillverkarna godkänner också användningen av ren biodiesel i rätt många av sina bilmodeller för dieseldrift. Intresset för att använda bioetanol har varit litet. Den tyska bilindustrin stöder på ett synligt sätt utvecklingen av syntetiska drivmedel. Den satsar också på fordon som drivs med naturgas. På situationen i Tyskland inverkar även beslutet att naturgasen skall vara skattefri ända till år 2020.

2.3. Bedömning av nuläget

Till följd av att produktionskostnaderna för biodrivmedel är höga i jämförelse med kostnaderna för förädling av traditionella fossila drivmedel, har biodrivmedel inte i nämnvärd grad tagits i bruk på rent marknadsekonomiska villkor. Användningen av biodrivmedel har i Finland närmast grundat sig på olika försöksprojekt.

För den första målperioden i biodrivmedelsdirektivet, dvs. år 2005, har Finland ställt som nationellt mål en biodrivmedelsandel på 0,1 procent av den bensin och dieselolja för vägtransporter som säljs på marknaden. Finland har motiverat avvikelserna från referensvärdet i biodrivmedelsdirektivet med begränsade nationella resurser att producera biodrivmedel ur biomassa och med de betydande resurser som landet satsat på användningen av biomassa vid produktion av energi för annat än fordon. Dessutom har Finland hänvisat till den låga utgångsnivån för produktionen av biodrivmedel och till de höga kostnaderna för inhemsk råvara.

Kommissionen gav den 13 juli 2005 Finland en officiell anmärkning, eftersom den ansåg att motiveringen av de låga nationella målen var otillräcklig. I sitt svar daterat den 2 september 2005 konstaterade Finland att landet givetvis förhåller sig positivt till förnybara energikällor, även till användningen av biodrivmedel, samtidigt som utgångsnivån i Finland inom produktionen biodrivmedel är väsentligt lägre än i många EU-länder. Därför var det vägledande referensvärdet två procent för år 2005 orealistiskt för Finlands del. I Finland används bioenergi i huvudsak i form av trä och biprodukter av trä för el- och värmeproduktion. Produktionen av drivmedel av sådana bioråvaror som är naturligtast för Finland, såsom trä och avfall har emellertid ännu bara nått utvecklingsstadiet, och det kommer ännu att dröja ett tag innan sådan produktion kommer i gång.

Finland mottog den 10 april 2006 ett detaljerat utlåtande av kommissionen. Enligt detta utlåtande har Finland ännu inte på ett godtagbart sätt motiverat sitt beslut att i sitt nationella mål för år 2005 avvika från

referensvärdet i direktivet, varför kommissionen anser att Finland inte uppfyllt sin motiveringsskyldighet enligt direktivet. I sitt svar av den 6 juni 2006 konstaterar Finland att landet för år 2010 som vägledande mål kommer att ställa en biodrivmedelsandel på 5,75 procent varvid det nationella målet kommer att stämma överens med referensvärdet i direktivet. Beslutet om detta mål har behandlats av regeringens klimat- och energipolitiska ministerarbetsgrupp den 9 juni 2006. Ministerarbetsgruppen föreslog även att lagen skall medföra en skyldighet att stegvis öka användningen av biodrivmedel, så att andelen år 2010 skulle vara minst 3 procent. Medan beredningen av denna regeringsproposition pågått har Finland inte fått någon information om kommissionens syn på Finlands svar.

Genomförandet av biodrivmedelsdirektivet på Åland

Genomförandet av biodrivmedelsdirektivet på Åland faller inom landskapets behörighet. För landskapets del har kommissionen den 27 maj 2005 notifierats om genomförandet av direktivet. Anmälningen till kommissionen om genomförandet av direktivet har kompletterats med ett handlingsprogram kallat "Miljöhandlingsprogram för Åland 2005—2008" som godkänts av Ålands landskapsstyrelse den 23 augusti 2005. Landskapsstyrelsen utreder som bäst om den föreslagna lagen om främjande av användningen av biodrivmedel ger anledning till åtgärder i landskapet.

3. Målsättning och de viktigaste förslagen

3.1. Målsättning

I denna proposition föreslås stiftandet av en lag om främjande av användningen av biodrivmedel (biodrivmedelslag). Genom lagen genomförs de åtgärder som biodrivmedelsdirektivet förutsätter. Syftet med lagen är i överensstämmelse med direktivet att främja användningen av biodrivmedel som ersättning för motorbensin

och dieselolja för transportändamål. På detta sätt avser regeringen att minska koldioxidutsläppen och göra Finlands mera självförsörjande på bränslen.

Främjandet av användningen av biodrivmedel skall enligt lagförslaget bygga på en skyldighet för företag som levererar drivmedel till konsumtion att på marknaden föra ut biobränslen som utgör en viss andel av energiinnehållet i allt sålt drivmedel. Härigenom säkerställs att det i Finland uppstår en efterfrågan på biodrivmedel. Skyldigheten bygger på principen att den kan uppfyllas genom att biokomponenter tillsätts i bensin och dieselolja så, att dessa bränsleblandningar kan användas i hela fordonsparken. Härvid måste beaktas att de nuvarande kvalitetskraven på bensin och dieselolja (direktiven om bränslekvalitet, europeiska bränslestandarder och direktiven om utsläpp från fordon) ställer begränsningar på sådana biokomponenter som ingår i drivmedel.

I den föreslagna lagen kan inte förutsättas att den mängd biodrivmedel som behövs skall produceras i Finland av finska råvaror. Aktörerna väljer biobränslena enligt läget på marknaden. Målet är likväl att den efterfrågan som uppstår även skall bidra till att en inhemsk produktion av biodrivmedlen kommer i gång i större skala. Möjligheten att utnyttja biomassa från åkrar för produktion av biodrivmedel kan ge jordbruket nya produktionsalternativ.

3.2. Alternativ

För att främja användningen av biodrivmedel har olika alternativa åtgärder övervägts. En ökad användning av biodrivmedel kan eftersträvas genom sänkt accis, skyldighet att använda biodrivmedel eller en kombination av dessa åtgärder.

Enligt rådets direktiv 2003/96/EG om en omstrukturering av gemenskapsramen för beskattning av energiprodukter och elektricitet, dvs. det så kallade energiskattedirektivet, som trädde i kraft den 1 januari 2004, får medlemsstaterna bevilja skattesänkningar för biobränslen när detta anses ändamålsenligt. Skattesänkningen begränsas av förbudet mot överkompensation som innebär att skattesänkningen högst kan

uppgå till den merkostnad som användningen av biodrivmedel medför. För att undvika för stora stöd skall medlemsstaten t.ex. anpassa storleken på skattstödet för biodrivmedel efter variationerna i råoljepriset. Följaktligen är det problematiskt att bestämma nivån på skattesänkningen. Skattesänkingsprogram för biobränslen måste vara tidsmässigt begränsade så att de varar i högst sex år åt gången. Dessutom förutsätter skattesänkningar ett godkännande av statligt stöd från kommissionen. Alternativet med skattesänkningar förutsätter frivilliga åtgärder av aktörerna, varför det är osäkert om den eftersträfvade nivån på användningen av biodrivmedel uppnås. Skattesänkningen kompenserar den ökning i produktens pris som tillsatsen av biobränsle medför, vilket gör produkten förmånligare för konsumenten. Den minskar emellertid statens skatteintäkter.

Fördelen med en lagstadgad skyldighet att distribuera biodrivmedel, som innebär att företag som levererar drivmedel till konsumtion måste föra ut biodrivmedel på marknaden så att de räknat enligt energiinnehållet utgör en viss andel av alla drivmedel, är, i jämförelse med skattesänkningar, att distributionsskyldigheten är en säkrare metod att uppnå den önskade nivån på användningen av biodrivmedel. Denna metod har dessutom fördelen att den inte begränsas av faktorer som förbudet mot överkompensation, kravet att den bara skall användas en begränsad tid och reglerna för statligt stöd. Av bl.a. dessa orsaker kan skyldigheten införas ganska snabbt, och dess innehåll kan genom nationella beslut anpassas efter rådande förhållanden. Oberoende av vilket av dessa sätt att främja biobränslen som används, distributionsskyldighet eller skattesänkning, kan det likväl inte förutsättas att den mängd biodrivmedel som behövs skall produceras i Finland av finska råvaror.

Distributionsskyldighet och skattesänkning kan även kombineras på olika sätt. Härvid är skattesänkningen emellertid förenad med ovan nämnda problem.

3.3. De viktigaste förslagen

De viktigaste bestämmelserna i lagen om främjande av användningen av biodrivmedel gäller den skyldighet att varje år leverera till konsumtion en viss minsta andel biodrivmedel som påförs drivmedelsdistributörerna, den anmälningsskyldighet hos drivmedelsdistributörerna som är nödvändig för övervakningen av distributionsskyldigheten, de påföljdsavgifter som påförs en distributör som helt eller delvis försummar sin distributionsskyldighet samt möjligheten att ansöka om lindring eller avlyftning av skyldigheten av orsaker som kan betraktas som oöverstigliga hinder. Dessutom innehåller lagen en bestämmelse om märkning av distributionsställen.

Lagen skall tillämpas på drivmedelsdistributörer, vilka definieras i enlighet med bestämmelsen om accisskyldighet i lagen om accis. Lagen skall däremot inte tillämpas på statens beredskapslager och inte heller sådana drivmedelsdistributörer som, med beaktande av lagens syfte, bara levererar små mängder drivmedel till konsumtion.

Enligt den föreslagna lagen skall drivmedelsdistributörerna åläggas att årligen leverera en minsta andel biodrivmedel till konsumtion. Denna andel skall årligen ökas så att den år 2008 motsvarar minst två procent av det totala energiinnehållet i den motorbensin och dieselolja och de biobränslen som en drivmedelsdistributör levererar till konsumtion. År 2009 skall andelen enligt förslaget vara minst 4 procent och från och med år 2010 varje år minst 5,75 procent. På så sätt överensstämmer skyldigheten med referensvärdet för år 2010 i biodrivmedelsdirektivet.

Finland har med statsrådets förordning om kvalitetskraven på motorbensin och dieselolja (1271/2000) genomfört Europaparlamentets och rådets direktiv 98/70/EG om kvaliteten på bensin och dieselbränslen och om ändring av rådets direktiv 93/12/EEG, det så kallade bränsledirektivet. Enligt förordningen är det inte möjligt att kräva att varje liter drivmedel måste innehålla en viss mängd biodrivmedel. Det har inte heller ansetts nödvändigt att särskilt favorisera något enskilt biodrivmedel, t.ex. bioetanol, biodiesel eller

biogas, utan distributörerna skall själva få bestämma hur de uppfyller sin skyldighet. Det bör likväl observeras att gällande föreskrifter om bränslekvalitet måste uppfyllas.

Gällande kvalitetskrav för drivmedel sätter gränser för de högsta möjliga mängderna biobränslen i olika drivmedel. Bensin och dieselolja kan innehålla en tillsats av bioetanol respektive biodiesel på högst 5 volymprocent, vilket för etanolen ger en energiandel om dryg tre procent och för biodieseln ca 4,7 procent. I målnivån för 2010 har regeringen utgått från att EU-kommissionen, i enlighet med vad den meddelat, kommer att föreslå ändringar i kvalitetskraven för drivmedel, och att ändringarna år 2010 kommer att ha trätt i kraft och vara genomförda nationellt så att nämnda biodrivmedel kan blandas i bensin och dieselolja i sådana mängder att skyldigheten för år 2010 kan uppfyllas. Av denna orsak skall målet 5,75 procent för år 2010 sättas i kraft genom förordning av statsrådet ifall nämnda förutsättningar uppfylls. Om så inte sker, ges ett förslag till lagändring om nivån på distributionskyldigheten för år 2010 och framåt.

Efterfrågan på biodrivmedel växer kraftigt i hela världen, och produktionskapaciteten kan därför bli en begränsande faktor. Genom att successivt öka den andel biodrivmedel som drivmedelsdistributörerna är ålagda att leverera vill regeringen förebygga problem som kan uppstå med tillgången på biodrivmedel, om man kräver att den minsta tillåtna andelen biodrivmedel på kort tid höjs till en hög nivå. För den händelse att det skulle uppstå sådana exceptionella situationer där biodrivmedel av på grund av oförutsägbara omständigheter inte finns att tillgå, eller om det skulle komma fram andra skäl som kan ses som oöverstigliga hinder, innehåller lagen likväl en möjlighet att hos handels- och industriministeriet ansöka om lindring eller avlyftning av skyldigheten. För att skyldigheten skall kunna genomföras flexibelt, kan drivmedelsdistributören även uppfylla sin skyldighet genom att avtala om att överföra skyldigheten till en annan distributör som omfattas av lagen.

Om marknaden för biodrivmedel utvecklas

så att det uppstår en obalans mellan utbud och efterfrågan som leder till problem av permanent natur med antingen en kostnadsnivå som kan anses vara orimlig eller otillräcklig tillgång, kommer regeringen att se över nivån på distributionsskyldigheten och framlägga nödvändiga förslag om lindringar av skyldigheterna.

För övervakningen av att drivmedelsdistributörerna uppfyller sin skyldighet svarar Tullverket. Övervakningen skall basera sig på en anmälan som distributörerna årligen lämnar till tullmyndigheten. I denna anmälan skall energiinnehållet i den motorbensin och dieselolja och de biodrivmedel som levererats till konsumtion under det förra kalenderåret anges för varje produkt. Distributören måste för detta ändamål föra bok över leveranserna på ett sådant sätt att nämnda uppgifter framgår. De årligen anmälda uppgifterna gör det möjligt att följa upp hur väl ökningen i användningen av biodrivmedel motsvarar uppställda mål. Tullmyndigheten har rätt att kontrollera uppgifternas riktighet i efterhand genom bokföringskontroller.

När en drivmedelsdistributör, vars försäljning omfattas av lagen, försummat sin skyldighet skall en påföljdsavgift påföras distributören. Påföljdsavgiften bestäms av tullmyndigheten. Den skall fastställas utifrån den mängd biodrivmedel som drivmedelsdistributören under året i fråga borde ha levererat till konsumtion enligt skyldigheten att leverera en minsta andel biodrivmedel beräknad enligt energiinnehåll. För att alternativet att försumma skyldigheten att leverera biodrivmedel inte skall bli attraktivt, måste påföljdsavgiften vara tillräckligt hög i jämförelse med den tilläggskostnad som uppstår på grund av tillsatsen av biodrivmedel. Den föreslagna storleken på avgiften är 0,04 euro per megajoule. Lagen medför även andra skyldigheter, exempelvis skyldigheten att föra bok och tillhandahålla uppgifter, som om de försummas kan leda till en felavgift.

Bioetanol och biodiesel som används i fordon i ren form eller som tillsats i andra bränslen måste uppfylla kvalitetskrav genom vilka säkerställs att motorn fungerar optimalt och att de krav som gäller utsläppen uppfylls.

Statsrådets förordning om kvalitetskraven på motorbensin och dieselolja och de tekniska standarderna begränsar för närvarande den maximala volymandelen bioetanol och konventionell biodiesel till fem procent. Det finns emellertid bränslen som står utanför bränsledirektivet, t.ex. bränslet E85, där etanolens andel är 85 procent. Ett sådant bränsle kan inte användas i konventionella fordon. När ett drivmedel som består av derivat av mineralolja med en tillsats av biodrivmedel på över fem volymprocent i form av metylestrar av fettsyror (FAME), dvs. traditionell biodiesel eller bioetanol, förutsätter biodrivmedelsdirektivet att distributionsställena använder en särskild märkning av vilken biodrivmedlets volymandel framgår. Den föreslagna lagen genomför motsvarande artikel i direktivet.

4. Propositionens konsekvenser

4.1. Ekonomiska konsekvenser

Produktionskostnaderna för biodrivmedel har varit högre än för traditionella drivmedel baserade på mineralolja. Detta beror i synnerhet på att råvarorna för biodrivmedel är dyrare. Att ta i bruk biodrivmedel medför således tilläggskostnader för landets ekonomi. Införs en skyldighet att distribuera biodrivmedel faller tilläggskostnaderna för användningen av biodrivmedlen på trafiksektorn. Sålunda har åtgärden inte till några stora återverkningar på statens ekonomi, utan tilläggskostnaderna täcks genom höjda konsumentpriser för drivmedel.

De tilläggskostnader som användningen av biodrivmedel medför beror dels på hur priserna på biodrivmedel utvecklas, dels på priset på traditionella drivmedel på världsmarknaden. Följaktligen är det svårt att göra noggranna uppskattningar av hur stora kostnaderna kommer att bli. Målet 5,75 procent för år 2010 har bedömts medföra tilläggskostnader i storleksklassen 100–150 miljoner euro. Omräknad enligt den totala försäljningen av bensin och dieselolja år 2005 blir den genomsnittliga tilläggskostnaden per liter drivmedel uppskattningsvis 2–3 cent.

Hur kostnaderna kommer att fördela sig mellan privat biltrafik och yrkestrafik beror

på hur de distributörer som omfattas av skyldigheten väljer att uppfylla denna. Om tyngdpunkten kommer att ligga på användningen av bioetanol, faller en större del av kostnaderna på privatbilisterna (bensindrivna fordon). Kommer tyngdpunkten däremot att ligga på biodiesel, är det yrkestrafikanterna som får bära merparten av tilläggskostnaderna. Hur användningen av biodrivmedel kommer att fördela sig på de olika drivmedlen är inte möjligt att förutse exakt. På detta inverkar deras inbördes prisförhållande och tillgänglighet samt de begränsningar för blandning med traditionella drivmedel som följer av nuvarande kvalitetskrav för drivmedel.

Att införa en distributionsskyldighet bedöms likväl vara det kostnadseffektivaste sättet att föra ut biodrivmedel på marknaden, eftersom aktörerna inom oljebranschen kommer att sträva efter största möjliga effektivitet vid anskaffningen och marknadsföringen av biodrivmedel.

4.2. Konsekvenser för företag

Konsekvenserna har inte bedömts ur ett enskilt företags perspektiv, eftersom utredningar som gäller enskilda företag inte finns tillgängliga offentligt. Föremålet för analysen är därför ett genomsnittligt företag i branschen.

Företagsverksamheten inom drivmedelsbranschen är i huvudsak global, och företagen är stora. I Finland har branschen särdraget att det bara finns ett företag som raffinerar drivmedel.

Under definitionen på drivmedelsdistributörer faller förutom de stora bolagen även några tiotal små företag och privatpersoner som importerar bränslen närmast för eget bruk. Den mängd drivmedel som dessa aktörer för ut på marknaden är, med hänsyn till lagens syfte, obetydlig och de kostnaderna som en skyldighet för dessa att blanda i biodrivmedel skulle bli stora i relation till den nytta det skulle ge. Dessa små aktörer lämnas därför utanför lagens tillämpningsområde, vilket sker genom en bestämmelse enligt vilken lagen bara gäller drivmedelsdistributörer som under ett kalenderår levererar motorbensin, dieselolja

eller biobränslen till en sammanlagd mängd av över en miljon liter. Med denna gränsdragning kommer lagen enligt uppgifter från beskattningen för år 2005 att gälla ca 10 företag.

Skyldigheten att leverera biodrivmedel till konsumtion kommer att medföra kostnader för berörda företag både inom affärsverksamheten och administrativt. Att skaffa och lagra biodrivmedel och blanda dem i bensin och dieselolja förutsätter investeringar, t.ex. tankar, blandningsutrustning och styrsystem.

Företagen måste årligen lämna en anmälan till tullmyndigheten av vilken framgår hur mycket motorbensin, dieselolja och biodrivmedel som företagen levererat för att göra det möjligt att övervaka att skyldigheten uppfylls. För detta ändamål skall företagen föra bok över leveranserna på ett sådant sätt att levererade mängder, biobränslets energiinnehåll och övriga uppgifter som behövs för övervakningen av efterlevnaden av lagen framgår. Att registrera och anmäla dessa uppgifter medför kostnader för företagen varje år.

4.3. Konsekvenser för myndigheterna

Den föreslagna biodrivmedelslagen medför nya myndighetsfunktioner. Beredningen av sådan lagstiftning som gäller främjande av användningen av biodrivmedel samt allmän styrning skall skötas av handels- och industriministeriet i samarbete med kommunikationsministeriet, jord- och skogsbruksministeriet, finansministeriet och miljöministeriet. Handels- och industriministeriet skall ansvara för behandlingen av ansökningar om undantag på grund av oöverstigliga hinder. Detta förutsätter sannolikt inte något betydande behov av ökade personalresurser. Den övervakning som lagen förutsätter, uppföljningen av de mängder motorbensin, dieselolja och biodrivmedel som årligen levererats till konsumtion, fastställandet av påföljdsavgifter och felavgifter samt kontroller och granskningar skall enligt lagförslaget skötas av Tullverket.

De uppgifter som fastställs i lagen är nya, fastän övervakningen av distributionen av biodrivmedel indirekt tangerar Tullverkets

uppgifter vid uppbörden accis på flytande bränslen, särskilt i fråga om de kontroller som gäller drivmedelsdistributörer. För att Tullverket skall kunna sköta dessa uppgifter måste personalresurserna ökas. Resursbehovet vid Tullverket är uppskattningsvis 1—2 manår.

Ändring av beslut om påföljdsavgifter får enligt förslaget sökas genom besvär hos förvaltningsdomstol, medan ändring av beslut gällande oöverstigligt hinder får sökas hos högsta förvaltningsdomstolen. För behandlingen av sådana besvärssärenden behövs enligt regeringens bedömning ingen ökning av personresurserna vid förvaltningsdomstolarna.

4.4. Konsekvenser för försörjningssäkerheten

Verkningarna på den nationella försörjningssäkerheten av att biodrivmedel tas i bruk beror på i vilken utsträckning drivmedlen produceras i Finland. Eftersom vägtransporterna för närvarande är nästan helt beroende av olja, förbättrar produktion av biodrivmedel i Finland av inhemska råvaror säkerheten inom energiförsörjningen i överensstämmelse med statsrådets mål. Om det i Finland, särskilt i ett längre tidsperspektiv, uppstår en produktion av andra generationens biodrivmedel baserad på biomassa från skogen, genom vilken en betydligt större del av de traditionella drivmedlen kan ersättas än med nuvarande biodrivmedel, kan försörjningssäkerheten och även krisberedskapen väsentligt förbättras.

Foderindustrin använder en betydande del av den skörd av foderspannmål och oljeväxter som säljs på marknaden. I Finland används vid utfodring av boskap ca 400 000 ton tillskottsprotein. Tillverkningen av inhemskt växtprotein har tillväxtpotential, eftersom självförsörjningsgraden för tillskottsprotein för närvarande är knappt 15 procent. Finland har således, i likhet med hela EU, underproduktion av tillskottsprotein. Den egna oljeväxtproduktionen har följaktligen en stor betydelse även för försörjningssäkerheten. För att trygga försörjningssäkerheten innehåller säkerhetsupplagen både rybs och

soja. Dessutom hör rybsen till de växter vars förädling bekostas av Försörjningsberedskapscentralen.

Enligt beräkningar utförda av den finska foderindustrin uppstod vid en tillverkning av biodrivmedel baserad på inhemska råvaror (korn, vete, sockerbetor, rybs/raps) proteinrika biprodukter som kunde användas i djurfoder kvantiteter som är mångdubbla jämfört med den nuvarande produktionen av växtprotein. Till exempel erhöles drygt 200 000 ton proteinfoder av spannmål och ca 250 000 ton rybskross (8–12 procent torrsustans), om biodrivmedel producerades i en mängd motsvarande andelen 5,75 procent. Detta innebar en höjning av självförsörjningsgraden i fråga om växtprotein från nuvarande 15 procent till över hälften. Å andra sidan kunde så stora mängder av ovan nämnda foderråvaror inte utnyttjas effektivt, eftersom sojakross exempelvis är en lämpligare råvara för svinfoder och fjäderfäfoder. Fastän det är viktigt att öka självförsörjningsgraden på proteinfoder, krävs flerårig forskning och produktutveckling innan råvaror för växtprotein kan bytas ut i djurfoder. De foderspannmålsfraktioner som uppstår vid framställningen av bioetanol kunde ersätta spannmål som djurfoder.

4.5. Konsekvenser för miljön

De nuvarande biodrivmedlen medför inte med nuvarande fordon några betydande fördelar när mängden skadliga utsläpp skall minskas till följd av strängare bestämmelser om utsläpp. Genom användning av natur- och biogas samt andra generationens biodrivmedel i höga koncentrationer kan utsläppen likväl reduceras, i synnerhet i tätortstrafiken.

I fråga om utsläpp ligger fördelen med bio drivmedel i trafiken närmast i möjligheten att minska utsläppen av växthusgaser. När bensin och dieselolja ersätts med biodrivmedel, inverkar både andelen biobränsle i drivmedlet och de utsläpp av växthusgaser som uppstår vid produktionen av råvaran och framställningen av drivmedlet på de totala utsläppen av växthusgaser.

De möjligheter som biodrivmedlen erbjuder för att begränsa utsläppen av

växthusgaser är i högsta grad bränslespecifika, och beror exempelvis på vilka råvaror och metoder att producera dessa som används samt på processerna som används vid förädlingen av bränslet och eventuell nyttoanvändning av biprodukter. Vid framställningen av biodrivmedel krävs ofta förhållandevis mycket energi, t.ex. om förädlingsgraden är hög. Den mängd energi av fossilt ursprung som krävs varierar enligt produktionskedjan, men i allmänhet är åtminstone en del av energin fossil. När förädlingsgraden höjs kan den energiinsats som krävs ofta utgöra en betydande del av energiinnehåller i det producerade bränslet.

Produktion av etanol ur korn och biodiesel ur rybs minskar inte nödvändigtvis utsläppen av växthusgaser utan kan tvärtom öka utsläppen i jämförelse med motsvarande fossila bränslen. De absoluta utsläppen kan likväl minska i jämförelse med nuläget, ifall odlingskedjan optimeras för att minska utsläppen av växthusgaser. En central faktor som kan förbättra kornetanolens och rybsdieselns växthusgasbalans är energianvändning av biomassan från strån, såsom korn, halm och rybs.

Andra generationens biodrivmedel baserade på avverkningsrester och rörfilen är vid en jämförelse med fossila drivmedel betydligt fördelaktigare med hänsyn till utsläppen av växthusgaser än kommersiella biodrivmedel producerade ur åkerbiomassa.

Utsläppen av växthusgaser enligt FN:s klimatavtal och Kyotoprotokollet beräknas och rapporteras till avtalssystemet enligt platsen där utsläppen uppstår och enligt verksamhetssektorn. Utsläppen i trafiken hör till energisektorns utsläpp. Utsläpp som uppstår vid odling av biomassa hör däremot till jordbrukets utsläpp. När de verkliga utsläppen för en viss produktionskedja eller användningscykel beräknas överensstämmer de sammanlagda mängderna inte alltid med de utsläpp som rapporterats i Kyotoprotokollet. Om kedjorna inbegriper verksamheter i flera olika stater blir analysen särskilt komplicerad. Vid en analys av kedjornas totala växthusgasbalans skall tyngdpunkten emellertid ligga på de verkliga sammanlagda utsläppen, oberoende av hur utsläppen för närvarande definieras i Kyotoprotokollet.

Den utsläppsreduktion som Finland genom användning av biodrivmedel kan nå med avseende på sina skyldigheter enligt Kyotoavtalet och den nationella växthusgasinventeringen beror således helt på i vilken mån förädlingskedjan för de biodrivmedel som kommer att användas är förlagd till Finland. Import av biodrivmedel eller råvaror för biodrivmedel minskar utsläppen nationellt. Eftersom växthusgaserna är ett globalt problem, är det likväl inte på lång sikt motiverat att bedöma den nytta som nås enbart utifrån kortsiktiga nationella effekter på utsläppen.

4.6. Samhälleliga konsekvenser

Produktion av biodrivmedel skulle kunna medföra nya användningsmöjligheter för åkerväxter och därigenom bidra till utvecklingen av landsbygden. Om Finland börjar producera biodrivmedel ur inhemska råvaror, kommer produktionen för jordbrukaren att innebära en kompletterande inkomstkälla eller en möjlighet till fortsatt utkomst. En produktionsanläggning för biodrivmedel skapar, beroende på anläggningens storlek och processer, 30–40 nya arbetsplatser. Den nya teknik för produktion av biodrivmedel som utvecklas i Finland kan ha en betydande exportpotential. Tillverkning och export av anläggningar och utrustning skulle direkt ha en betydande sysselsättande effekt.

5. Beredningen av propositionen

5.1. Beredningsskeden och beredningsmaterial

Handels- och industriministeriet lät år 2004 tillsammans med finansministeriet utföra en bakgrundsundersökning om produktion och användningen av biodrivmedel i Finland. I undersökningen behandlades mångsidigt användningen av biomassa som drivmedel, nuläget inom produktionen av biodrivmedel i olika länder, utsikterna i fråga om utveckling av ny produktionsteknik, användningsegenskaperna hos olika biodrivmedel, utsläpp och möjliga åtgärder i Finland.

Handels- och industriministeriet tillsatte

den 14 oktober 2005 en arbetsgrupp, vars uppgift var att bereda förslag till åtgärder genom vilka användningen av biodrivmedel i Finland kan höjas till fem procent och att bedöma hur snabbt målet kan nås. Arbetsgruppen skulle även bedöma långsiktiga mål i fråga om ibruktagande av alternativa drivmedel samt i vilken mån och på vilket sätt en sådan användning kan grunda sig på biodrivmedel producerade av inhemska råvaror. Till arbetsgruppens uppgifter hörde däremot inte att utarbeta ett lagförslag.

Som grund för målen skulle arbetsgruppen utvärdera tekniska alternativ för produktion och användning, den sammanlagda nytta som biodrivmedel och andra alternativa drivmedel kan ge och de kostnader för samhällsekonomin, konsumenterna och staten som uppstår när de tas i bruk, samt produceras eller importeras eller vid både produktion och import.

Arbetsgruppen hörde under arbetets gång olika intressegrupper och företag och flera experter samt arrangerade en debatt i form av ett seminarium för särskilt inbjudna deltagare. Dessutom mottog arbetsgruppen skriftliga utlåtanden och PM från flera aktörer i branschen.

Arbetsgruppen lämnade sitt betänkande till handels- och industriministeriet den 10 mars 2006. I betänkandet föreslog arbetsgruppen bland annat en modell med skyldighet att distribuera biobränslen, enligt vilken biodrivmedlens andel skulle öka årligen så att den år 2008 skulle vara en procent, år 2009 två procent och år 2010 tre procent. Arbetsgruppen föreslog också att ett särskilt program skulle startas för utveckling av ny teknik för produktion av biodrivmedel i Finland.

Regeringens proposition med förslag till lag om främjande av användningen av biodrivmedel har beretts av handels- och industriministeriet utgående från arbetsgruppens förslag. Regeringspartierna nådde den 14 september 2006 en överenskommelse om nivåerna på den distributionsskyldighet som ingår i lagförslaget och om en tidplan för när dessa nivåer skall införas.

5.2. Remissyttranden och hur de har beaktats

Begäran om utlåtanden

Handels- och industriministeriet begärde i ett brev daterat den 28 juli 2006 utlåtanden om regeringens propositionsutkast. I utkastet som skickades på remiss föreslogs att drivmedelsdistributörerna åläggs att årligen leverera biodrivmedel till en mängd som utgör en viss minsta andel av de totala drivmedelsleveranserna, så att denna andel är minst en procent år 2008, minst två procent år 2009 och minst tre procent från och med år 2010.

Utlåtanden begärdes av handels- och industriministeriets närings-, marknads- och teknologiavdelning, kommunikationsministeriet, jord- och skogsbruksministeriet, justitieministeriet, finansministeriet och miljöministeriet. Utlåtanden begärdes även av följande myndigheter och verk: Försörjningsberedskapscentralen, Konkurrensverket, Konsumentverket, Forskningscentralen för jordbruk och livsmedelsekonomi MTT, Teknologiska utvecklingscentralen Tekes, Tullstyrelsen och Statens tekniska forskningscentral VTT.

Utlåtande begärdes också av följande instanser: ABC/SOK, ConocoPhillips Finland Ab, Oy Esso Ab, Greeni Oy, Neste Oil Abp, Oy Shell Ab, Suomalainen Energiaosuuskunta SEO, Oy Teboil Ab, Bilimportörerna rf, Finlands Näringsliv EK, Livsmedelsindustriförbundet rf, Energiindustrin rf, FINBIO – Finlands Bioenergiförening rf, Kuluttajat-Konsumenterna rf, Bussförbundet, Centraförbundet för lant- och skogsbruksproducenter MTK rf, Skogsindustrin rf, Finlands Bensin- och Trafikservicehandlarförbund FBF rf, Finska Biodieselföreningen rf, Finlands Transport och Logistik SKAL rf, Finlands Konsumentförbund rf, Finlands Kommunförbund, Finlands naturskyddsförbund rf, Finlands Lokaltrafikförbund rf – PLL, Företagarna i Finland rf och Olje- och Gasbranschens Centralförbund.

Dessutom lämnade följande instanser på

eget initiativ utlåtanden till handels- och industriministeriet: Automobilförbundet rf, Bionova Engineering, Bioste Oy och Finlands Biogasförening rf.

Synpunkter som framlagts i utlåtandena

Remissinstanserna såg överlag propositionens huvudsakliga syfte, att öka användningen av biodrivmedel, som ett eftersträvarsvärt mål. Några av remissinstanserna ansåg användningen av biobränslen i fordon vara icke-kostnadseffektiv i jämförelse med användningen av biobränslen för annan energiproduktion.

Av remissinstanserna stödde 20 en distributionsskyldighet för drivmedelsdistributörerna i någon form. Av dessa föreslog tio att även andra sätt att främja användningen av biodrivmedel skall övervägas, såsom beviljande av skattelättnader för biodrivmedel eller satsningar på forskning om och utveckling av s.k. andra generationens biodrivmedel. Fyra remissinstanser motsatte sig eller för höll sig kritiskt till distributionskyldigheten, och såg skattesänkningar som en bättre lösning, medan 14 inte tog direkt ställning till distributionsskyldigheten som ett sätt att främja användningen av biodrivmedel.

I begäran om utlåtanden efterlystes inte ståndpunkter om nivån på den minsta andel biodrivmedel som distributionsskyldigheten avser, och de flesta remissinstanserna tog inte heller ställning till denna. Fem remissinstanser ansåg de nivåer regeringen framlade i utkastet vara motiverade, medan tre föreslog att högre andelar skulle övervägas. Efter remissbehandlingen har regeringen likväl beslutat att föreslå högre nivåer på skyldigheten än de som ingick i det propositionsutkast om vilka utlåtanden begärdes.

Flera remissinstanser betonade vikten av att kriterierna för en hållbar utveckling, livscykel- och energibalanser eller andra miljöaspekter beaktas vid produktionen av biodrivmedel.

Efter remissbehandlingen har propositionsutkastet ändrats på basis av förslag från Tullverket, justitieministeriet, finansministeriet och miljöministeriet. Dessa

förslag gäller i synnerhet påföljdssystemet och terminologin i
övervakningsmyndighetens befogenheter, lagförslaget.

DETALJMOTIVERING

1. Lagförslag

1 kap. Allmänna bestämmelser

1 §. Lagens syfte. Lagens syfte är att i enlighet med biodrivmedelsdirektivet främja användningen av biodrivmedel som ersättning för motorbensin och dieselolja för transportändamål. Genom att öka användningen av biodrivmedel skall Finland bl.a. förbättra försörjningssäkerheten, bidra till att uppfylla landets åtaganden för att motarbeta klimatförändring och främja användningen av förnybara energikällor.

Genom lagen genomförs biodrivmedelsdirektivet. Direktivet ålägger medlemsländerna att säkerställa att biodrivmedlen åtminstone står för en minsta andel av de drivmedel som säljs på de nationella drivmedelsmarknaderna. För detta ändamål måste medlemsländerna enligt direktivet fastställa nationella mål.

Genom den föreslagna bestämmelsen genomförs artikel 1 i biodrivmedelsdirektivet.

2 §. Definitioner. I denna bestämmelse definieras de centrala begreppen i lagen.

Definitionen av *biodrivmedel* i den första punkten överensstämmer med motsvarande definition i biodrivmedelsdirektivet. Biodrivmedel framställs av biomassa, vilken även definieras i bestämmelsen. Definitionen av biomassa överensstämmer med definitionen av biomassa i biodrivmedelsdirektivet.

Enligt biodrivmedelsdirektivet anses åtminstone följande produkter vara biodrivmedel:

a) bioetanol: etanol som framställs av biomassa och/eller den biologiskt nedbrytbara delen av avfall och som skall användas som biodrivmedel,

b) biodiesel: metylester av dieselkvalitet från vegetabilisk eller animalisk olja, som skall användas som biodrivmedel,

c) biogas: en bränslegas som framställs av biomassa och/eller den biologiskt nedbrytbara delen av avfall, som kan renas

till naturgaskvalitet och som skall användas som biodrivmedel eller vedgas,

d) biometanol: metanol som framställs av biomassa och skall användas som biodrivmedel,

e) biodimetyleter: dimetyleter som framställs av biomassa och skall användas som biodrivmedel,

f) bio-ETBE (etyltertiärbutyleter): ETBE som framställs av bioetanol. Volymandelen biodrivmedel i bio-ETBE beräknas till 47 procent,

g) bio-MTBE (metyltertiärbutyleter): bränsle som framställs av biometanol. Volymandelen biodrivmedel i bio-MTBE beräknas till 36 procent,

h) syntetiska biodrivmedel: syntetiska kolväten eller blandningar av syntetiska kolväten, som framställs av biomassa,

i) bioväte: vätgas som framställs av biomassa och/eller den biologiskt nedbrytbara delen av avfall och som skall användas som biodrivmedel,

j) ren vegetabilisk olja: olja framställd från oljeväxter genom pressning, extraktion eller jämförbara metoder, rå eller raffinerad men kemiskt oförändrad då den är förenlig med motortyperna och motsvarande utsläppskrav.

Definitionen av *motorbensin* i andra punkten överensstämmer med definitionen av motorbensin i lagen om accis på flytande bränslen.

Definitionen av *dieselolja* i tredje punkten överensstämmer med definitionen av dieselolja i lagen om accis på flytande bränslen.

En *distributör* definieras i fjärde punkten som en drivmedelsdistributör som enligt bestämmelsen om accisskyldighet i lagen om påförande av accis är accisskyldig för den motorbensin och/eller dieselolja som drivmedelsdistributören överlåter till konsumtion eller tar emot. Definitionen innefattar begreppet skattefritt lager, som är ett av de centrala begreppen i lagen om påförande av accis och som definieras i lagen i fråga.

Leverans till konsumtion innebär enligt definitionen i femte punkten leverans av motorbensin, dieselolja eller biodrivmedel

från ett skattefritt lager till accispliktig konsumtion samt mottagande av drivmedel från en annan medlemsstat eller import från ett land utanför gemenskapen till Finland för accispliktig konsumtion, när leverantören är en sådan registrerad eller oregistrerad näringsidkare som avses i lagen om påförande av accis. Definitionen hänger nära samman med tillämpningsområdet för och begreppen i lagen om påförande av accis, bl.a. begreppen accisskyldighet och överlåtande till konsumtion. Emedan överlåtande till konsumtion inte definierats i lagen om påförande av accis, kan den föreslagna lagen inte innehålla en direkt hänvisning till definitionen i lagen om påförande av accis, vilket är fallet i fråga om definitionen av distributör, vilken innehåller en hänvisning till definitionen av skattefritt lager i lagen om påförande av accis. Att överlåta till konsumtion har å andra sidan genom rättspraxis en vedertagen tolkning i samband med påförande av accis. Eftersom tillämpningsområdena för den föreslagna lagen och lagen om påförande av accis inte sammanfaller helt, har det ansetts nödvändigt att välja en definition som stämmer överens med tillämpningen av den föreslagna lagen.

Som leverans till konsumtion anses inte överföringar av motorbensin, dieselolja eller biobränslen mellan distributörer inom systemet med temporär accisfrihet och inte heller överlåtelse av drivmedel för accisfri konsumtion.

Energiinnehåll definieras i sjätte punkten som drivmedlets nedre värmevärde, vilket överensstämmer med definitionen i biodrivmedelsdirektivet. I definitionen anges dessutom värmevärdena för motorbensin, dieselolja och en del biodrivmedel. Från dessa värmevärden beräknas energiinnehållet i bränslena i fråga. Värmevärdet för motorbensin, dieselolja och biodrivmedel kan variera en aning mellan olika produkter, men av administrativa skäl fastställs endast ett värmevärde för varje produkt, och detta måste användas. Värmevärdet bestäms enligt bränslets volym vid 15 grader Celsius (en så kallad normalliter).

Om en distributör levererar till konsumtion ett biodrivmedel, vars värmevärde inte angetts i denna lag, måste distributören ange drivmedlets värmevärde och den standard

som använts vid bestämningen av detta värmevärde i samband med den anmälan som avses i 7 §.

Genom den föreslagna bestämmelsen verkställs artikel 2 i biodrivmedelsdirektivet.

3 §. Tillämpningsområde. Den föreslagna lagen skall tillämpas på sådana drivmedelsdistributörer som uppfyller definitionen i lagen. I bestämmelsen beskrivs även det centrala innehållet i lagen, vilket är en skyldighet för distributörerna i fråga att leverera biobränslen till konsumtion på sätt som fastställs i lagen.

Paragrafens 2 mom. innehåller bestämmelser som avgränsar lagens tillämpningsområde. Lagen skall inte tillämpas på motorbensin eller dieselolja som levereras till konsumtion från statens säkerhetsupplag, eftersom biodrivmedel inte lämpar sig för långvarig lagring.

Lagen skall inte heller gälla drivmedelsdistributörer som till konsumtion levererar drivmedel i små mängder som inte har någon betydelse med hänsyn till lagens syfte. Utanför lagens tillämpningsområde lämnas därför de drivmedelsdistributörer som under ett kalenderår till konsumtion levererar motorbensin, dieselolja och/eller biodrivmedel vars sammanlagda volym uppgår till under en miljon liter. Härigenom lämnas några tiotal företag utanför lagens tillämpningsområde, vilka importerar drivmedel till Finland närmast för eget bruk i egenskap av sådan registrerad eller oregistrerad näringsidkare som avses i lagen om påförande av accis. Dessa företag är visserligen distributörer enligt definitionen i lagförslaget, men att utsträcka de skyldigheter som lagen avser till företagen i fråga är inte ändamålsenligt när de kostnader som skyldigheten att leverera biodrivmedel skulle medföra för företagen ställs i relation till mängden levererat drivmedel och även de administrativa kostnader för myndigheterna som övervakningen skulle medföra. För den sammanlagda konsumtionen av biodrivmedel har denna avgränsning av lagens tillämpningsområde inte någon praktisk betydelse, eftersom de importerande företagen i fråga bara står för uppskattningsvis 0,02 procent av det drivmedel som levereras till konsumtion. Även sådana personer och företag som

sysslar med tillverkning av biodrivmedel i liten skala ställs enligt förslaget utanför lagens tillämpningsområde, och de behöver därför inte lämna en sådan anmälan om leverans av biodrivmedel till konsumtion som avses i denna lag.

4 §. Behörig myndighet och tystnadsplikt. Enligt denna bestämmelse skall Tullverket övervaka att bestämmelserna i den föreslagna lagen och i sådana föreskrifter som ges med stöd av lagen efterlevs, och sörja för att lagen verkställs. För att tullmyndigheten skall kunna sköta sitt uppdrag i samband med övervakning och uppföljning av lagen, skall myndigheten ges befogenheter som motsvarar de befogenheter tullmyndigheten har enligt lagen om påförande av accis för att verkställa och övervaka uppbörden av accis. Bestämmelser om dessa befogenheter ingår i 15 och 18 kap. i lagen om påförande av accis.

I paragrafens 2 mom. fastställs tullmyndighetens skyldighet att hemlighålla sådana uppgifter och handlingar som den erhållit med stöd av denna lag samt myndighetens rätt att under vissa förutsättningar lämna sådana uppgifter vidare. På skyldigheten att hålla uppgifter hemliga och rätten att lämna uppgifter vidare tillämpas kap. 16 i lagen om påförande av accis. Tullmyndigheten skall enligt lagförslaget ha rätt att lämna uppgifter och handlingar till handels- och industriministeriet för att ministeriet skall kunna sköta sina åligganden enligt denna lag och för att genomföra den rapportering som avses i biodrivmedelsdirektivet.

2 kap. Skyldighet att distribuera biodrivmedel

5 §. Leverans av biobränslen till konsumtion. I paragrafen ingår det centrala innehållet i lagen, dvs. den skyldighet att till konsumtion leverera en minsta mängd biodrivmedel som skall åläggas distributörerna. Den minsta mängd biodrivmedel som en distributör bör leverera till konsumtion skall beräknas på energiinnehållet i all motorbensin och dieselolja och allt biodrivmedel som distributören under året i fråga levererar till konsumtion.

Den minsta andel biodrivmedel som måste levereras till konsumtion skall höjas stegvis enligt 2 och 3 mom. i paragrafen.

6 §. Överenskommelser mellan distributörer. En drivmedelsdistributör kan enligt lagförslaget uppfylla sin skyldighet att leverera biodrivmedel till konsumtion genom att ingå avtal med en annan distributör om att sist nämnda distributör till konsumtion levererar en sådan mängd biodrivmedel som svarar mot den först nämnda distributörens minsta andel enligt lagen. Med hänsyn till systemets funktion och klarhet är det emellertid viktigt att ansvaret för att distributionsskyldigheten uppfylls och för de påföljder som fastställs om denna skyldighet försummas alltid ligger hos distributören själv. Härigenom kommer eventuella oklarheter i det avtalade arrangemanget inte att inverka på genomförandet av målen i den föreslagna lagen eller på uppfyllandet av distributörernas skyldighet.

En kopia av ett sådant avtal mellan distributörer som avses här skall lämnas till tullmyndigheten i samband med den anmälan som avses i 7 §.

7 §. Redovisningsskyldighet. Övervakningen av hur en distributör uppfyller sin skyldighet att leverera biodrivmedel till konsumtion skall basera sig på den redovisningsskyldighet som åläggs distributören enligt den föreslagna bestämmelsen. Distributören skall varje år för tullmyndigheten produktvis redovisa energiinnehållet i den motorbensin och dieselolja och i de biodrivmedel som distributören levererat till konsumtion under föregående kalenderår. Tullmyndigheten skall utgående från uppgifterna i denna anmälan kontrollera att distributören uppfyllt sin skyldighet att leverera biodrivmedel till konsumtion. I praktiken kommer riktigheten av de uppgifter som getts likväl att verifieras först i samband med bokföringskontroller som utförs i efterhand.

En distributör som har avtalat om att helt eller delvis sköta en annan distributörs skyldighet att leverera biodrivmedel till konsumtion skall i sin anmälan tydligt specificera den mängd som han eller hon levererat till konsumtion för sin avtalspartners räkning. Även den avtalspart som genom avtalet överfört sin

distributionsskyldighet skall lämna en sådan anmälan som avses i denna bestämmelse för den motorbensin och dieselolja som parten levererat till konsumtion.

Den anmälan som avses ovan skall lämnas till tullmyndigheten på hemorten senast den 31 mars året efter det år som anmälan avser.

8 §. Skyldighet att föra bok. En distributör skall föra bok över de mängder drivmedel som levereras till konsumtion för att möjliggöra övervakning av andelen biodrivmedel. Av denna bokföring skall framgå de mängder motorbensin, dieselolja och biodrivmedel som distributören levererat till konsumtion och för biodrivmedlens del även deras energiinnehåll. Hur länge och i vilken form detta bokföringsmaterial måste bevaras anges i bestämmelserna om bokföring i lagen om påförande av accis. Sålunda skall materialet bevaras under fyra kalenderår.

9 §. Distributörens och utomståendes skyldighet att lämna uppgifter. Tullmyndighetens rätt att få de uppgifter som behövs för att övervaka efterlevnaden av denna lag samt distributörens och utomståendes skyldighet att lämna sådana uppgifter definieras i enlighet med tillämpliga bestämmelser i lagen om påförande av accis. På denna grund blir distributören bland annat skyldig att tillåta att tullmyndigheten kontrollerar bokföringsmaterialet i önskad form och att även i övrigt bistå vid utförandet av kontrollen. En utomstående är enligt lagförslaget skyldig att på skriftlig begäran av myndigheten ge sådana uppgifter som den har i sin ägo och som behövs för bestämningen av en sådan påföljdsavgift som avses i 11 § eller för ett besvärssärende som gäller en påföljdsavgift. I praktiken kan dessa jämförelseuppgifter från av utomstående t.ex. vara uppgifter som rör anskaffning av biodrivmedel eller inköp av råvaror för biodrivmedel.

10 §. Force majeure. I denna paragraf ingår en bestämmelse om att en distributör som på grund av ett oöverstigligt hinder inte kan uppfylla sin skyldighet att leverera biodrivmedel till konsumtion enligt lagförslaget, kan ansöka om att skyldigheten lindras eller helt och hållet avlyftas. Som oöverstigligt hinder betraktas en händelse

eller situation som till sin karaktär är helt exceptionell och oförutsebar. Ett exempel på en sådan situation kan vara en olycka eller annan oförutsebar händelse i en betydande produktionsanläggning för biodrivmedel som leder till ett långvarigt avbrott i produktionen.

Enligt 2 mom. i paragrafen skall ansökan inom en tidsperiod som specificeras i 7 § lämnas till handels- och industriministeriet, som fattar beslut i ärendet. Genom en sådan ansökan blir distributören inte befriad från skyldigheten att lämna den anmälan till tullmyndigheten som avses i 7 §. I samband med denna anmälan bör en kopia av ansökningen lämnas till tullmyndigheten.

3 kap. Påföljder och ändringsökande

11 §. Påföljdsavgift. En distributör som inte till konsumtion levererat den minsta andel biodrivmedel som bestäms enligt 5 §, är enligt 1 mom. i paragrafen skyldig att betala en påföljdsavgift som beräknas enligt andelen biodrivmedel i fråga. Huruvida distributören försummat skyldigheten att leverera biodrivmedel till konsumtion avgörs enligt den föreslagna lagen utifrån den anmälan som distributören lämnat enligt 7 § 1 mom. Storleken på påföljdsavgiften är enligt förslaget 0,04 euro per megajoule. Om distributören delvis har uppfyllt sin skyldighet, skall detta beaktas genom att påföljdsavgiften sänks i motsvarande grad.

I 2 mom. i paragrafen bestäms om fastställandet av påföljdsavgifter. En påföljdsavgift skall fastställas utan dröjsmål och senast före utgången av det kalenderår då anmälan lämnats eller hade bort lämnas. I lagen skall även ingå en bestämmelse om retroaktivt påförande av påföljdsavgifter. Övervakningen av denna lag skall i huvudsak ske genom bokföringskontroller som utförs i efterhand.

I praktiken kommer de kontroller som gäller överlåtande av biodrivmedel till konsumtion att ske i samband med granskningen av distributörens accisredovisning. Accis kan utom för det aktuella året uppbäras retroaktivt för de tre föregående kalenderåren, varför accisgranskningarna ofta omfattar denna period. Följaktligen skall påföljdsavgifter

även kunna utdömas retroaktivt för motsvarande period. Påföljdsavgiften skall enligt förslaget kunna uppbäras retroaktivt inom de tre kalenderår som följer efter det år avgiften borde ha fastställts eller blivit felaktigt fastställd. En förutsättning är dessutom att orsaken till att avgiften inte blivit utdömd i normal ordning är försumlighet eller fel i fråga om redovisningsskyldigheten som distributören gjort sig skyldig till.

I paragrafens 3 mom. bestäms om fastställande av påföljdsavgift i fall då distributören ansökt om att få sin distributionsskyldighet lindrad eller avlyft. Oavsett om en sådan ansökan lämnats skall påföljdsavgiften utdömas och distributören måste betala den. Om skyldigheten lindras enligt ansökan, skall motsvarande del av en redan betald påföljdsavgift återbetalas till den sökande. Genom bestämmelsen eftersträvas en jämlik behandling av de distributörer som lagen gäller i situationer där distributörer försöker dra ekonomisk nytta av bestämmelsen om befrielse från skyldigheten i undantagsfall.

12 §. Felavgift. Utom skyldigheten att leverera biodrivmedel till konsumtion, ger lagen distributörerna även andra skyldigheter. En distributör som inte uppfyller en sådan skyldighet kan påföras en felavgift på 500–5000 euro. En sådan administrativ sanktion kan bli aktuell t.ex. när en drivmedelsdistributör lämnar sin anmälan om leverans av biodrivmedel för sent. Likaså kan en felavgift utdömas när en drivmedelsdistributör försummat sin redovisningsskyldighet enligt 8 § eller sin skyldighet att lämna uppgifter enligt 9 §.

Enligt paragrafens 2 mom. skall tullmyndigheten när den överväger storleken på felavgiften beakta hur grov distributörens försumlighet är och om den skett upprepade gånger samt härmed jämförbara omständigheter.

13 §. Ändringssökande. Ändring av tullmyndighetens beslut om påförande av påföljdsavgift eller felavgift eller av handels- och industriministeriets beslut angående oöverstigligt hinder kan enligt förslaget sökas i enlighet med bestämmelserna i förvaltningslagen. Behörig domstol vid sökande av ändring i tullmyndighetens beslut

är behörig förvaltningsdomstol och vid sökande av ändring i ministeriets beslut högsta förvaltningsdomstolen.

4 kap. **Kompletterande bestämmelser och ikraftträdande**

14 §. Kvalitetskraven för drivmedel och märkning av distributionsställen.

I paragrafens 1 mom. fastställs kvalitetskraven för drivmedel som innehåller bibränslen. På sådana drivmedel tillämpas enligt förslaget de föreskrifter om drivmedlens kvalitet som meddelats med stöd av miljöskyddslagen. I praktiken innebär detta att de kvalitetskrav som ges i Statsrådets förordning om kvalitetskraven på motorbensin och dieselolja (1271/2000) skall tillämpas på sådan motorbensin och dieselolja med tillsats av biodrivmedel som levereras till konsumtion.

I paragrafens 2 mom. ingår en bestämmelse enligt vilken distributionsställen, där drivmedel som innehåller etanol eller fettsyrametylester (FAME) med en volymandel som överskrider fem procent levereras, måste vara försedda med en särskild märkning. Genom den föreslagna bestämmelsen genomförs artikel 3 punkt 5 i biodrivmedelsdirektivet.

15 §. Ikraftträdande. Regeringen föreslår att lagen skall träda i kraft den 1 januari 2008, med undantag av 5 § 3 mom., vars ikraftträdande skall regleras i en förordning av statsrådet. Från den 1 januari 2008 skall distributörerna åläggas att leverera biodrivmedel till konsumtion enligt 5 § i den föreslagna lagen. I 5 § 3 mom., som enligt förslaget skall sättas i kraft genom statsrådets förordning, fastställs den minsta andel biodrivmedel som distributörerna måste leverera till konsumtion år 2010 och senare.

Paragrafens 2 mom. innehåller en sedvanlig bestämmelse om ikraftträdandet.

2. **Närmare bestämmelser och föreskrifter**

Lagen om främjande av användningen av biodrivmedel innehåller inga bestämmelser om bemyndiganden att utfärda mera detaljerade bestämmelser eller föreskrifter.

3. Ikraftträdande

Enligt 79 § 3 mom. i grundlagen skall av en lag framgå när den träder i kraft. Av särskilda skäl kan i en lag anges att tidpunkten för ikraftträdandet bestäms genom en förordning. Regeringens avsikt är att den aktuella lagen skall sättas i kraft den 1 januari 2008, med undantag av 5 § 3 mom., vars ikraftträdande skall fastställas genom en förordning som statsrådet utfärdar. I 5 § 3 mom., som alltså enligt förslaget träder i kraft vid en tidpunkt som bestäms genom förordning, fastställs den minsta andelen biodrivmedel som distributörerna skall leverera till konsumtion år 2010 och senare. Den minsta andelen biodrivmedel, som enligt förslaget är 5,75 procent av allt levererat drivmedlets, räknat enligt energiinnehållet, motsvarar det referensvärde som biodrivmedelsdirektivet anger för år 2010. Huruvida den nämnda minsta andelen biodrivmedel verkligen införs beror likväl på om gemenskapsregler och nationella bestämmelser om kvalitetskraven för motorbensin och dieselolja ändras så, att det år 2010 blir möjligt att blanda en sådan mängd etanol i bensin och konventionell biodiesel i dieselolja som motsvarar den fastställda minsta andelen levererat biodrivmedel. Detta förutsätter att bränsledirektivet och standarden EN 590 ändras. Kommissionen har meddelat att den skall lägga fram sina ändringsförslag år 2006. Eftersom ändringsförslagen ännu inte har presenterats och Finland inte ensamt kan påverka behandlingen av förslagen och dess tidplan, kan ikraftträdandet av bestämmelsen om den minsta andelen biodrivmedel år 2010 och senare inte fastställas förrän

gemenskapens bestämmelser om bränslenas kvalitet ändrats. Om gemenskapens bestämmelser inte ändras på detta sätt, måste 5 § 3 mom. i den föreslagna lagen ändras före år 2010 så, att bestämmelsen stämmer överens med gemenskapens bestämmelser om drivmedlens kvalitet. Ovan nämnda skäl kan anses vara sådana särskilda skäl som 79 § 3 mom. i grundlagen är ställer som krav för att den tidpunkt då en bestämmelse i lagen skall träda i kraft skall kunna bestämmas genom en förordning.

4. Förhållande till grundlagen och lagstiftningsordning

Enligt 80 § 1 mom. i grundlagen skall bestämmelser om grunderna för individens rättigheter och skyldigheter utfärdas genom lag. De skyldigheter som fastställs i den föreslagna lagen hindrar inte distributörerna att utöva sin näring, och de gör inte verksamheten tillståndspliktig. Den distributionsskyldighet som den föreslagna lagen påför distributörerna kan inte heller anses strida mot grundlagens bestämmelser om egendomsskydd. Den föreslagna lagen innehåller bestämmelser om sökande av ändring i beslut som fattats med stöd av lagen.

Lagförslaget innehåller inga bestämmelser om bemyndiganden att utfärda mera detaljerade bestämmelser och föreskrifter. Bestämmelserna i lagförslaget står inte i konflikt med 80 § i grundlagen.

Med stöd av ovan framlagda motiveringar anser regeringen att den föreslagna lagen kan stiftas i vanlig lagstiftningsordning.

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

Lag

om främjande av användningen av biodrivmedel i trafiken

I enlighet med riksdagens beslut föreskrivs:

1 kap.

Allmänna bestämmelser

1 §

Lagens syfte

Syftet med denna lag är att främja användningen av biodrivmedel för att motorbensin och dieselolja skall kunna ersättas i trafiken.

Med denna lag genomförs Europaparlamentets och rådets direktiv 2003/30/EG om främjande av användningen av biodrivmedel eller andra förnybara drivmedel, nedan kallat biodrivmedelsdirektivet.

2 §

Definitioner

I denna lag avses med

1) *biodrivmedel* flytande eller gasformigt bränsle som framställs av biomassa och används i trafiken. Med biomassa avses den biologiskt nedbrytbara delen av produkter, avfall och restprodukter från jordbruk, inklusive material av vegetabiliskt och

animaliskt ursprung, skogsbruk och därmed förknippad industri, liksom den biologiskt nedbrytbara delen av industriavfall och kommunalt avfall,

2) *motorbensin* flyktig mineralolja tillhörande position 2710 i tulltariffen som avses i lagen om acciser på flytande bränslen (1472/1994) och som är avsedd att användas som drivmedel i fordon med ottomotor,

3) *dieselolja* dieselolja tillhörande position 2710 i tulltariffen som avses i lagen om acciser på flytande bränslen och som är avsedd att användas som drivmedel i fordon med dieselmotor,

4) *distributör* en distributör av drivmedel, som enligt 10 § 1 mom. i lagen om påförande av accis (1469/1994) är accisskyldig för motorbensin eller dieselolja för användning i trafik och som han levererat till accisbelagd konsumtion från ett skattefritt lager i Finland samt den som enligt nämnda bestämmelse är accisskyldig för motorbensin eller dieselolja som han tagit emot,

5) *leverans till konsumtion* leverans av motorbensin, dieselolja eller biodrivmedel från ett skattefritt lager till accisbelagd konsumtion i Finland eller mottagande från en annan medlemsstat eller import av sådana drivmedel från ett land utanför gemenskapen till accisbelagd konsumtion i Finland,

6) *energiinnehåll* ett drivmedels nedre värmevärde; drivmedlens värmevärden angivna i megajoule per liter (MJ/l) är som följer: motorbensin 32,3 MJ/l, dieselolja 35,7 MJ/l, bioetanol 21,2 MJ/l, biodiesel (FAME) 33,2 MJ/l, syntetisk biodiesel (BTL) och motsvarande 34,4 MJ/l. Värmevärdet för ETBE (etyltertiärbutyleter) är 27,0 MJ/l, varav biobrännslens andel anses vara 47 procent. När energiinnehållet bestäms anses brännsllet vara levererat vid en temperatur av 15 grader Celsius.

När ett biodrivmedel för vilket det nedre värmevärdet inte angetts ovan levereras till konsumtion, måste distributören i samband med den anmälan som avses i 7 § ange värmevärdet för biodrivmedlet i fråga och den standard enligt vilken värmevärdet bestämts.

3 §

Tillämpningsområde

En distributör skall leverera biodrivmedel till konsumtion i enlighet med vad som bestäms nedan.

Lagen tillämpas inte på sådana statliga säkerhetsupplag som avses i lagen om trygghande av försörjningsberedskapen (1390/1992). Lagen tillämpas inte heller på en distributör som under ett kalenderår levererar sammanlagt högst en miljon liter motorbensin, dieselolja och biodrivmedel till konsumtion.

4 §

Behöriga myndigheter och tystnadsplikt

Tullverket skall övervaka efterlevnaden av denna lag och de bestämmelser som meddelats med stöd av den samt sörja för verkställigheten av lagen. För tullmyndighetens befogenheter gäller bestämmelserna i 15 och 18 kap. i lagen om påförande av accis.

I fråga om skyldigheten att hålla de uppgifter och handlingar hemliga som tullmyndigheten erhåller med stöd av denna lag tillämpas bestämmelserna i 16 kap. i

lagen om påförande av accis. Tullmyndigheten får likväl lämna information och handlingar till handels- och industriministeriet för att ministeriet skall kunna sköta sina uppgifter enligt denna lag och för att genomföra den rapportering som avses i biodrivmedelsdirektivet.

2 kap.

Skyldighet att distribuera biodrivmedel

5 §

Leverans av biodrivmedel till konsumtion

En distributör skall år 2008 leverera biodrivmedel till konsumtion (distributionsskyldighet) så att dess andel, räknad enligt energiinnehållet, av den sammanlagda mängd motorbensin, dieselolja och biodrivmedel som distributören levererar under året i fråga är minst två procent.

Andelen biodrivmedel som levereras till konsumtion skall år 2009 vara minst fyra procent.

Andelen biodrivmedel som levereras till konsumtion skall från och med år 2010 varje år vara minst 5,75 procent.

6 §

Avtal mellan distributörer

För att uppfylla sin distributionsskyldighet kan en distributör avtala om att helt eller delvis överföra skyldigheten till en annan distributör. Vid avtalstvist eller om distributionsskyldigheten av något annat skäl som anknyter till avtalet inte uppfyllts, ansvarar varje distributör för uppfyllandet av sin egen distributionsskyldighet och för de påföljder som denna lag föreskriver. En kopia av avtalet skall lämnas till tullmyndigheten i samband med den anmälan som avses i 7 §.

7 §

Redovisningsskyldighet

En distributör skall varje år genom en anmälan skilt för varje produkt redovisa de mängder motorbensin, dieselolja och

biodrivmedel som distributören levererat till konsumtion under det föregående kalenderåret.

En distributör som enligt ett sådant avtal som avses i 6 § levererar biodrivmedel till konsumtion, skall i sin anmälan specificera de mängder biodrivmedel som distributören i enlighet med avtalet levererar till konsumtion.

Anmälan skall lämnas till tullmyndigheten på distributörens hemort senast under marsmånad året efter det år som anmälan avser.

8 §

Redovisningsskyldighet

En distributör skall ha en sådan bokföring, av vilken framgår de mängder motorbensin, dieselolja och biodrivmedel som levererats till konsumtion liksom biodrivmedlens energiinnehåll och övriga uppgifter som är nödvändiga vid övervakningen av efterlevnaden av denna lag.

Hur länge och i vilken form bokföringsmaterialet skall bevaras fastställs i lagen om påförande av accis.

9 §

Distributörers och utomståendes skyldighet att lämna uppgifter

På distributörers och utomståendes skyldighet att lämna uppgifter för övervakning av efterlevnaden och uppföljning av verkställigheten av denna lag och de föreskrifter som utfärdats med stöd av denna lag tillämpas bestämmelserna i 15 kap. i lagen om påförande av accis.

10 §

Force majeure

Om en distributör på grund av exceptionella och oförutsedda ändringar i tillgången på biodrivmedel eller av liknande skäl som kan anses utgöra ett oöverstigligt hinder inte kan uppfylla den distributionsskyldighet som avses ovan, kan handels- och industriministeriet på ansökan

av distributören antingen sänka den procentuella andel biodrivmedel som avses i 5 § eller helt avlyfta distributionsskyldigheten för det kalenderår som ansökan avser.

En ansökan om lindring eller avlyftande av distributionsskyldigheten skall lämnas till handels- och industriministeriet senast vid den tidpunkt som anges i 7 § 3 mom. och en kopia av ansökan skall lämnas till tullmyndigheten i samband med den anmälan som avses i 7 §.

3 kap.

Påföljder och ändringssökande

11 §

Påföljdsavgift

Om en drivmedelsdistributör inte har levererat biodrivmedel till konsumtion enligt 5 §, skall den tullmyndighet som avses i 7 § 3 mom. påföra distributören en påföljdsavgift. Påföljdsavgiften beräknas på den mängd biobränsle som distributören är skyldig att leverera till konsumtion enligt 5 § till den del distributören inte uppfyllt sin skyldighet i enlighet med den anmälan som distributören lämnat enligt 7 § 1 mom. Storleken av påföljdsavgiften är 0,04 euro per megajoule.

Påföljdsavgiften skall påföras under det kalenderår då den anmälan som avses i 7 § 1 mom. lämnats eller borde ha lämnats. Om påföljdsavgift, på grund av att en drivmedelsdistributör helt eller delvis försummat sin redovisningsskyldighet eller lämnat en bristfällig, vilseledande eller felaktig anmälan, inte alls blivit påförd eller påförts till ett för lågt belopp, skall tullmyndigheten påföra distributören en ny påföljdsavgift till det belopp som av ovan beskrivna skäl inte påförts distributören. Påföljdsavgiften skall påföras inom tre år räknat från ingången av det kalenderår som följer efter det kalenderår som avses ovan.

Påföljdsavgift påförs även när en sådan ansökan om lindring eller avlyftning av distributionsskyldighet som avses i 10 § lämnats. Påföljdsavgift återbetalas till den del andelen biodrivmedel som distributören är

skyldig att leverera till konsumtion sänks.

14 §

12 §

Felavgift

Om en drivmedelsdistributör försummat sin skyldighet enligt 7, 8 eller 9 §, kan tullmyndigheten påföra en felavgift, vars storlek är minst 500 euro och högst 5 000 euro.

När storleken på felavgiften bestäms, skall beaktas hur allvarlig förseelsen är, om den skett upprepade gånger samt härmed jämförbara omständigheter.

13 §

Ändringssökande

Beslut som tullmyndigheten eller handels- och industriministeriet fattat med stöd av denna lag kan överklagas enligt bestämmelserna i förvaltningslagen (586/1996).

4 kap.

Kompletterande bestämmelser och ikraftträdande

Kvalitetskrav för drivmedel och markering av distributionsställen

Motorbensin och dieselolja med tillsats av biodrivmedel som levereras till konsumtion skall uppfylla de kvalitetskrav för motorbensin och dieselolja som fastställts med stöd av miljöskyddslagen (86/2000).

Om ett drivmedel innehåller en volymandel bio bränsle, bestående av etanol eller metylester av fettsyra (FAME), som överskrider fem procent, skall de distributionsställen där drivmedlet levereras till konsumtion försees med en särskild märkning som anger denna volymandel.

15 §

Ikraftträdande

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2008. Bestämmelser om när 5 § 3 mom. träder i kraft utfärdas dock genom förordning av statsrådet.

Åtgärder som verkställigheten av lagen förutsätter får vidtas innan lagen träder i kraft.

Helsingfors den 19 oktober 2006

Republikens president

TARJA HALONEN

Handels- och industriminister *Mauri Pekkarinen*