

RP 199/2018 rd

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

PROPOSITIONENS HUVUDSAKLIGA INNEHÅLL

I denna proposition föreslås det att det stiftas en lag om främjande av användningen av biobrännolja. En del av den lätta brännolja som används för uppvärmning, i arbetsmaskiner och i fast installerade motorer ska från och med 2021 ersättas av biobrännolja. År 2028 föreslås distributionsskyldigheten vara 10,0 procent. Påföljdsavgiften för försummelse av distributionsskyldigheten föreslås vara 0,04 euro per megajoule. Förvaltningsförfarandena och behöriga myndigheter är desamma som i lagen om främjande av användningen av biodrivmedel för transport.

I propositionen föreslås dessutom att lagen om främjande av användningen av biodrivmedel för transport ändras så att distributionsskyldigheten skärps från och med 2021. År 2029 föreslås distributionsskyldigheten vara 30,0 procent. Den tilläggsskyldighet som gäller avancerade biodrivmedel ska också skärpas från och med år 2021 så att den år 2030 är 10,0 procentenheten. Dessutom föreslås bestämmelser om en påföljdsavgift för försummelse av tilläggsskyldigheten. Påföljdsavgiften föreslås vara 0,03 euro per megajoule.

Dessutom föreslås att det till lagen om biodrivmedel och flytande biobränslen fogas en hänvisning till lagen om främjande av användningen av biobrännolja.

Lagarna avses träda i kraft den 1 januari 2019.

INNEHÅLL

PROPOSITIONENS HUVUDSAKLIGA INNEHÅLL	1
INNEHÅLL	2
ALLMÅN MOTIVERING	4
1 INLEDNING.....	4
2 NULÅGE	4
2.1 Lagstiftning och praxis.....	4
Lagen om främjande av användningen av biodrivmedel för transport	4
Lagen om punktskatt på flytande bränslen.....	6
Lagen om biodrivmedel och flytande biobränslen.....	6
2.2 Den internationella utvecklingen samt lagstiftningen i utlandet och i EU.....	7
EU-lagstiftningen	7
Utvecklingen i andra länder	8
2.3 Bedömning av nuläget	9
3 PROPOSITIONENS MÅL OCH DE VIKTIGASTE FÖRSLAGEN	10
3.1 Målsättning	10
3.2 Alternativ	10
3.3 De viktigaste förslagen.....	10
4 PROPOSITIONENS KONSEKVENSER	11
4.1 Konsekvenser för miljön.....	11
4.2 Ekonomiska konsekvenser.....	11
Utvecklingen av priset på biodrivmedel	12
Kostnaden för slutförbrukare	14
Direkta konsekvenser för statsfinanserna.....	15
Konsekvenser för samhällsekonomin	15
4.3 Konsekvenser för myndigheterna	16
4.4 Konsekvenser för verksamhetsutövarna	17
Konsekvenser för drivmedelsdistributörer	17
Konsekvenser för distributörer av lätt brännolja.....	17
Konsekvenser för konkurrenssituationen.....	17
5 BEREDNINGEN AV PROPOSITIONEN	18
5.1 Biodrivmedelsarbetsgruppen	18
5.2 Remissyttranden och hur de har beaktats.....	19
6 SAMBAND MED ANDRA PROPOSITIONER.....	20
DETALJMOTIVERING	21
1 LAGFÖRSLAG	21
1.1 Lag om främjande av användningen av biobrännolja	21
1.2 Lagen om främjande av användningen av biodrivmedel för transport	26
1.3 Lagen om biodrivmedel och flytande biobränslen.....	28
2 NÄRMARE BESTÄMMELSER.....	28
3 IKRAFTTRÄDANDE	28
4 FÖRHÅLLANDE TILL GRUNDLAGEN SAMT LAGSTIFTNINGSORDNING	29
LAGFÖRSLAG	31
om främjande av användningen av biobrännolja	31
om ändring av lagen om främjande av användningen av biodrivmedel för transport.....	37
om ändring av 2 § i lagen om biodrivmedel och flytande biobränslen	40

RP 199/2018 rd

BILAGA	41
PARALLELLTEXT	41
om ändring av lagen om främjande av användningen av biodrivmedel för transport.....	41
om ändring av 2 § i lagen om biodrivmedel och flytande biobränslen	45

ALLMÄN MOTIVERING

1 Inledning

Enligt programmet för statsminister Juha Sipiläs regering eftersträvas en ökning av andelen förnybar energi till drygt 50 procent av slutförbrukningen, höjning av självförsörjningsgraden så att den överskrider 55 procent, halvering av den inhemska användningen av importerad olja samt höjning av andelen förnybara drivmedel inom trafiksektorn till 40 procent (detta motsvarar 23,5 procent av energiinnehållet i bränslet). Alla mål ska enligt planerna uppnås före år 2030.

Den nationella energi- och klimatstrategin fram till 2030 (SRR 7/2016 rd) innehåller riktlinjer för energi- och klimatpolitiken och förslag till åtgärder med hjälp av vilka Finland kan uppnå de mål fram till år 2030 som angetts i regeringsprogrammet och överenskommits inom Europeiska unionen (nedan *EU*). I strategin har det uppsatts som mål att växthusgasutsläppen inom trafiksektorn ska halveras fram till 2030. En viktig faktor i uppnåendet av målet har föreslagits vara att andelen biodrivmedel av energiinnehållet i bränslena höjs till 30 procent fram till 2030. I strategin har det också slagits fast att i Finland införs en skyldighet att blanda flytande biobränsle i den lätta brännolja som används i arbetsmaskiner och för uppvärmning så att dess andel är 10 procent.

I statsrådets redogörelse om en klimatpolitisk plan på medellång sikt fram till 2030 (SRR 7/2017rd), nedan *Kaisu*, preciseras och kompletteras de åtgärder för minskning av utsläppen som slås fast i energi- och klimatstrategin. I *Kaisu* fastslås behövliga metoder för minskning av växthusgasutsläppen inom de sektorer som ligger utanför utsläppshandelssektorn, dvs. trafiksektorn, jordbruket, uppvärmningen och avfallshanteringen. I enlighet med riktlinjerna i *Kaisu* ska utsläppsminskningarna inom trafiksektorn genomföras så att effektiviteten hos trafiksystemet förbättras, energiprestandan hos fordon och andra trafikmedel höjs samt genom att fossila bränslen ersätts med förnybara och utsläppsnåla bränslen och drivkrafter.

2 Nuläge

2.1 Lagstiftning och praxis

Lagen om främjande av användningen av biodrivmedel för transport

Syftet med lagen om främjande av användningen av biodrivmedel för transport (446/2007), nedan *lagen om distributionsskyldighet*, är att främja användningen av biodrivmedel för att motorbensin och dieselolja ska kunna ersättas i trafiken.

Enligt 2 § 1 mom. 4 punkten i lagen om distributionsskyldighet avses med distributör en drivmedelsdistributör som enligt 12 § 1 mom. 1 eller 2 punkten i punktskattelagen (182/2010) är skyldig att betala punktiskatt.

Enligt 5 § 1 mom. i lagen om distributionsskyldighet ska biodrivmedlens andel av det totala energiinnehållet i den sammanlagda mängd motorbensin, dieselolja och biodrivmedel som distributören levererat till konsumtion vara minst 15,0 procent år 2018 och minst 20 procent år 2020. Målet om 20 procents andel överskrider klart det mål om 10 procent år 2020 som i Europaparlamentets och rådets direktiv 2008/28/EG om främjande av användningen av energi från förnybara energikällor (nedan *RES-direktivet*) ålagts Europeiska unionens medlemsstater när det gäller andelen förnybar energi inom trafiksektorn. Flytande biobränslen omfattas inte av distributionsskyldigheten.

RP 199/2018 rd

Lagen om ändring av lagen om distributionsskyldighet (387/2017) trädde i kraft den 3 juli 2017 då Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2015/1513 om ändring av direktiv 98/70/EG om kvaliteten på bensin och dieselbränslen och om ändring av direktiv 2009/28/EG om främjande av användningen av energi från förnybara energikällor, nedan *ILUC-direktivet*, införlivades med den finska lagstiftningen. Ändringarna gäller närmast råvarorna till biodrivmedel. Dessutom kompletterades distributionsskyldigheten med en tilläggsskyldighet om 0,5 procentenheter. Tilläggsskyldigheten ska fullgöras med de biodrivmedel som producerats eller framställts av sådana råvaror som nämns i del A i bilagan till lagen om distributionsskyldighet. Tilläggsskyldigheten kan fullgöras också med biodrivmedel som producerats eller framställts av sådana råvaror som Energimyndigheten med stöd av lagen om biodrivmedel och flytande bibränslen har definierat som avfall, restprodukter, cellulosa från icke-livsmedel eller material som innehåller både cellulosa och lignin och som före den 9 september 2015 har använts i en befintlig anläggning.

Enligt 5 § 2 mom. i lagen om distributionsskyldighet ska energiinnehållet i ett biodrivmedel räknas dubbelt vid uppfyllandet av distributionsskyldigheten (nedan *dubbelräkning*), om drivmedlet har framställts av sådana råvaror som avses i bilagan till lagen om distributionsskyldighet. Distributörer eller verksamhetsutövare kan hos Energimyndigheten ansöka om ett förhandsbesked enligt 5 a § i lagen om distributionsskyldighet om huruvida råvaran till ett biodrivmedel anses överensstämma med bilagan till lagen om distributionsskyldighet. Tidigare baserade sig dubbelräkningen på det att råvaran klassificerades som avfall, rester, cellulosa från icke-livsmedel eller material som innehåller både cellulosa och lignin. Enligt 5 § 3 mom. i lagen om distributionsskyldighet godkänns för distributionsskyldigheten endast sådana biodrivmedel som framställts av råvaror som visats uppfylla hållbarhetskriterierna.

Det nationella genomförandet av ILUC-direktivet har också ett samband med 5 § 5 mom. i lagen om distributionsskyldighet, som begränsar andelen biodrivmedel som produceras av stärkelserika grödor och av sockerväxter, av oljegrödor och av grödor som odlas som huvudgrödor för i första hand energiändamål på jordbruksmark till sju procentenheter.

I 5 b § i lagen om distributionsskyldighet föreskrivs att om en distributör under ett kalenderår har levererat mer biodrivmedel till konsumtion än vad som föreskrivits för året ifråga, får distributören beakta den andel som överstiger skyldigheten vid beräkningen av distributionsskyldigheten för det följande kalenderåret. Enligt 6 § kan distributören också fullgöra sin distributionsskyldighet genom att avtala om att helt eller delvis överföra skyldigheten till en annan distributör. Bestämmelserna om överskridande av distributionsskyldigheten skärps från och med 2019. Den mängd som får beaktas i följande års distributionsskyldighet kan vara högst hälften av den energimängd som motsvarar distributionsskyldigheten under det kalenderår då överskridandet skedde. Genom begränsningen säkerställs att Finland redan år 2020 faktiskt uppnår det mål om 10 procents andel av förnybara energikällor inom trafiksektorn som ålagts EU:s medlemsstater.

Om en distributör inte har levererat en sådan mängd biodrivmedel till konsumtion som motsvarar hans distributionsskyldighet, ska Skatteförvaltningen påföra distributören en påföljdsavgift enligt 11 § i lagen om distributionsskyldighet. Påföljdsavgiften påförs till den del distributören inte fullgjort sin distributionsskyldighet, och påföljdsavgiften är 0,04 euro per megajoule.

Enligt 3 § 2 mom. i lagen om distributionsskyldighet omfattar distributionsskyldigheten inte en distributör som under ett kalenderår levererar sammanlagt högst en miljon liter motorbensin, dieselolja och biodrivmedel till konsumtion. År 2017 tillämpades distributionsskyldigheten enligt lagen om distributionsskyldighet på följande tre drivmedelsdistributörer: Neste Abp, North European Oil Trade Oy och Oy Teboil Ab.

Lagen om punktskatt på flytande bränslen

Bestämmelser om beskattningen av drivmedel finns i lagen om punktskatt på flytande bränslen (1472/1994, nedan *bränsleskattelagen*). Punktskatten baserar sig på bränslets energiinnehåll eller värmevärde (energiinnehållsskatten) samt på de specifika utsläpp av koldioxid som uppkommer vid förbränningen av bränslet och den minskning av koldioxidutsläpp som kan åstadkommas under bränslets livscykel (koldioxidskatten). I bränsleskattelagen föreskrivs det om hållbarhetskriterierna och om iakttagandet av dem på motsvarande sätt som i lagen om distributionsskyldighet. I bränsleskattelagen avses med förkortningen R en produkt vars överensstämmelse med hållbarhetskriterierna har visats, och med förkortningen T en produkt vars överensstämmelse med hållbarhetskriterierna har visats och som har framställts av avfall eller restprodukter eller cellulosa från icke-livsmedel eller material som innehåller både cellulosa och lignin.

Bränsleskattelagen tillämpas på både biodrivmedel och flytande biobränslen. I bränsleskattelagen föreskrivs också om biobrännolja som definieras som bränsle som framställts av biomassa och lämpar sig att användas för uppvärmning och i fast installerade dieselmotorer och i arbetsmaskiner med dieselmotor. Biobrännolja är ett flytande biobränsle som kan ersätta lätt brännolja.

Lagen om biodrivmedel och flytande biobränslen

I lagen om biodrivmedel och flytande biobränslen (393/2013, nedan *hållbarhetslagen*) finns bestämmelser om hållbarhetskriterierna för biodrivmedel och flytande biobränslen och om hur uppfyllandet av kriterierna visas. Regleringen baserar sig på RES-direktivet. En ändring av hållbarhetslagen (388/2017) trädde i kraft den 3 juli 2017. Genom ändringen införlivades ändringarna i ILUC-direktivets bestämmelser om visande av hållbarheten med den finska lagstiftningen. Enligt 2 § i hållbarhetslagen baserar sig skyldigheten att iaktta de hållbarhetskriterier som anges i hållbarhetslagen och att visa att hållbarhetskriterierna är uppfyllda på annan lagstiftning (exempelvis 5 § 3 mom. i lagen om distributionsskyldighet) eller på beslut om beviljande av statsunderstöd för investering. I 2 kap. i hållbarhetslagen föreskrivs det om hållbarhetskriterierna och i 3 kap. om visande av att hållbarhetskriterierna är uppfyllda.

I juni 2018 fanns det sammanlagt 22 hållbarhetssystem för verksamhetsutövare som hade godkänts av Energimyndigheten. Följande verksamhetsutövare har 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, Suomalainen Energiaosuuskunta (SEO), UPM-Kymmene Oyj, VG EcoFuel Oy, Enocell Oy, Metsä Fibre Oy, Stora Enso Oyj, Ab Stormossen Oy och samkommunen Suupohjan koulutus kuntayhtymä. En verksamhetsutövare med ett godkänt hållbarhetssystem kan som ett tecken på att hållbarhetskriterierna är uppfyllda lämna ett hållbarhetsintyg över ett parti biodrivmedel, flytande biobränslen eller råvaror.

2.2 Den internationella utvecklingen samt lagstiftningen i utlandet och i EU

EU-lagstiftningen

RES-direktivet innehåller de viktigaste bestämmelserna om biodrivmedel och flytande biobränslen samt om de hållbarhetskriterier som tillämpas på dem. En totalreform av RES-direktivet är aktuell. Målet för det föreslagna direktivet om främjande av användningen av energi från förnybara energikällor (KOM (2018) 767 slutlig) är att skapa ett ramverk för främjande av förnybar energi fram till 2030, och genom det genomförs det mål om höjning av andelen förnybar energi till minst 27 procent av slutförbrukningen år 2030 som är förenligt med de klimat- och energiramar som avtalades vid Europeiska rådets möte i oktober 2014. I fråga om regleringen om förnybara energikällor har reformen behandlats närmare i statsrådets skrivelse till riksdagen om Europeiska kommissionens förslag till Europaparlamentets och rådets direktiv om främjande av användningen av energi från förnybara källor (U 5/2017 rd).

Coreper-kommittén, som består av EU-medlemsstaternas ständiga representanter, godkände i juni 2018 en informell kompromiss som förhandlats fram mellan kommissionen och Europaparlamentet och rådet. Det slutliga godkännandet av direktivförslaget förutsätter dock att Europaparlamentet godkänner det i den form som man kom överens om vid förhandlingarna. Europaparlamentet ska enligt planerna rösta om saken i november 2018.

Direktivförslaget i den form som Coreper-kommittén godkände det i juni 2018 (nedan *RED2*) innehåller bl.a. EU:s gemensamma mål för andelen förnybar energi samt en skyldighet för medlemsstaterna att främja andelen förnybar energi vid uppvärmning och kylning, och förutsätter att biodrivmedelsdistributörerna ökar andelen förnybara biodrivmedel, inklusive en tilläggsskyldighet i fråga om avancerade biodrivmedel och iakttar en begränsning som gäller biodrivmedel som framställts av vissa råvaror som odlats på jordbruksmark. Hållbarhetskriterierna för sådan biomassa som härstammar från jordbruket ska i praktiken vara desamma som nuförtiden. Hållbarhetskriterierna för den skogsbaserade biomassan ändras jämfört med nuläget, men enligt bedömning kommer inga betydande nya begränsningar jämfört med nuläget att följa av dem. Inga betydande ändringar jämfört med nuläget kommer att göras i kraven på visande av att hållbarhetskriterierna uppfylls. *RED2* innehåller en motsvarande bilaga om råvarorna till biodrivmedel som *ILUC*-direktivet. *RED2* ska grunda sig på artikel 194 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt (nedan *EUF-fördraget*).

RED2 begränsar inte medlemsstaternas möjligheter att föreskriva om en skyldighet att leverera biobrännolja till konsumtion i fråga om lätt brännolja som används för uppvärmning och i arbetsmaskiner eller om en snävare skyldighet än i *RED2* att leverera biodrivmedel till konsumtion och en snävare tilläggsskyldighet i fråga om avancerade biodrivmedel i samband med den.

Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2018/842 om medlemsstaternas bindande årliga minskningar av växthusgasutsläpp under perioden 2021–2030 som bidrar till klimatåtgärder för att fullgöra åtagandena enligt Parisavtalet samt om ändring av förordning (EU) nr 525/2013, nedan *ansvarsfördelningsförordningen*, antogs i Europaparlamentet och rådet våren 2018. Enligt *ansvarsfördelningsförordningen* ska Finland minska sina utsläpp med minst 39 procent fram till 2030 från 2005 års nivå. Åläggandet gäller sektorer utanför utsläppshandelssektorn, såsom trafiksektorn, jordbruket, byggnadsspecifik uppvärmning, avfallshantering och arbetsmaskiner.

Enligt artikel 106.1 i *EUF-fördraget* ska medlemsstaterna beträffande offentliga företag och företag som de beviljar särskilda eller exklusiva rättigheter inte vidta och inte heller bibehålla

någon åtgärd som strider mot reglerna i fördragen, i synnerhet reglerna i artiklarna 18 och 101–109 i EUF-fördraget. Artikel 106 i EUF-fördraget tillämpas i vanliga fall tillsammans med någon annan artikel som gäller konkurrens, oftast med EUF-fördragets artikel 102 som gäller missbruk av dominerande marknadsställning. Europeiska unionens domstol har ansett att det sker en överträdelse av bestämmelserna, om medlemsstaternas åtgärder leder till att det uppstår en risk för missbruk av dominerande marknadsställning. Det väsentliga enligt rättspraxisen är också att det inte uppstår en snedvridning av konkurrensen kan garanteras endast om de olika ekonomiska aktörerna kan tillförsäkras lika möjligheter. Det är dock inte fråga om en situation som utgör överträdelse av de nämnda artiklarna, om en ojämlig situation med olika villkor för de ekonomiska aktörerna uppstod till följd av en statlig åtgärd.

Utvecklingen i andra länder

Det finns inga uppgifter om att det i de övriga nordiska länderna skulle existera någon distributionsskyldighet i fråga om biobrännolja. Beredningen av politikåtgärder för trafiksektorn med tanke på 2020-talet pågår fortfarande i många länder. Genomförandet kommer huvudsakligen att ske som ett led i genomförandet av RED2.

Sverige är för närvarande den ledande användaren av biodrivmedel i Europa, och andelen biodrivmedel i Sverige var 20,8 år 2017. I Sverige har det politiskt satts upp ett mål om 70 procent minskning av växthusgasutsläppen inom trafiksektorn fram till 2030 jämfört med 2010 års nivå. I Sverige har man beslutat att införa en skyldighet att minska växthusgasutsläppen inom trafiksektorn från ingången av juli 2018, och skyldigheten gäller traditionella flytande biobränslen. Minskningen genomförs så att andelen biodrivmedel i bensin och diesel höjs. Målet är att fram till 2030 minska de energibaserade specifika utsläppen under livscykeln med 40 procent. Avsikten är att under det första året minska växthusgasutsläppen från diesel med 19,3 procent och växthusgasutsläppen från bensin med 2,6 procent. Minskningsskyldigheten skärps årligen, och år 2020 är den 21 procent i fråga om diesel och 4,2 procent i fråga om bensin. Det är ännu oklart hur minskningsskyldigheten utvecklas i fortsättningen. Om en bränsledistributör inte uppnår målet när det gäller fullgörande av skyldigheten att minska växthusgasutsläppen, påförs distributören böter som i fråga om bensin är cirka 490 euro per ton koldioxidkvalenter och i fråga om diesel cirka 390 euro per ton koldioxidkvalenter. I Sverige främjas dessutom användningen av höginblandade biodrivmedel (exemplarvis E85 och hundraprocentigt förnybar diesel) genom skattelättnader. I Sverige pågår dessutom ett arbete för att ändra lagstiftningen om klassificering av råvarorna till biodrivmedel. Ändringen avses träda i kraft i januari 2019, och den innebär att klassificeringen av rester som acceptabla råvaror till biodrivmedel skärps. Till följd av ändringen ska en del av sådana råvaror som tidigare klassificerats som processavfall i fortsättningen ska betraktas som produkter.

I Norge finns det för närvarande och fram till år 2020 en distributionsskyldighet om 20 procent i fråga om biodrivmedel, av vilket andelen avancerade biodrivmedel är åtta procent och andelen konventionella biobränslen 12 procent. I Norge har andelen palmoljebaserade biodrivmedel varit relativt stor (46 procent år 2017) och där förbjöds också sådana biobränslen vid offentlig upphandling. Några mål för andelen biodrivmedel efter år 2020 har inte ännu uppsatts, men Norge har förbundit sig att minska sina växthusgasutsläpp med 40 procent fram till år 2030 jämfört med år 2005. Norge är också känt för att främja elbilar med olika styrmedel, och deras andel har redan stigit till 20 procent av försäljningen av nya personbilar.

I Danmark var andelen biodrivmedel år 2016 cirka 6,2 procent, och den bestod nästan helt av användningen av biodiesel. I Danmark finns det en distributionsskyldighet om 5,75 procent i fråga om biodrivmedel, som innehåller en tilläggskyldighet om 0,9 procentenheter som gäller avancerade biodrivmedel. Det mål för minskning av utsläppen enligt EU:s ansvarsfördelningssektor som ålagts Danmark är, liksom för Finland, 39 procent, vilket innebär att minskning av

utsläppen inom trafiksektorn har en viktig roll också i Danmark i framtiden. Danmark har dock tills vidare inte satt upp några officiella mål för biodrivmedel med tanke på nästa årtionde.

2.3 Bedömning av nuläget

Den nationella regleringen om biodrivmedel och flytande biobränslen är förenlig med RES-direktivet.

Dessutom har de ändringar av RES-direktivet som syftar till begränsning av indirekt ändring av markanvändningen och de växthusgasutsläpp som följer av dem och som gjorts genom ILUC-direktivet genomförts nationellt.

Den gällande nationella lagstiftningen om främjande av användningen av biodrivmedel har utfärdats med tanke på de mål som satts upp för år 2020. Tillräckliga uppgifter om utvecklingen av EU:s politik för förnybar energi efter 2020 i fråga om trafiksektorn och biodrivmedlen finns tillgängliga. Förutsägbarheten av marknadsutsikterna för biodrivmedel bör dock förbättras, för att företagen skulle vara beredda att genomföra betydande investeringar i produktionen av biodrivmedel.

Finlands åläggande att minska utsläppen med tanke på 2030 enligt ansvarsfördelningsförordningen (39 procent jämfört med 2005 års nivå) är stramt och det förutsätter åtgärder inom många olika branscher. Trafiken spelar en central roll vid minskningen av växthusgasutsläpp, eftersom utsläppen från trafiken utgör cirka 40 procent av Finlands utsläpp inom ansvarsfördelningssektorn och cirka 25 procent av Finlands alla utsläpp av växthusgaser.

Utsläppen från arbetsmaskiner är cirka åtta procent av utsläppen inom ansvarsfördelningssektorn och utsläppen från den individuella uppvärmningen av byggnader för sin del cirka sju procent. Största delen av utsläppen från uppvärmningen härstammar från oljeeldning. Utsläppen från den individuella uppvärmningen av byggnader har under de senaste åren visat en minskande tendens, och denna utveckling ser ut att fortsätta. Utsläppen från arbetsmaskiner å sin sida har hållit sig kvar på ungefär samma nivå under de senaste åren, och någon betydande minskning finns inte i sikte utan några åtgärder för främjande av saken. För att Finland ska kunna uppnå sina långsiktiga mål för utsläppsminskning är det väsentligt att det skapas ett fungerande system för distribution av biobaserad lätt brännolja särskilt inom sektorn för arbetsmaskiner.

Eftersom betydande utsläppsminskningssmål satts upp för trafiksektorn och den övriga ansvarsfördelningssektorn och det tar flera år att genomföra omfattande bioraffinaderiprojekt, skulle det vara behövligt att i ett så tidigt skede som möjligt genom lag sätta i kraft de mål för nästa årtionde i fråga om biodrivmedel och biobrännolja som används för uppvärmning och i arbetsmaskiner vilka anges i energi- och klimatstrategin och i Kaisu. Detta bedöms ha en positiv effekt på investeringar.

De viktigaste lagstiftningsmässiga ändringsbehoven gäller bestämmelserna om leverans av biodrivmedel till konsumtion i lagen om distributionsskyldighet. Reglering av bestämmelserna om leverans av biodrivmedel till konsumtion i lagen om distributionsskyldighet förutsätter att distributionsskyldigheten etappvis höjs till 30 procent fram till 2020-talet, att den tilläggsskyldighet som gäller andelen avancerade biodrivmedel etappvis höjs till 10 procentenheter fram till 2030 och att bestämmelserna om överskridande av distributionsskyldigheten, som har samband med dessa, skärps. I samband med lagstiftningsreformen slopas dubbelräkningen efter år 2020.

Dessutom skulle det finnas behov att utfärda bestämmelser om en ny distributionsskyldighet i fråga om leverans av biobrännolja till konsumtion, som skulle höjas initialt och vara 10 procent år 2028.

Harmoniseringen av bestämmelserna om beskattnings- och skatteuppbördsförfaranden som gäller de skatter som Skatteförvaltningen uppbär är aktuell. I detta sammanhang är det också ändamålsenligt att granska de sanktioner som föreskrivs i lagen om distributionsskyldighet och i den föreslagna lagen om främjande av användningen av biobrännolja samt förfarandena i samband med dem och räntebestämmelserna.

3 Propositionens mål och de viktigaste förslagen

3.1 Målsättning

Den viktigaste målsättningen med propositionen är att säkerställa att Finland för sin del fullgör sin skyldighet att minska utsläppen under perioden 2021—2030 i enlighet med ansvarsfördelningsförordningen. I propositionen beaktas den stig för minskning av utsläppen som anges i ansvarsfördelningsförordningen samt begränsningen att under perioden 2021—2030 beakta utsläppsminskningar under tiden 2013—2020. Genom propositionen genomförs de mål i regeringsprogrammet, energi- och klimatstrategin och i Kaisu som hänför sig till skyldigheterna att minska utsläppen inom ansvarsfördelningssektorn. För att målen, särskilt inom trafiksektorn, ska kunna uppnås förutsätts att nya betydande bioraffinaderier tas i drift redan under den första hälften av 2020-talet. Detta å sin sida kan bli verklighet endast om företagen är säkra på att det finns tillräcklig efterfrågan under nästa årtionde.

3.2 Alternativ

I samband med beredningen av propositionen har det också utretts ett alternativ som går ut på att man i stället för att stifta en separat lag om främjande av användningen av biobrännolja skulle ändra lagen om distributionsskyldighet, så att tillämpningsområdet utöver biodrivmedel också skulle omfatta biobrännolja. Detta alternativ skulle dock ha inneburit att lagen om distributionsskyldighet måste reformeras i sin helhet. När vi vet att det nationella genomförandet av RED2 förutsätter betydande revideringar också bl.a. i lagen om distributionsskyldighet och att den planerade överföringen av Skatteförvaltningens uppgifter enligt lagen om distributionsskyldighet till Energimyndigheten från och med ingången av 2021 förutsätter också att betydande ändringar görs i lagen om distributionsskyldighet, anses det i detta skede vara mest ändamålsenligt att det stiftas en separat lag om främjande av användningen av biobrännolja.

3.3 De viktigaste förslagen

I lagen om distributionsskyldighet föreskrivs det om en kontinuerlig, jämn skärpning av distributionsskyldigheten på 2020-talet. Distributionsskyldigheten föreslås vara 30,0 procent år 2029 och därefter. Vidare föreskrivs det om att den tilläggsskyldighet som uppsatts i fråga om avancerade biodrivmedel ska skärpas på 2020-talet. Tilläggsskyldigheten föreslås vara 10,0 procentenhet år 2030 och därefter. De avancerade biodrivmedel som levereras till konsumtion i enlighet med tilläggsskyldigheten ska beaktas i uppfyllandet av distributionsskyldigheten. Regleringen om avancerade biodrivmedel ska kompletteras genom bestämmelser om en separat påföljdsavgift, om distributören inte har fullgjort sin tilläggsskyldighet i fråga om avancerade biodrivmedel. Påföljdsavgiften föreslås vara 0,03 euro per megajoule. Påföljdsavgiften för underlåtenhet att fullgöra distributionsskyldigheten i fråga om biodrivmedel föreslås vara oförändrad, dvs. 0,04 euro per megajoule (motsvarar 1,355 euro per liter i dieselekvivalenter eller cirka 560 euro per ton koldioxidekvivalenter). Dubbelräkning av energiinnehållet i biodrivmedel i samband med distributionsskyldigheten ska inte längre tillämpas från och med

2021. Bestämmelserna om överföring av den överskjutande delen av distributionsskyldigheten ska skärpas efter 2020 till den delen det är fråga om fullgörandet av distributionsskyldigheten för det följande året, men som en ny flexibilitetsmetod ska det föreskrivas om en möjlighet för distributörerna att utnyttja överskridandet av distributionsskyldigheten vid fullgörandet av skyldigheten att leverera bibrännolja till konsumtion det år då överskridandet skedde.

Distributörerna av lätt brännolja ska i den föreslagna lagen åläggas att från och med 2021 ersätta en del av den lätta brännolja som används för uppvärmning, i arbetsmaskiner och i fast installerade motorer med bibrännolja. Distributionsskyldigheten i fråga om bibrännolja föreslås vara 10,0 procent år 2028. Distributören av lätt brännolja ska påföras en motsvarande påföljdsavgift som påförs distributören av drivmedel, om distributören inte har levererat bibrännolja till konsumtion enligt sin distributionsskyldighet. Påföljdsavgiften föreslås vara 0,04 euro per megajoule. I fråga om bibrännolja som blandas i lätt brännolja ska distributionsskyldigheten innefatta motsvarande rätt som föreskrivs i lagen om distributionsskyldighet i fråga om biodrivmedel att överföra den överskjutande del med vilken distributionsskyldigheten överskridits.

4 Propositionens konsekvenser

4.1 Konsekvenser för miljön

När det gäller ersättande av fossila bränslen inom trafiken med förnybara och utsläppsnåla alternativ har utsläppsminskningspotentialen för 2030 enligt Kaisu uppskattats till 1,5 miljoner ton koldioxidekvivalenter, när hänsyn tas till den förbättrade energiprestandan hos trafiksystem och fordon samt den minskade bränsleförbrukningen. Utsläppsminskningseffekten till följd av distributionsskyldigheten i fråga om lätt brännolja har år 2030 uppskattats vara 0,2 miljoner ton koldioxidekvivalenter i fråga om uppvärmning och 0,2 miljoner ton koldioxidekvivalenter i fråga om arbetsmaskiner.

Utöver minskningen av växthusgasutsläpp kan den ökade användningen av biodrivmedel ha positiva effekter på bl.a. utsläppen av småpartiklar, och därigenom miljö- och hälsofördelar när luftkvaliteten förbättras. Råvarubasen för de biodrivmedel som används har en stor betydelse med tanke på de konsekvenser som medförs för miljön. Distributören ska dock i enlighet med vad som föreskrivs i lagen om biodrivmedel och flytande bibränslen visa att biodrivmedel och bibrännoljor uppfyller de hållbarhetskriterier som anges i nämnda lag. Den rikliga användningen av inhemsk skogsbiomassa som råvara kan ha konsekvenser för Finlands kolsänkor. Om det ökande behovet av råvara resulterar i minskningen av kolsänkor, har skärpningen av distributionsskyldigheten också negativa effekter ur klimatmålen synvinkel.

Skogsbiomassafragmenten har olika slags effekter. Enligt undersökningarna har tillvaratagandet av energivirke i fråga om avverkningsrester inte konstaterats ha någon stor betydelse för skogsnaturens mångfald i de finländska förhållandena. Brytningen av stubbar kan å andra sidan ha till och med en betydande lokal effekt när det gäller mängden grovt röträd som blir kvar i produktionsskogar. Stubbarna har delvis ersatt bristen på röträd i produktionsskogarna. Stubbrytningen har en klart kraftigare effekt än tillvaratagningen av avverkningsrester på de strukturella drag som är viktiga med tanke på mångfalden, såsom mängden röträd eller andelen oskadad markvegetation eller humuslager. Det finns ännu inte någon tillräcklig uppfattning av hur tillvaratagandet av energivirke i stor skala och på lång sikt inverkar på arterna. Det finns inte heller några forskningsrön om hur tillvaratagandet av energivirke på lång sikt påverkar vattendragen.

4.2 Ekonomiska konsekvenser

Effekterna av de åtgärder som föreslagits i energi- och klimatstrategin och i Kaisu har utretts och beskrivits i nämnda rapporter och i deras konsekvensanalyser. Konsekvensanalyserna har kompletterats genom konsekvensbedömningarna i samband med projektet ”Biopolttoaineiden kustannustehokkaat toteutuspolut vuoteen 2030” (nedan *projektet VN-TEAS*), som genomförts av statsrådets forsknings- och utredningsverksamhet. Projektet VN-TEAS slutrapport har publicerats på statsrådets kanslis webbplats på adressen: <http://tieokayttoon.fi>.

Utvecklingen av priset på biodrivmedel

Det högre priset på biodrivmedel, i synnerhet på de avancerade biodrivmedlen, jämfört med fossila produkter kommer att höja bränslekostnaderna i någon mån. Det begränsade utbudet kan nästan med säkerhet antas vara den största drivfjädern för avancerade biodrivmedel och deras priser, när de nationellt bindande tilläggsskyldigheterna i fråga om avancerade biodrivmedel träder i kraft i hela Europa. På en marknad med ett begränsat utbud bestäms priset troligen på basis av de bötesavgifter eller skatteförmåner som de största användarna av biodrivmedel inför i framtiden.

De uppskattade priserna på konventionella biodrivmedel grundar sig på de långsiktiga prognoser för realpriser som Organisationen för ekonomiskt samarbete och utveckling (OECD) och FN:s livsmedels- och jordbruksorganisation (FAO) utarbetat och som bestäms särskilt enligt priserna på de sädes- och sockerväxter som används som råvaror samt på de globala priserna på växtolja samt det högre pris som tack vare dubbelräkningen fås för spillolja och spillfetter. Priset på sådan förnybar diesel (HVO) som framställs av andra råvaror än råvarorna enligt bilagan till lagen om distributionsskyldighet antas basera sig långt på priset på växtolja samt på den extra marginal som uppstår av att den förnybara dieseln (HVO) inte har motsvarande blandningsbegränsningar som de konventionella biodrivmedlen. I uppskattningarna har det antagits att den konventionella ryps- och rapsbaserade biodieseln (FAME) inte längre används inom trafiken i Finland, eftersom den också hittills använts endast i en mycket liten utsträckning.

Priset på avancerade dieselbränslen uppskattas uppgå till cirka 1 800 euro per ton (cirka 1 720 euro per ton oljeekvivalenter) och priset på avancerad etanol till cirka 1 100 euro per ton (cirka 1 780 euro per ton oljeekvivalenter). Enligt uppskattning kommer priset på konventionell bioetanol att vara cirka 630 euro per ton och priset på den förnybara dieseln cirka 1 060 euro per ton. När det gäller fossila bränslen (diesel och bensin) baserar sig uppskattningarna av det framtida priset på internationella energiorganet IEA:s prognos om oljepriset, enligt vilken priset på råolja uppskattas vara 93 US-dollar per fat år 2030, och utgående från detta har priset på diesel och bensin beräknats vara cirka 700 euro per ton.

De uppskattade priserna på avancerade biodrivmedel är förenade med stora osäkerhetsfaktorer. Priset på avancerade biodrivmedel kan antas stanna nära nivån 1 500 euro per ton, om EU:s medlemskapsländer inte fullgör tilläggsskyldigheten i fråga om avancerade biodrivmedel fullt ut. I denna situation kommer priset att stanna på en ur investerarnas och finansiärernas synvinkel tillräckligt hög nivå för att avkastningen på investerat kapital kan garanteras. Å andra sidan kunde den upptrappade konkurrensen om avancerade biodrivmedel i kombination med det långsamma ibruktagnandet av ny teknik höja priset på dieseln med så mycket som 2 000 euro per ton, om de eventuella konsekvenserna av att skyldigheterna inte fullgörs är ekonomiskt betydande.

I den nedanstående tabellen görs en uppskattning av priset på diesel och bensin samt på deras biokomponenter inklusive skatter för slutförbrukaren i målscenariot för år 2030. För jämförelsens skull presenteras också priset på diesel och bensin i basscenariot. Målscenariot innehåller utvecklingen i enlighet med energi- och klimatstrategin när det gäller energieffektiviteten

RP 199/2018 rd

inom transportsektorn, elbilarna och andelarna av bibränsle. I basscenariot antas de olika blandningar som innehåller fossila bränslen och biokomponentandelar vara förenliga med den nuvarande distributionskyldigheten.

Tabell 1: Uppskattade priser på bensin och diesel samt på biodrivmedel för slutförbrukaren enligt nu gällande skattenivå

Konsumentpriser på bränslen 2030		euro/liter			
Bränslefraktion	Pris utan skatt	Punktskatter	Moms24 %	Totalpris	euro/gigajoule
Fossil bensin	0,52	0,70	0,29	1,52	47,2
Fossil diesel	0,59	0,53	0,27	1,38	38,6
Livsmedelsbaserad etanol	0,48	0,41	0,21	1,10	51,8
Avancerad etanol	0,91	0,35	0,30	1,56	73,2
HVO bilaga del B	0,83	0,26	0,26	1,36	39,6
Livsmedelsbaserad HVO	0,75	0,36	0,27	1,38	40,1
Annan HVO	0,83	0,36	0,29	1,47	43,0
Avancerad diesel	1,40	0,26	0,40	2,07	60,3
Konsumenternas diesel i målscenariot	0,74	0,45	0,29	1,47	41,9
Konsumenternas bensin i målscenariot	0,55	0,65	0,29	1,50	49,8
Konsumenternas diesel i basscenariot	0,63	0,50	0,27	1,40	39,4
Konsumenternas bensin i basscenariot	0,52	0,68	0,29	1,48	47,6

Tabell 2: Uppskattad effekt på priset på momsbelagda bränslen, jämförelse mellan målsce-
nariot och basscenariot

	2025	2030
Effekt på drivmedelspriset	+ 3,2 %	+ 4,6 %
• Effekt på bensinpriset	+ 1,6 %	+ 3,3 %
• Effekt på dieselpriset	+ 4,4 %	+ 5,7 %
Effekt på priset på bränslet för uppvärmning och bränslet för arbetsmaskiner	+ 4,57 %	+ 4,56 %

Den direkta ändringen av priset på bränsleblandningar är inte särskilt stor efter skatt år 2030. Ändringarna är betydligt större före skatt, men ändringen av distributionsskyldigheten gäller uttryckligen den bränsleförbrukning som omfattas av punktskatt. Av denna anledning bör punktskattens inverkan på det slutliga priset beaktas, och den minskar betydligt priseffekten av höjd bioandel och tilläggsskyldigheten i fråga om avancerade biodrivmedel.

Kostnaden för slutförbrukare

Utöver utvecklingen av priset på biodrivmedel påverkas kostnaderna i stor utsträckning av hur energieffektivitetsmålen enligt energi- och klimatstrategin och målen i fråga om elbilar uppnås. Om målen inte uppnås, höjer detta i motsvarande mån den behövliga mängden biodrivmedel och således bränslekostnaderna. Utgående från en känslighetsanalys är den osäkerhet som är förenad med pris- och mängduppskattningarna ganska stor jämfört med de genomsnittliga effekterna enligt nedan. Också det huruvida de extra kostnaderna för dieselbränslet hänförs endast till dieseln själv eller om kostnadsbelastningen fördelas mellan diesel och bensin har betydelse.

Utvecklingen enligt energi- och klimatstrategin bedöms kunna innebära ett totalbehov av biodrivmedel som motsvarar 800 000 ton oljeekvivalenter. För att lätt brännolja ska kunna ersättas uppskattas behovet av biobränsle för uppvärmning motsvara 34 000 ton oljeekvivalenter och biobränsle för arbetsmaskiner 69 000 ton oljeekvivalenter, dvs. sammanlagt 103 000 ton oljeekvivalenter. Ändringen av bränslepriset för konsumenterna har uppskattats utgående från biodrivmedelsandelarna och prisuppskattningarna i ett målsscenario enligt energi- och klimatstrategin jämfört med basscenariot.

De direkta och indirekta kostnaderna av biodrivmedel och biobränslen för olika branscher, typer av hushåll och statsekonomin har uppskattats så att jämförelseobjektet har varit ett basscenario där andelen biodrivmedel har hållits kvar på den nuvarande nivån för distributionskyldighet för 2020 fram till år 2030.

De största konsekvenserna av distributionsskyldigheten inriktar sig på sektorn för vägtransporttjänster där kostnaderna stiger med 0,8 procent i målscenariot år 2030. Inom sektorn för vägtransporttjänster är bränslekostnadernas andel av de totala kostnaderna klart störst, i genomsnitt 9,6 procent. I fråga om övriga sektorer varierar bränslekostnadernas andel mellan 0,3 och 5,3 procent. På motsvarande sätt varierar vägtransporttjänsternas andel av de totala kostnaderna för övriga sektorer mellan 0,3 och 19,1 procent, och medeltalet är 2,2 procent. Efter

vägtransportsektorn gäller de näst största höjningarna av slutliga kostnader uthyrnings- och leasingverksamheten, gruvdriften, lagerhållningen och skogsbruket, där kostnadsökningen är 0,2—0,3 procent. Distributionsskyldigheten medför inga betydande extra kostnader för de huvudsakliga exportsektorerna. Inom de flesta sektorerna, inklusive pappersindustrin, är effekten under 0,2 procent.

Inom jordbruket riktar sig de största konsekvenserna av de ändringar i distributionsskyldigheten som berör arbetsmaskiner in på spannmålsodlingen, där kostnaderna höjs sammanlagt med cirka 0,5 procent år 2030 i resultaten enligt den genomsnittliga prisprognosen. Också i fråga om annan växtproduktion är effekten över 0,3 procent, medan effekten på övriga jordbruksaktörer är mindre, dvs. en ökning av kostnaderna med cirka 0,2 procent.

Konsekvenserna för hushållen har analyserats endast på basis av de direkta effekter som distributionsskyldigheten har på priserna, och den indirekta effekten av transporttjänsterna har inte studerats skilt, eftersom höjningen av deras priser är i huvudsak måttlig jämfört med bränslena. Vid jämförelse av hushållen på landsbygden och i städerna noteras att höjningen av bränslepriserna orsakar den största kostnadsökningen (0,21 procent) för hushållen i glesbygden. I oljeeldade hus höjer dessutom stigningen av priset på eldningsolja kostnaderna med cirka 0,13—0,21 procent. Om man studerar inverkningarna enligt inkomstklass stiger hushållens kostnader från 0,09 procent (den nedersta inkomstklassen) till 0,17 procent allteftersom inkomsterna ökar. Om man studerar endast bilburna hushåll, är inverkan naturligtvis större, som högst 0,5 procent i den lägsta inkomstklassen.

Direkta konsekvenser för statsfinanserna

Distributionsskyldigheten bedöms minska punktskatteinflödet från bränslena med 124 miljoner euro per år 2030 om utvecklingen följer målscenariot. Större osäkerhet än i fråga om uppskattningen av punktskatteinflödet är förenad med bedömningen av förändringar i de intäkter från mervärdesskatten som distributionsskyldigheten orsakar, eftersom mervärdesskatteintäkterna baserar sig på de slutliga priserna. Med beaktande av att distributionsskyldigheten höjer direkt bränslepriset i målscenariot, beräknas intäkterna från mervärdesskatten år 2030 öka med 53 miljoner euro, varvid den totala effekten skulle vara en minskning av skatteintäkterna med 73 miljoner euro.

Konsekvenser för samhällsekonomin

En bedömning av de exakta konsekvenserna på samhällsekonomisk nivå (särskilt på bruttonationalproduktsnivån) var inte möjlig inom ramen för projektet VN-TEAS. Av denna anledning har uppskattningarna av förändringar för olika branscher, olika konsumenter och statsfinanserna relaterats till 2014 års bruttonationalprodukt, för att man skulle kunna bilda sig någon sorts uppfattning av förändringarnas inverkan på bruttonationalprodukten. Å andra sidan bör man särskilt i fråga om investeringar notera att distributionsskyldighetens effekt på inhemska investeringar kan vara positiv, vilket skulle minska de totalekonomiska effekterna. Inom utrikeshandeln kan distributionsskyldighetens effekt vara positiv eller negativ särskilt beroende på ökningen av den inhemska kapaciteten samt efterfrågan på biodrivmedel och biodrivmedelspriset på världsmarknaden. Dessa avgör huruvida Finland blir självförsörjande (eller till och med exportör) i fråga om biodrivmedel eller om Finland blir tvungen att importera biodrivmedel för att kunna fullgöra de nationella skyldigheterna. Enligt en prognos om de genomsnittliga priserna är effekterna på konsumenterna och statsfinanserna sammanlagt cirka -0,2 procent av bruttonationalprodukten i målscenariot, men de varierar mellan -0,07 och 0,4 procent mellan olika prisscenarier.

Inom projektet VN-TEAS, där olika vägar att genomföra biodrivmedlen studerades, gjordes inte heller någon särskild bedömning av produktionsmängden för de biodrivmedel som baserar sig på skogsbiomassa och dess effekter på användningen av skogsbiomassa. Vid ett tidigare VN-TEAS-projekt, ”Kostnadseffektiv användning av skogsbiomassa” år 2016 har det dock utretts samhällsekonomiska konsekvenser om virket styrs med politiska medel till framställningen av biodrivmedel. Vid projektet beskrevs två scenarier: i det lägre scenariot byggdes det tre och i det högre scenariot sex anläggningar, så att mängden producerat biobränsle år 2030 skulle vara 300 000 respektive 700 000 ton per år. I ljuset av den utredning som nu gjordes skulle endast tillgodoseendet av den inhemska efterfrågan grovt beräknat resultera i kapacitet enligt det lägre alternativet, men till följd av exportefterfrågan kan produktionen också öka klart mer.

Utgående från resultaten av projektet ”Kostnadseffektiv användning av skogsbiomassa” minskade inte produktionen av biodrivmedel i scenarierna enligt den lägre produktionsnivån användningen av virke inom andra sektorer. I scenarierna enligt den höga produktionsnivån började virke styras bort från el- och värmeproduktionen samt tillverkningen av cellulosa. I båda scenarierna ökade den totala användningen av virke upp till cirka 120 miljoner kubikmeter från de nuvarande 100 miljonerna kubikmeter. Om de beskrivna scenarierna jämförs med varandra var den höga produktionen av biodrivmedel bättre ur samhällsekonomins synvinkel. Den höga produktionsnivån för biodrivmedel fick både produktionens mervärde och sysselsättningen att öka, även om sysselsättningseffekterna var marginella.

Användningen av virke för olika ändamål fortsätter att öka. Att virkesmarknaden fungerar, att marknadstillträdet för virke stärks och att gagnvirket styrs till förädling är viktiga saker med tanke på nuläget och den förutsebara utvecklingen. När biodrivmedelsproduktionen orsakar störningar på marknaden för gagnvirket behövs korrigerande åtgärder. Råvarubasen för biodrivmedel bör vara så bred som möjligt, men man bör särskilt se till att gagnvirke styrs till produktion med högt förädlingsvärde i stället för biodrivmedelsproduktionen.

4.3 Konsekvenser för myndigheterna

Skatteförvaltningen svarar huvudsakligen för myndighetsuppgifterna enligt lagen om distributionsskyldighet. Energimyndigheten meddelar dessutom förhandsbesked enligt lagen om distributionsskyldighet. Ändringen av lagen om distributionsskyldighet i fråga om biodrivmedel samt den nya föreslagna lagen om främjande av användningen av biobränsolja uppskattas kunna medföra merarbete i någon mån för både Skatteförvaltningen och Energimyndigheten. Skatteförvaltningen kommer att medföras merarbete på grund av behovet att revidera anvisningarna och anmälningsblanketterna till följd av ändringarna i lagen om distributionsskyldighet. Dessutom krävs egna anvisningar och blanketter rörande distributionsskyldigheten i fråga om biobränsolja. Till följd av den nya distributionsskyldighet som gäller biobränsolja kan det hos Energimyndigheten inkomma ansökningar om förhandsbesked gällande klassificeringen av råvarorna till biobränsolja. Antalet sådana ansökningar bedöms dock inte bli särskilt stort, eftersom råvarorna är sannolikt desamma som redan har använts inom framställningen av biodrivmedel. Dessutom kommer överföringen av den eventuella överskridningen av fullgörandet av distributionsskyldigheten i fråga om biodrivmedel från 2020 till 2021 att medföra tillfälligt noggrannare kontroller och anvisningar, vilket orsakar belastning för tillsynsmyndigheterna vid årsskiftet 2020—2021. De extra uppgifter som medförs av de föreslagna bestämmelserna kan skötas genom omfördelningen av resurser inom Skatteförvaltningen och vid Energimyndigheten.

4.4 Konsekvenser för verksamhetsutövarna

Konsekvenser för drivmedelsdistributörer

Distributionsskyldigheten i fråga om biodrivmedel, som höjs till 30 procent, gäller huvudsakligen distributionen av förnybar diesel, eftersom blandningsbegränsningarna sätter stopp för etanol och konventionell biodiesel. Högst 10 volymprocent etanol (E10) kan blandas i motorbensinen, och högst sju volymprocent konventionell biodiesel i dieselbränslet. Det går att blanda även stora mängder etanol i motorbensinen (E85, högst 85 volymprocent etanol), men Finland har just inga sådana fordon som sådant bränsle skulle kunna användas i.

I Finland finns det två verksamhetsutövare (Neste Apb och UPM-Kymmene Abp) som framställer förnybar diesel, men antalet biodrivmedelsdistributörer har varierat mellan tre och fyra under de senaste åren (Neste Abp, North European Oil Trade Oy, Oy Teboil Ab och Suomalainen Energiaosuuskunta SEO). I praktiken framställer således de distributionsskyldiga själva biodrivmedel eller köper den behövliga mängden biodrivmedel av sådana verksamhetsutövare, antingen inhemska eller utländska, som framställer sådana.

De nordiska länderna utgör redan i dagsläget en betydande marknad för förnybar diesel, eftersom cirka 40 procent av den globala produktionen av förnybar diesel sker i Finland, Sverige och Norge. Målnivåerna enligt RED2 skulle resultera i ett för litet utbud särskilt i fråga om avancerade biodrivmedel, och då är det mycket sannolikt att priset på biodrivmedel bestäms på basis av nationella bötesavgifter eller skattestöd. Detta medför naturligtvis merkostnader för sådana verksamhetsutövare som inte har någon egen produktion.

Konsekvenser för distributörer av lätt brännolja

I fråga om lätt brännolja fanns det åren 2009—2011 en frivillig skyldighet att blanda biobrännolja i den lätta brännoljan. Enligt energieffektivitetsavtalet Höylä III (2008—2016) började leverantörerna år 2009 blanda in två procents andel biokomponenter i eldningsoljan, och målet var att komma upp till en andel på 10 procent år 2016. Ökningen av andelen biokomponenter lyckades fram till 2011 då en andel på fyra procent nåddes. Därefter upphörde verksamheten på grund av meningsskiljaktigheter mellan verksamhetsutövarna.

Till följd av experimentet gjordes driftförsök med 30 pannor under eldningsperioderna åren 2008—2010. Goda förbränningsresultat nåddes med konventionell biodiesel (FAME) och förnybar diesel (HVO), men det uppstod lagringsproblem med FAME, särskilt vintertid. Beroende på nämnda problem kan det antas att den nu föreslagna distributionsskyldigheten i fråga om biobrännolja i praktiken kommer att fullgöras med förnybar diesel, dvs. samma bränsle som används inom trafiksektorn. Distributörerna av lätt brännolja skulle stöta på delvis samma problem gällande det bristande utbudet på förnybar diesel på marknaden som verksamhetsutövarna inom trafiksektorn har stött på. I fråga om biobrännolja finns det dock inte någon sådan separat tilläggsskyldighet som i fråga om avancerade biobränslen, och därför bedöms problemet med tillgången på bränsle inte vara lika stort som inom trafiksektorn.

Konsekvenser för konkurrenssituationen

Ur konkurrenssynvinkel i allmänhet kan det vara problematiskt om en del av de sinsemellan konkurrerande aktörerna är beroende av en vertikalt integrerad konkurrenss produkt på partimarknaden. Om en aktör har i konkurrenslagen (948/2011) avsedd dominerande marknadsställning, är det möjligt att med stöd av konkurrenslagets bestämmelser om dominerande marknadsställning i efterhand ingripa i eventuella problem. Dominerande marknadsställning

är i sig inte förbjuden. Det är dessutom möjligt att aktören har sådan marknadskraft som påverkar konkurrensförhållandena, men dock inte i den mån att de i konkurrenslagen angivna kriterierna för dominerande marknadsställning uppfylls. Inte heller en sådan marknadsställning är förbjuden.

Bland tillverkarna av förnybar diesel har Neste Abp en stark ställning på marknaden för biodrivmedelsproduktion. Flera aktörer som konkurrerar med Neste Abp på distributörsmarknaden skaffar i praktiken biodrivmedel av Neste Abp på partihandelsmarknaden. En skärpning av distributionsskyldigheten ökar efterfrågan på biodrivmedel, varvid anskaffningen av biodrivmedel från Neste Abp kan öka och bolagets ställning på marknaden stärkas. De distributionsskyldiga kan dock skaffa biodrivmedel också av någon annan inhemsk eller utländsk producent, bl.a. förbereder UPM-Kymmene Abp en investering i ett bioraffinaderi, där också avancerade biodrivmedel ska framställas och vars produktionskapacitet ska vara cirka 500 000 ton per år. Också andra bioraffinaderiprojekt är aktuella i Finland och på andra ställen i de nordiska länderna och Europa. Ett av målen för propositionen är att öka förutsägbarheten när det gäller efterfrågan på biodrivmedel, vilket i sin tur kan antas uppmuntra till investeringar i bioraffinaderier. Inträdet av nya producenter på marknaden skulle dessutom öka konkurrensen.

5 Beredningen av propositionen

5.1 Biodrivmedelsarbetsgruppen

Arbets- och näringsministeriet tillsatte den 1 december 2015 en arbetsgrupp i två faser vars första uppgift var att utreda vilka ändringar i den nationella lagstiftningen som ILUC-direktivet förutsätter och andra uppgift var att bedöma vilka åtgärder som behövs för att användningen av biodrivmedel kan främjas efter 2020. I arbetsgruppen ingick företrädare för de i sammanhanget viktigaste ministerierna, myndigheterna, intressegrupperna och företagen. Arbetsgruppen lämnade sin rapport om det första skedet i det nationella genomförandet av ILUC-direktivet den 2 december 2016. Utgående från arbetsgruppens arbete beredde arbets- och näringsministeriet förslag till ändring av den nationella lagstiftningen. Lagarna trädde i kraft den 3 juli 2017.

Det beslutades att biodrivmedelsarbetsgruppens mandatperiod förlängs och arbetsgruppens uppdrag ses över. I det andra skedet granskade arbetsgruppen åtgärderna för att främja användningen av biodrivmedel efter 2020 samt främjandet av användningen av flytande biobränsle vid den individuella uppvärmningen av byggnader och i arbetsmaskiner. Arbetsgruppen avslutade sitt arbete den 13 juni 2018. I arbetsgruppens betänkande ingår fyra reservationer. RED2:s slutliga innehåll var inte känt under arbetsgruppens mandatperiod, men rammarna för främjande av den förnybara energin fram till 2030 enligt RED2 har beaktats i arbetsgruppens förslag till åtgärder för främjande av biodrivmedel på 2020-talet.

Den styrande faktorn bakom arbetsgruppens arbete var genomförandet av riktlinjerna om biodrivmedel och flytande biobränslen i energi- och klimatstrategin och i Kaisu. I enlighet med riktlinjerna i energi- och klimatstrategin och i Kaisu är målet att den fysiska andelen av biodrivmedlens energiinnehåll senast 2030 höjs till 30 procent i allt bränsle som säljs för vägtrafikbruk. I energi- och klimatstrategin och i Kaisu föreslås dessutom att det införs en skyldighet att blanda flytande biobränsle i den lätta brännolja som används i arbetsmaskiner och för den individuella uppvärmningen av byggnader så att dess andel är 10 procent. I Kaisu föreslås också att skyldigheten att blanda in biobrännolja i den lätta brännoljan ökas initialt, så att andelen biobrännolja närmar sig målet för 2030, dvs. 10 procent.

Arbetsgruppen behandlade exempelvis inte genomförandet av reviderade hållbarhetskriterier eller riktlinjer som gäller främjande av användningen av biogas eller förnybar el i trafiken. De bestämmelser som det fullständiga genomförandet av RED2 förutsätter kommer att utfärdas i sinom tid efter det att direktivet godkänts slutgiltigt.

5.2 Remissyttranden och hur de har beaktats

Propositionsutkastet bereddes vid arbets- och näringsministeriet utgående från biodrivmedelsarbetsgruppens betänkande. Propositionsutkastet var ute på remiss från den 29 juni till den 10 augusti 2018. Biodrivmedelsarbetsgruppens betänkande och de reservationer som ingick i den utgjorde en del av remissmaterialet.

Sammanlagt 23 utlåtanden har avgetts över propositionsutkastet. Utlåtande erhöles av kommunikationsministeriet, jord- och skogsbruksministeriet, miljöministeriet, finansministeriet, Energimyndigheten, Konkurrens- och konsumentverket, Skatteförvaltningen samt av följande organisationer: Automobilförbundet rf, Bioneenergi rf, Finlands Näringsliv rf, Finsk Energiindustri rf, Linja-autoliitto ry, Maa- ja metsätaloustuottajain keskusliitto MTK ry, Finlands Transport och Logistik SKAL rf, Finlands Kommunförbund rf, Finlands Egnahemsförbund rf. Dessutom gav följande företag och sammanslutningar utlåtande över propositionsutkastet: Fortum Power and Heat Oy, Kraton Chemical Oy, Neste Abp, North European Oil Trade Oy, St1 Nordic Oy, Centrallaget för Handelslagen i Finland och UPM-Kymmene Abp.

Remissinstanserna ställde sig huvudsakligen positiva eller neutrala till propositionsutkastet och ansåg att det ligger i linje med energi- och klimatstrategin och Kaisu. I flera utlåtanden ansågs det dock att bedömningen av särskilt miljökonsekvenserna och de ekonomiska konsekvenserna bör kompletteras. Energiindustrin rf och Finlands Kommunförbund var bekymrade över distributionsskyldigheternas inverkan på virkesmarknaden. Linja-autoliitto ry uttryckte bekymmer över att det inte finns tillräcklig konkurrens när det gäller utbudet.

Bland de företag som gett utlåtande understöddes propositionsutkastet av Neste Abp, Fortum Power and Heat Oy och UPM-Kymmene Abp. Enligt Neste Abp skulle det dock vara bättre om distributionsskyldigheten i fråga om biobrännolja och tilläggsskyldigheten i fråga om avancerade biodrivmedel var lindrigare initialt, och dessutom bör man ha framförhållning när det gäller utsträckande av distributionsskyldigheten till att omfatta flygtrafiken.

North European Oil Trade Oy, St1 Nordic Oy och Centrallaget för Handelslagen i Finland motsatte sig propositionsutkastet, eftersom den viktiga EU-lagstiftning som sträcker sig till 2030 inte har blivit färdig, saken är förenad med andra extra utmaningar (bl.a. råvarornas tillräcklighet), den konkurrensrättsliga bedömningen saknas, bedömningen av kostnadseffekterna inte är tillräckligt täckande, bedömningen av kostnadseffekterna av distributionsskyldigheten i fråga om biobrännolja på industrin och jordbruket inte är tillräcklig, att det inte är möjligt att fullgöra skyldigheten flexibelt mellan olika sektorer, analysen av den ökande bioskyldighetens inverkan på handelsbalansen inte är tillräcklig, de kalkyler som ligger bakom 30 procents distributionsskyldighet i fråga om biodrivmedel år 2030 är oklara, överföringen av skyldigheten borde tillåtas 2020—2021 till de delar skyldigheten överskrider den nivå som förutsätts inom ansvarsfördelningssektorn och dessutom bör andra effektiva sätt att minska utsläppen från trafiken vid sidan av biodrivmedel kartläggas.

Också Automobilförbundet rf, Linja-autoliitto ry och Finlands Transport och Logistik SKAL rf var av den åsikten att man agerar för starkt i ett för tidigt skede och att man bör vänta bl.a. att EU-lagstiftningen blir färdig. Enligt Finlands Transport och Logistik SKAL rf bör dessutom utsläppsminskningsmålet för trafiksektorn sänkas från 50 procent till 39 procent.

RP 199/2018 rd

I några utlåtanden (Bioenergi rf, Finlands Näringsliv rf och Neste Abp) föreslogs det att innehållet i distributionsskyldigheten skulle ses över med tanke på tiden efter år 2025 strax före att perioden inleds.

Kraton Chemical Oy var bekymrad över användningen av tallolja som råvara till biodrivmedel och över den snedvridning av marknaden för talloja som följer av distributionsskyldigheten.

Bioenergi rf, Finlands Näringsliv rf, Maa- ja metsätaloustuottajain Keskusliitto MTK ry och Finlands Egnahemsförbund rf tog i sina utlåtanden fram frågan om kompensering av de extra kostnader som distributionsskyldigheten medför eller utredning av saken.

På basis av utlåtandena skärptes distributionsskyldigheten i fråga om biodrivmedel litet, medan tilläggsskyldigheten i fråga om avancerade biodrivmedel å sin sida lindrades något, och distributörerna gavs en på lag baserad möjlighet att fullgöra sin distributionsskyldighet delvis flexibelt mellan olika sektorer. Dessutom har propositionens motiveringar och konsekvensbedömningar kompletterats.

6 Samband med andra propositioner

Regeringens proposition med förslag till lag om rättegång i förvaltningsärenden och till vissa lagar som har samband med den (RP 29/2018 rd) behandlas som bäst i riksdagen. Enligt förslaget ska förvaltningsprocesslagen (586/1996) upphävas.

DETALJMOTIVERING

1 Lagförslag

1.1 Lag om främjande av användningen av biobrännolja

1 §. Lagens syfte. Syftet med denna lag är att främja användningen av biobrännolja och med den ersätta lätt brännolja vid uppvärmning, i arbetsmaskiner och i fast installerade motorer.

2 §. Definitioner. De definitioner som används i den föreslagna lagen motsvarar huvudsakligen de definitioner som används i skattelagstiftningen och i lagen om distributionsskyldighet.

I 1 punkten definieras biobrännolja genom en hänvisning till 2 § 19 punkten i bränsleskattelagen. Med biobrännolja avses bränsle som är framställt av biomassa och lämpar sig att användas för uppvärmning och i fast installerade dieselmotorer och i arbetsmaskiner med dieselmotor. Definitionen utesluter inte pyrolysolja från tillämpningsområdet, om lätt brännolja kan ersättas med den. I praktiken skulle användningen av t.ex. pyrolysolja vid uppvärmningen kräva investeringar i anordningar av en ny typ. Enligt bedömning kan pyrolysolja tills vidare av tekniska skäl inte användas i arbetsmaskiner eller i fast installerade motorer. Konsumenterna och användarna avgör i sista hand vilka biomassabaserade bränslen som lätt brännolja kan ersättas med.

I 2 punkten definieras lätt biobrännolja genom en hänvisning till 2 § 16 och 17 punkten i bränsleskattelagen. Lätt brännolja definieras som dieselolja eller dieselbrännolja som hör till varukod 2710 och som lämpar sig att användas vid uppvärmning samt i arbetsmaskiner och i fast installerade motorer och som vid destillering enligt EN ISO 3405- eller ASTM 86-metoden ger minst 85 volymprocent destillat (inklusive förluster) vid 350 °C och har gjorts identifierbar så som särskilt därom föreskrivs; bestämmelser om lätt brännolja som bränsle för fordon och farkoster finns i bränsleavgiftslagen (1280/2003) och i lagen om bränsleavgift som betalas för privata fritidsbåtar (1307/2007). Med lätt brännolja avses också svavelfri lätt brännolja, dvs. lätt brännolja vars svavelhalt är högst 10 milligram per kilogram.

I 3 punkten definieras distributör som en distributör av lätt brännolja som enligt 12 § 1 mom. 1 eller 2 punkten i punktskattelagen (182/2010) är skyldig att betala punktskatt. Definitionen är förenlig med definitionen på distributör enligt lagen om distributionsskyldighet.

I 4 punkten definieras leverans till konsumtion genom en hänvisning till frisläppande till konsumtion enligt 8 § 1 punkten i punktskattelagen. Leveransen till konsumtion bör begränsas jämfört med den leverans till konsumtion som avses i lagen om distributionsskyldighet. Som leverans till konsumtion avses dock inte sådant frisläppande till konsumtion där en i 6 § 6 punkten i punktskattelagen avsedd godkänd upplagshavare i sin egen verksamhet använder sådan lätt brännolja som denne tillverkat, bearbetat, förvarat, tagit emot i eller sänt vidare från sitt eget lager. Lätt brännolja lagras förutom av oljebolag dessutom också av industriföretag, men dessa överlåter den till sitt eget bruk från sina egna lager. Andelen i fråga är endast några procent av mängden lätt brännolja som årligen levereras till konsumtion. Sådana bränslen som omfattas av lagen om distributionsskyldighet (motorbensin och dieselolja) lagras däremot i praktiken inte i några betydande mängder skattefritt av andra än oljebolagen.

I 5 punkten definieras energiinnehåll på motsvarande sätt som i lagen om distributionsskyldighet, dvs. som bränslets nedre värmevärde som vid leveransen bestämts ha varit 15 grader Celsius. Dessutom görs en precisering att värmevärdet för lätt brännolja är 36 megajoule per liter, värmevärdet för biobrännolja (FAME) 33 megajoule per liter och värmevärdet för synte-

RP 199/2018 rd

tisk biodiesel (BTL) och motsvarande bränsle 34 megajoule per liter. Bestämmelserna om värmevärden har utfärdats med beaktande av bilaga III till RES-direktivet och RED2.

3 §. Lagens tillämpningsområde. Enligt 1 mom. ska distributörer leverera biobrännolja till konsumtion i enlighet med vad som föreskrivs nedan.

Paragrafens 2 och 3 mom. motsvarar till sitt innehåll tillämpningsområdet enligt 3 § 2 mom. i lagen om distributionsskyldighet. När man beaktar leveransen till konsumtion enligt definitionen i 1 § 1 mom. 4 punkten är samma oljebolag (Neste Abp, North European Oil Trade Oy och Oy Teboil Ab) i praktiken distributionsskyldiga i fråga om både biobrännolja och biodrivmedel.

4 §. Behöriga myndigheter och tystnadsplikt. Paragrafen motsvarar till sitt innehåll 4 § i lagen om distributionsskyldighet. Den allmänna styrningen, uppföljningen och utvecklingen av verksamhet enligt den föreslagna lagen hör till arbets- och näringsministeriets uppgifter. Skatteförvaltningen är en behörig myndighet, men Energimyndigheten föreslås sköta uppgifterna i anslutning till förhandsbeskedet enligt 6 §.

5 §. Leverans av biobrännolja till konsumtion. I paragrafen föreskrivs det om skyldigheten att leverera biobrännolja till konsumtion. I bestämmelserna har skyldigheten att leverera biodrivmedel till konsumtion enligt 5 § i lagen om distributionsskyldighet beaktats.

I 1 mom. föreskrivs det att distributörer är skyldiga att leverera biobrännolja till konsumtion. Det är inte fråga om blandningsskyldighet, och det förutsätts inte att biobrännolja blandas i lätt brännolja.

I 1 mom. definieras distributionsskyldighet som andelen biobrännolja av det totala energiinnehållet i den lätta brännolja och biobrännolja som en distributör levererar till konsumtion. Distributionsskyldigheten ska tillämpas första gången år 2021, då den är 3,0 procent. Distributionsskyldigheten höjs från år till år. Distributionsskyldigheten år 2028 och därefter föreslås vara 10,0 procent. Distributionsskyldiga är samma bolag som är distributionsskyldiga enligt lagen om distributionsskyldighet.

Den i 1 mom. avsedda distributionsskyldigheten för tiden efter 2025 bör omprövas nationellt senast 2024 med beaktande av bl.a. den tekniska utvecklingen, utvecklingen av bränslepriset, tillgången på råvarorna till biobrännolja och inverkan på råvarumarknaden samt utsläppsminskningens målen.

Enligt 2 mom. ska distributören i enlighet med hållbarhetslagen visa att biobrännoljor som omfattas av distributionsskyldigheten uppfyller de hållbarhetskriterier för flytande biobrännoljor som anges i nämnda lag. Bestämmelsen är förenlig med 5 § 3 mom. i lagen om distributionsskyldighet. I 2 kap. i hållbarhetslagen föreskrivs det om hållbarhetskriterierna och i 3 kap. om visande av att hållbarhetskriterierna är uppfyllda.

Enligt 3 mom. får högst sju procentenheter av distributionsskyldigheten fullgöras med biobrännoljor som framställs av de råvaror som avses i 5 § 5 mom. i lagen om distributionsskyldighet (stärkelserika grödor och av sockerväxter, av oljegrödor och av grödor som på jordbruksmark odlas som huvudgrödor i första hand för energiändamål). Begränsningen ska dock inte tillämpas, om det är fråga om en råvara som avses i bilagan till lagen om distributionsskyldighet. Bestämmelsen är förenlig med 5 § 5 mom. i lagen om distributionsskyldighet. Målet är att begränsa indirekta ändringar i markanvändning och växthusgasutsläpp som beror på dem.

Den i 3 mom. angivna maximala andelen om sju procentenheter ska samordnas med motsvarande bestämmelse i lagen om distributionsskyldighet. Andelen får vara sammanlagt högst sju procentenheter av det totala energiinnehåll som avses i 5 § 1 mom. i lagen om distributionsskyldighet. Samordningen blir aktuell om distributören har distributionsskyldighet också på basis av lagen om distributionsskyldighet.

6 §. Förhandsbesked. I paragrafens 1 mom. föreslås liknande bestämmelser om förhandsbesked som finns i 5 a § i lagen om distributionsskyldighet samt i 38 § och 40 § 2 mom. i hållbarhetslagen. Energimyndigheten kan enligt förslaget på ansökan besluta ge ett förhandsbesked om huruvida det är fråga om en råvara som avses i 5 § 3 mom. Ansökan ska kunna inlämnas av distributören eller en verksamhetsutövare som avses i 4 § 9 punkten i hållbarhetslagen, men ansökningsrätten ska vara begränsad. En ansökan från en distributör kan omfatta endast sådana råvaror som används i produktionen eller framställningen av sådan biobrännolja som är avsedd för fullgörande av distributörens egen distributionsskyldighet. En ansökan från en verksamhetsutövare kan omfatta endast sådana råvaror som verksamhetsutövaren använder eller ämnar använda vid sin egen produktion eller framställning av biobrännolja.

På ansökan och beslut om förhandsbesked tillämpas dessutom enligt 1 mom. vad som i 5 a § i lagen om distributionsskyldighet eller med stöd av den föreskrivs om dem. I 5 a § 2 mom. i lagen om distributionsskyldighet föreskrivs om de uppgifter och utredningar som behövs för ansökan, i 3 mom. om giltigheten av beslutet om förhandsbesked och i 4 mom. om iakttagande av beslutet. Tills vidare har inga närmare bestämmelser om förhandsbeskedet utfärdats genom förordning av statsrådet.

I 2 mom. föreskrivs att ett beslut om förhandsbesked som Energimyndigheten meddelat med stöd av lagen om distributionsskyldighet ska på yrkande av den distributör eller verksamhetsutövare som anhållit om förhandsbesked iakttas på motsvarande sätt i fråga om en råvara till biobrännoljan, om inte den bestämmelse som tillämpades när beslutet meddelades har ändrats eller beslutet har återkallats. När det är fråga om samma råvara ska bedömningen av den med tanke på tillämpningen av bestämmelserna om biobrännolja vara exakt samma som bedömningen med tanke på tillämpningen av bestämmelserna om biodrivmedel. För att begränsa den administrativa bördan ska distributören eller verksamhetsutövaren inte på nytt behöva ansöka om förhandsbesked angående samma råvara, om Energimyndigheten redan på basis av lagen om distributionsskyldighet meddelat ett förhandsbesked om den.

Förhandsbeskedet enligt 38 § i hållbarhetslagen kan också vara av betydelse med avseende på de hållbarhetskriterier som tillämpas på biobrännolja.

7 §. Överskridande av distributionsskyldigheten. Paragrafen är förenlig med 5 b § 1 mom. i lagen om distributionsskyldighet sådan den lyder i det förslag som ingår i propositionen. I distributionsskyldigheten bör som flexibilitetsmetod inkluderas en begränsad möjlighet att följande år i någon mån kunna utnyttja den överskjutande del med vilken skyldigheten överskridits föregående år. Dessutom ska det vara möjligt att begränsat utnyttja den överskjutande delen vid fullgörandet av skyldigheten att leverera biodrivmedel tillkonsumtion det år då överskridandet skedde. Den exakta mängden biobrännolja som levererats till konsumtion klarnar först vid utgången av kalenderåret, vilket är ägnat att resultera i överskridning av distributionsskyldigheten. Bestämmelsen förbättrar dessutom distributörernas möjligheter att på ett mer kostnadseffektivt sätt fullgöra sina skyldigheter att leverera både biobrännolja och biodrivmedel till konsumtion. Av detta kan å sin sida också slutförbrukarna av biobrännolja, lätt brännolja och biodrivmedel samt motorbensin och diesel dra nytta.

En distributör som under ett kalenderår har levererat mer biobrännolja till konsumtion än vad som föreskrivs i 5 § 1 mom., ska få beakta den överskjutande delen som en andel av distribut-

ionsskyldigheten vid beräkningen av distributionsskyldigheten för det följande kalenderåret och vid beräkningen av distributionsskyldigheten i fråga om biodrivmedel för det kalenderår då överskridandet skedde. Den maximala mängd som får överföras har dock begränsats till högst 30 procent av den energimängd som motsvarar distributionsskyldigheten för det kalenderår då överskridandet skedde. Utnyttjandet av den överskjutande delen ska dessutom begränsas vid fullgörandet av skyldigheten att leverera biodrivmedel till konsumtion, så att högst 30 procent av distributionsskyldigheten får fullgöras med den mängd som överförs. Det finns skäl att begränsa beaktandet av den mängd som överförs, för att leveranserna av biobrännolja till konsumtion faktiskt ska öka årligen också på 2020-talet.

8 §. *Avtal mellan distributörer.* Distributören har möjlighet att helt eller delvis överföra distributionsskyldigheten till en annan distributör. I ett sådant fall tillämpas vad som i 6 § i lagen om distributionsskyldighet föreskrivs om avtal mellan distributörer.

9 §. *Anmälningsskyldighet.* Enligt 1 mom. är en distributör skyldig att varje år genom en anmälan till Skatteförvaltningen redovisa de mängder lätt brännolja och biobrännolja som distributören levererat till konsumtion under det föregående kalenderåret. Anmälan ska också innehålla information om hur det har visats att biobrännoljepartierna uppfyller hållbarhetskriterierna och om andelen sådana biodrivmedel som avses i 5 § 3 mom. På anmälningsskyldigheten ska dessutom tillämpas vad som i 7 § 2 och 4 mom. i lagen om distributionsskyldighet föreskrivs om anmälningsskyldigheten i samband med biodrivmedel. I 7 § 2 mom. i lagen om distributionsskyldighet föreskrivs om situationer där det ingås avtal mellan distributörer. Enligt 4 mom. ska anmälan lämnas till Skatteförvaltningen senast under mars månad året efter det år som anmälan avser.

1 2 mom. föreslås en motsvarande bestämmelse om angivande av värmeverdet som ingår i 2 § 2 mom. i lagen om distributionsskyldighet.

10 §. *Bokföringsskyldighet.* I paragrafen föreslås liknande bestämmelser om bokföringsskyldighet som finns i 8 § i lagen om distributionsskyldighet. Enligt 1 mom. ska distributören ha sådan bokföring av vilken de mängder lätt brännolja och biobrännolja som levererats till konsumtion, liksom biobrännoljans energiinnehåll och övriga uppgifter som behövs för tillsynen enligt denna lag, framgår. I 2 mom. ingår en hänvisning till 11 kap. i punktskattelagen som innehåller bestämmelser om bokföringsmaterialets bevaringstid och förvaringssätt.

11 §. *Distributörers och utomståendes skyldighet att lämna uppgifter.* I paragrafen föreslås en hänvisning till 12 kap. i punktskattelagen där det föreskrivs om distributörers och utomståendes skyldighet att lämna uppgifter för tillsynen över efterlevnaden och övervakning av verkställigheten av denna lag. Bestämmelsen är förenlig med 9 § i lagen om distributionsskyldighet.

12 §. *Force majeure.* Paragrafens 1 mom. är förenligt med 10 § 1 mom. i lagen om distributionsskyldighet. Om en distributör på grund av exceptionella och oförutsedda förändringar i tillgången på biobrännolja eller av något annat liknande skäl som kan anses utgöra ett oöverstigligt hinder inte har möjlighet att fullgöra sin distributionsskyldighet, kan arbets- och näringsministeriet enligt ansökan av distributören antingen lindra distributionsskyldigheten eller slopa den helt för det kalenderår som ansökan avser.

Paragrafens 2 mom. är förenligt med 10 § 2 mom. i lagen om distributionsskyldighet och där föreskrivs om hur ansökan om lindring eller slopande av distributionsskyldigheten lämnas.

13 §. *Påföljdsavgift.* I paragrafen föreslås bestämmelser om påföljdsavgift om distributören inte har levererat biobrännolja till konsumtion enligt 5 §.

Enligt 1 mom. ska påföljdsavgiften vara 0,04 euro per megajoule, vilket är samma belopp som den påföljdsavgift som föreskrivs i lagen om distributionsskyldighet. Skatteförvaltningen ska besluta om påförande av påföljdsavgift. Påföljdsavgiften ska beräknas på den mängd biobrännolja som distributören är skyldig att leverera till konsumtion enligt 5 § 1 och 2 mom. till den del distributören enligt den anmälan som denna lämnat i enlighet med 9 § inte fullgjort sin skyldighet.

Paragrafens 2 mom. motsvarar 11 § 3 mom. i lagen om distributionsskyldighet.

Paragrafens 3 mom. motsvarar 11 § 4 mom. i lagen om distributionsskyldighet.

14 §. Felavgift. Paragrafen är förenlig med 12 § i lagen om distributionsskyldighet. Om en distributör försummar någon av sina skyldigheter enligt 9—11 §, kan Skatteförvaltningen påföra denna en felavgift på 500—5 000 euro. När storleken på felavgiften bestäms ska det hur klandervärt förfarandet varit, om det har upprepats och andra med dessa jämförliga omständigheter beaktas.

15 §. Ändringssökande. Bestämmelsen är förenlig med 13 § i lagen om distributionsskyldighet.

Enligt 1 mom. får omprövning av beslut som arbets- och näringsministeriet och Energimyndigheten meddelat med stöd av denna lag begäras på det sätt som föreskrivs i förvaltningslagen (434/2003). Arbets- och näringsministeriets uppgift är att behandla och avgöra ansökningarna angående ett oöverstigligt hinder enligt 12 §. Energimyndigheten har till uppgift att behandla och avgöra ansökningarna om förhandsbesked enligt 6 §. Med tanke på ärendets art och rättsskyddet kan det inte anses finnas något behov att söka ändring i sådana beslut genom direkta besvär hos förvaltningsdomstolen. Det finns inte heller något hinder för att införa förfarandet med besvärstillstånd med beaktande av, utöver sakens art och betydelse, dessutom också det att de rättsmedel som föregår högsta förvaltningsdomstolen kan betraktas som tillräckliga.

Beslut med anledning av begäran om omprövning får överklagas genom besvär hos förvaltningsdomstolen på det sätt som föreskrivs i förvaltningsprocesslagen. Över förvaltningsdomstolens beslut får besvär anföras hos högsta förvaltningsdomstolen, endast om högsta förvaltningsdomstolen beviljar besvärstillstånd. I fråga om beslut där Energimyndigheten vägrat lämna förhandsbesked får dock inte omprövning begäras eller ändring sökas genom besvär. Förbudet mot ändringssökande motsvarar det förbud som föreskrivs i skattelagstiftningen. Enligt 104 § 4 mom. i punktskattelagen exempelvis får omprövning av ett förhandsavgörande inte begäras och beslutet får inte heller överklagas genom besvär.

Enligt 2 mom. får Skatteförvaltningens beslut om påföljdsavgift överklagas genom besvär på det sätt som föreskrivs i förvaltningsprocesslagen. Ändring i Skatteförvaltningens beslut om felavgift får sökas på det sätt som i punktskattelagen föreskrivs om sökande av ändring i andra ärenden än sådana som gäller påförande eller återbetalning av skatt.

16 §. Avgifter. I 1 mom. ingår en informativ hänvisning till lagen om grunderna för avgifter till staten (150/1992), på basis av vilken bl.a. de allmänna grunderna för Energimyndighetens avgiftsbelagda prestationer och beloppet av avgifterna samt andra grunder för avgifter som tas in för prestationer bestäms.

Enligt 2 mom. är avgifterna och kostnaderna enligt denna lag direkt utmättningsbara, och bestämmelser om indrivningen av dem finns i lagen om verkställighet av skatter och avgifter

(706/2007). Således är exempelvis avgiften för Energimyndighetens beslut om förhandsbesked direkt utmättningsbar.

1.2 Lagen om främjande av användningen av biodrivmedel för transport

5 §. *Leverans av biodrivmedel till konsumtion.*

I 1 mom. föreskrivs på motsvarande sätt som nuförtiden om distributionsskyldigheten och dess storlek, men tyngdpunkten flyttas från 2010-talet till 2020-talet. Åren 2019 och 2020 ska distributionsskyldigheten vara densamma som nuförtiden, och enligt 2 mom. ska dubbelräkning tillämpas också fortsättningsvis åren 2019 och 2020. Om dubbelräkning inte tillämpades, skulle distributionsskyldigheten år 2020 i praktiken vara cirka 13,5 procent, med beaktande av råvarubasen för biodrivmedel och klassificeringen av sådana biodrivmedel som levereras till konsumtion i Finland. År 2021 skulle distributionsskyldigheten höjas till 18,0 procent, och det skulle således vara betydligt högre än distributionsskyldigheten för år 2020. Efter år 2021 ska distributionsskyldigheten stiga stadigt med 1,5 procentenheter per år fram till år 2030. Distributionsskyldigheten år 2029 och därefter föreslås vara 30,0 procent.

Enligt 2 mom. ska energiinnehållet i ett biodrivmedel räknas dubbelt vid uppfyllandet av distributionsskyldigheten åren 2019 och 2020 på samma grunder som nuförtiden. Från och med år 2021 ska det inte längre vara möjligt att tillämpa dubbelräkning vid fullgörandet av distributionsskyldigheten. Slopandet av dubbelräkningen har tagits i beaktande i 1 mom. vid bestämmandet av distributionsskyldigheten från och med år 2021. Enligt RED2 har medlemsstaterna möjlighet att tillämpa dubbelräkning också efter år 2020, men någon skyldighet därtill finns dock inte.

Eftersom en klart större mängd biodrivmedel än vad som förutsätts i RED2 ska enligt 2 mom. nationellt levereras till konsumtion, behövs inte dubbelräkning. Finland kommer dock i varje fall, också utan dubbelräkning, att uppnå det mål för förnybar energi inom trafiksektorn som anges i RED2. Eftersom tilläggsskyldigheten i fråga om avancerade biodrivmedel enligt 4 mom. dessutom ska vara betydligt snävare än målet enligt RED2, finns det inte heller av denna orsak några grunder för tillämpning av dubbelräkningen och den bedöms inte heller ge någon extra nytta. Genom en ambitiös tilläggsskyldighet i fråga om avancerade biodrivmedel skapas ett tillräckligt incitament för framställning av sådana biodrivmedel.

I 4 mom. föreskrivs det om tilläggsskyldigheten i fråga om avancerade biodrivmedel. Enligt ikraftträdelsebestämmelsen i lag 387/2017 tillämpas 4 mom. första gången på biodrivmedel som levereras till konsumtion år 2020 och därefter. Enligt tilläggsskyldigheten ska 0,5 procentenheter av distributionsskyldigheten uppfyllas med biodrivmedel som producerats eller framställts av sådana råvaror som nämns i del A i bilagan. Till tilläggsskyldigheten godkänns dessutom biodrivmedel som producerats eller framställts av sådana råvaror som Energimyndigheten med stöd av hållbarhetslagen har definierat som avfall, restprodukter, cellulosa från icke-livsmedel eller material som innehåller både cellulosa och lignin och som före den 9 september 2015 har använts i en befintlig anläggning.

Paragrafens 4 mom. föreslås bli ändrat så att där föreskrivs om den tilläggsskyldighet som ska tillämpas från och med 2021. Med stöd av ikraftträdelsebestämmelsen tillämpas bestämmelsen från och med år 2021, vilket innebär att 4 mom. i lag 387/2017 ska tillämpas år 2020. Av distributionsskyldigheten ska 2,0 procentenheter åren 2021–2023, 4,0 procentenheter åren 2024 och 2025 samt 6,0 procentenheter åren 2026 och 2027 fullgöras med biodrivmedel som producerats eller framställts av sådana råvaror som avses i del A i bilagan. Därefter höjs tilläggsskyldigheten årligen och ska vara 10,0 procentenheter år 2030 och därefter. Innehållet i del A i bilagan till lagen är detsamma som i RED2.

Enligt RED2 har kommissionen skyldighet att bedöma andelen förnybar energi inom trafiksektorn före utgången av år 2023 och den tilläggsskyldighet som gäller avancerade biodrivmedel före utgången av år 2025. Distributionsskyldigheten enligt 1 mom. och tilläggsskyldigheten enligt 4 mom. för den senare delen av 2020-talet i fråga om avancerade biodrivmedel bör omprövas också nationellt enligt samma tidtabell också med beaktande av bl.a. den tekniska utvecklingen, utvecklingen av bränslepriset, tillgången på råvarorna till biodrivmedel och inverkan på råvarumarknaden samt utsläppsminskningsmålen.

5 b §. Överskridande av distributionsskyldigheten. Paragrafens 1 mom. är förenligt med 7 § i lagen om främjande av användningen av biobrännolja sådan den lyder i det förslag som ingår i propositionen. I distributionsskyldigheten ska också fortsättningsvis inkluderas en begränsad möjlighet att kunna utnyttja den överskjutande delen från föregående år under det därpå följande året. Som en ny flexibilitetsmetod ska det finnas en möjlighet att utnyttja den överskjutande del med vilken distributionsskyldigheten överskrids som en andel vid fullgörandet av distributionsskyldigheten enligt 5 § 1 mom. i lagen om främjande av användningen av biobrännolja det år då överskridandet skedde. Den exakta mängden biodrivmedel som levererats till konsumtion klarnar först vid utgången av kalenderåret, vilket är ägnat att resultera i överskridande av distributionsskyldigheten. Bestämmelsen förbättrar dessutom distributörernas möjligheter att på ett mer kostnadseffektivt sätt fullgöra sina skyldigheter att leverera både biobrännolja och biodrivmedel till konsumtion. Detta gagnar också slutförbrukarna av biodrivmedel, motorbensin, diesel samt av biobrännolja och lätt brännolja.

En distributör som under ett kalenderår har levererat mer biodrivmedel till konsumtion än vad som föreskrivs i 5 § 1 mom., ska få beakta den överskjutande delen som en andel av distributionsskyldigheten vid beräkningen för det följande kalenderåret och vid beräkningen av distributionsskyldigheten i fråga om biodrivmedel enligt lagen om distributionsskyldighet för det kalenderår då överskridandet skedde. Den mängd som får överföras har dock begränsats till högst 30 procent av den energimängd som motsvarar distributionsskyldigheten för det kalenderår då överskridandet skedde. Utnyttjandet av den överskjutande delen ska dessutom begränsas vid fullgörandet av leveransskyldigheten enligt lagen om främjande av användningen av biobrännolja, så att högst 30 procent av distributionsskyldigheten får fullgöras med den mängd som överförs. Det finns skäl att begränsa beaktandet av den mängd som överförs, för att leveranserna av biodrivmedel till konsumtion faktiskt ska öka årligen också på 2020-talet och för att den infrastruktur som behövs för leverans av biobrännolja till konsumtion ska bli byggd. Med stöd av ikraftträdelsebestämmelsen tillämpas de snävare bestämmelserna dock första gången vid beräkningen av distributionsskyldigheten för år 2021. Den mängd som överförs år 2019 har inte begränsats, och den mängd som överförs år 2020 får uppgå till högst hälften av den energimängd som motsvarar distributionsskyldigheten för år 2019.

I 2 mom. föreskrivs om överföring av den andel med vilken den i 5 § 4 mom. föreskrivna tilläggsskyldigheten överskridits till följande år. Distributören får beakta den överskjutande delen vid beräkningen av tilläggsskyldigheten för följande kalenderår. Den mängd som överförs får dock uppgå till högst 30 procent av den energimängd som motsvarar tilläggsskyldigheten för det kalenderår då överskridandet skedde.

10 §. Force majeure. Till paragrafen fogas ett nytt 3 mom. med bestämmelser om sänkning eller slopande av tilläggsskyldigheten enligt 5 § 4 mom. Grunden utgörs, på samma sätt som i 1 mom., av exceptionella och oförutsedda förändringar i tillgången på biodrivmedel eller av något annat liknande skäl som kan anses utgöra ett oöverstigligt hinder. Förfarandet motsvarar det som i 2 mom. föreskrivs i fråga om en ansökan om lindring eller slopande av distributionskyldigheten.

11§. Påföljdsavgifter. I paragrafen föreskrivs utöver den påföljdsavgift som påförs för underlåtenhet att fullgöra den nuvarande distributionsskyldigheten dessutom också om den påföljdsavgift som har samband med underlåtenhet att fullgöra tilläggsskyldigheten. Bestämmelserna om påföljdsavgift för underlåtenhet att fullgöra distributionsskyldigheten ändras inte, men det görs en precisering att påföljdsavgiften är en påföljdsavgift för underlåtenhet att fullgöra distributionsskyldigheten.

Det förfarande med påföljdsavgift som tillämpas på underlåtenhet att fullgöra tilläggsskyldigheten ska motsvara det förfarande som tillämpas vid underlåtenhet att fullgöra distributionsskyldigheten. Påföljdsavgiften för underlåtenhet att fullgöra tilläggsskyldigheten föreslås vara 0,03 euro per megajoule.

1.3 Lagen om biodrivmedel och flytande biobränslen

Till 2 § 1 mom. fogas en hänvisning till lagen om främjande av användningen av biobrännolja.

2 Närmare bestämmelser

I de föreslagna lagarna ingår inga bemyndiganden att utfärda förordning. Det bedöms inte vara behövt att utfärda närmare bestämmelser genom förordning av statsrådet.

3 Ikraftträdande

Lagarna föreslås träda i kraft vid ingången av 2019.

Enligt ikraftträdelsebestämmelsen i lagen om främjande av användningen av biobrännolja ska anmälningsskyldigheten enligt 9 § och bokföringsskyldigheten enligt 10 § tillämpas på lätt brännolja och biobrännolja som levereras till konsumtion år 2021 och därefter.

Enligt ikraftträdelsebestämmelsen i lagen om ändring av lagen om distributionsskyldighet träder 5 § 4 mom. och 5 b § i kraft den 1 januari 2021.

Enligt ikraftträdelsebestämmelsen i lag 387/2017 tillämpas tilläggsskyldigheten enligt 5 § 4 mom. första gången på biodrivmedel som levereras till konsumtion år 2020 och därefter. Denna bestämmelse ersätts från och med år 2021 med 5 § 4 mom. i den föreslagna lagen om ändring av lagen om främjande av användningen av biodrivmedel för transport.

Enligt ikraftträdelsebestämmelsen i lag 387/2017 tillämpas på biodrivmedel som levereras till konsumtion före år 2019 de bestämmelser i 5 b § som gällde vid ikraftträdandet av den lagen. Överskridandet av distributionsskyldigheten begränsas första gången för de biodrivmedlens del som levereras till konsumtion 2019, så att den mängd som överförs får vara högst hälften. Det föreslås att 5 b § i lag 387/2017 ersätts från och med år 2021 med 5 b § i den föreslagna lagen om ändring av lagen om distributionsskyldighet, enligt vilken den mängd som får överföras begränsas fortsättningsvis till högst 30 procent.

Ikraftträdelsebestämmelsen i lagen om ändring av lagen om distributionsskyldighet föreslås innehålla en bestämmelse som ska tillämpas på överskridandet av distributionsskyldigheten år 2020. Om en distributör år 2020 har levererat mer biodrivmedel till konsumtion än vad som föreskrivs i 5 § 1 mom., ska distributören få beakta den överskjutande delen som andel av distributionsskyldigheten vid beräkningen för 2021 till den del andelen baserar sig på den mängd energi som producerats av avfall eller restprodukter i enlighet med i 4 § i lagen om biodrivmedel och flytande biobränslen. Den mängd som överförs får dock uppgå till högst 10 procent av den energimängd som motsvarar distributionsskyldigheten för 2020, beräknad utan att 5 § 2

mom. tillämpas. Genom denna begränsning säkerställs att Finland fullgör sin utsläppsminskningsskyldighet för 2021 enligt ansvarsfördelningsförordningen. Finland kan inte utnyttja det överskridande av distributionsskyldigheten som sker år 2020 under år 2021, dvs. under perioden 2021–2030, eftersom ansvarsfördelningssektorns utsläppsenheter inte kan överföras från en ansvarsperiod till en annan. Den faktiska distributionen av biodrivmedel skulle förbli för liten med tanke på utsläppsminskningen, om överföringen från 2020 till 2021 skulle vara stor. Också hållbarhetskriterierna förändras med avseende på 2021 i och med uppdateringen av RED2. Av denna anledning ska överföringen begränsas till avfalls- och restbaserade biodrivmedel på vilka endast det hållbarhetskriterium som gäller minskningen av växthusgaser tillämpas.

4 Förhållande till grundlagen samt lagstiftningsordning

I de lagförslag som ingår i propositionen finns det några bestämmelser som är betydelsefulla i konstitutionellt hänseende.

I 5 § 1 mom. i den föreslagna lagen om främjande av användningen av biobrännolja åläggs distributörerna att leverera biobrännolja till konsumtion från och med 2021, och distributionsskyldigheten höjs etappvis fram till 2028. I 5 § 3 mom. ingår dessutom motsvarande begränsning i fråga om råvaror som finns i 5 § 5 mom. i lagen om distributionsskyldighet. I 5 § 1 mom. i den föreslagna lagen om distributionsskyldighet föreskrivs om en skyldighet som från och med 2021 blir etappvis strängare jämfört med den nuvarande bestämmelsen, och enligt 4 mom. skärps den tilläggsskyldighet som gäller avancerade biodrivmedel också etappvis. Dessutom ska dubbelräkningen enligt lagen om distributionsskyldighet slopas efter 2020, men det ska beaktas i distributionsskyldigheten enligt 5 § 1 mom. så att andelen biodrivmedel från och med 2021 anges som en absolut andel. Bestämmelserna har beröringspunkter med egendomsskydd om vilket det föreskrivs i 15 § i grundlagen och med näringsfrihet om vilken det föreskrivs i 18 § i grundlagen. Grunderna är energi- och klimatpolitiska, och målet är särskilt att minska växthusgasutsläppen inom ansvarsfördelningssektorn. Med tanke på regleringens godtagbarhet är också det av betydelse att distributörerna får en övergångstid på cirka två år när det gäller fullgörandet av skyldigheterna och möjlighet att delvis överföra den överskjutande delen till följande kalenderår och möjlighet att ansöka om lindring eller slopande av distributionsskyldigheten på grund av ett oöverstigitligt hinder. I 12 § i den föreslagna lagen om främjande av användningen av biobrännolja finns en bestämmelse om oöverstigitligt hinder, och till 10 § i lagen om distributionsskyldighet ska det med tanke på den tilläggsskyldighet som gäller avancerade biodrivmedel fogas en bestämmelse om oöverstigitligt hinder. Regleringen kan anses ha en godtagbar grund. Bestämmelserna kan också anses vara tillräckligt exakta och noggrant avgränsade.

Ett förhandsbesked om råvara enligt 6 § i den föreslagna lagen om främjande av användningen av biobrännolja kan åtminstone i viss mån anses grunda sådana rättigheter med förmögenhetsvärde för distributören eller verksamhetsutövaren som omfattas av egendomsskyddet enligt 15 § 1 mom. i grundlagen. Distributören eller verksamhetsutövaren kan få grundlagsenligt skydd för sin rättsliga ställning och de investeringar som denne gjort närmast med stöd av samverkan av 15 och 18 § i grundlagen. På ansökan och beslut om förhandsbesked ska tillämpas vad som i lagen om distributionsskyldighet föreskrivs om dem. Bakom regleringen kan anses ligga en grund som är godtagbar med tanke på tillämpningen av den föreslagna distributionsskyldigheten i fråga om biobrännolja. Regleringen kan anses vara tillräcklig och proportionerlig med avseende på förutsägbarheten i myndigheternas verksamhet. Med tanke på godtagbarheten för befogenhetsregleringen är också av betydelse att ett återkallat förhandsbesked ska på yrkande av sökanden iakttas under tidsfristen och det ska vara möjligt att med stöd av den föreslagna 15 § söka ändring i beslutet.

Enligt 15 § 1 mom. i den föreslagna lagen om främjande av användningen av biodrivmedel ska förfarandet med begäran om omprövning tillämpas på sökande av ändring i arbets- och näringsministeriets beslut om oöverstigitligt hinder och i Energimyndighetens beslut om förhandsbesked. En bestämmelse om ändringssökande med motsvarande innehåll ingår i 13 § 1 mom. i lagen om distributionsskyldighet. Omprövningsförfarandet eller utvidgningen av det är principiellt inte förknippat med konstitutionella problem (GrUU 55/2014 rd). I beslut angående ändringssökande som förvaltningsdomstolen meddelat ska enligt 15 § ändring få sökas genom besvär hos högsta förvaltningsdomstolen endast om högsta förvaltningsdomstolen beviljar besvärstillstånd. Systemet för att söka ändring i förhandsbeslut kan överlag anses garantera både att det finns tillgänglig och tillräcklig rättssäkerhet och att ärendena behandlas så snabbt det går med hänsyn till kravet på rättssäkerhet. Grundlagsutskottet har ansett att under förutsättning att nämnda villkor är uppfyllda är det med hänsyn till 21 § i grundlagen i regel motiverat att tillämpa systemet med besvärstillstånd (GrUU 55/2014 rd). Bestämmelserna om förhandsbesked och oöverstigitligt hinder kan ur rättssäkerhetssynpunkt och med avseende på generalklausulen om egendomsskyddet i 15 § 1 mom. i grundlagen som betraktas tillräckliga.

Med beaktande av det som sägs ovan kan bestämmelserna om skyldigheten att distribuera biobrännolja och biodrivmedel, bestämmelserna om förhandsbesked i fråga om råvaror samt bestämmelserna om lindring eller slopande av skyldigheten att distribuera biobrännolja och biodrivmedel betraktas som godtagbara med avseende på generalklausulen om egendomsskydd i 15 § 1 mom. och bestämmelsen om näringsfrihet i 18 § 1 mom. samt bestämmelserna om rättsskydd i 21 § i grundlagen.

Enligt 13 § i den föreslagna lagen om främjande av användningen av biobrännolja och den föreslagna 11 § i lagen om distributionsskyldighet ska Skatteförvaltningen påföra distributören en påföljdsavgift, om distributionsskyldigheten enligt lagen i fråga eller tilläggsskyldigheten i fråga om avancerade biodrivmedel enligt lagen om distributionsskyldighet försummas. I praktiken ska de bestämmelser i lagen om distributionsskyldighet som gäller påföljdsavgiften för försummelse av distributionsskyldigheten vara desamma som i den nuvarande 11 § i lagen om distributionsskyldighet.

Grundlagsutskottets hävdvunna tolkning är att sanktioner av påföljdsavgiftstyp varken är skatter eller avgifter med avseende på 81 § i grundlagen, utan administrativa påföljder av sanktionskaraktär för en lagstridig gärning som i sak kan jämföras med ekonomiska påföljder av straffnatur med straffrättsliga påföljder (t.ex. GrUU 49/2017 rd, GrUU 2/2017 rd, GrUU 14/2013 rd, GrUU 17/2012 rd och GrUU 9/2012 rd).

Eftersom det är fråga om en administrativ påföljdsavgift, handlar det om handläggning av ett administrativt ärende som förvaltningslagen tillämpas på. I 31 § 1 mom. i förvaltningslagen konstateras att en myndighet ska se till att ett ärende utreds tillräckligt och på behörigt sätt. Myndigheten ska i detta syfte skaffa den information och den utredning som behövs för att ärendet ska kunna avgöras. Således baserar sig den påföljdsavgift som påförs för försummelse av distributionsskyldigheten inte på omvänd bevisbörda, eftersom förvaltningslagen ålägger myndigheterna ett primärt utredningsansvar innan avgiften påförs. Trots att det handlar om en administrativ påföljdsavgift måste man enligt grundlagsutskottets praxis vid påförandet i tillämpliga delar iakta jämförbarhet med straffrättsligt straff. I så fall tillämpas primärt den straffrättsliga legalitetsprincipen enligt 8 § i grundlagen liksom också oskyldighetspresumtionen enligt artikel 6.2 i Europakonventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna (t.ex. GrUU 32/2005 rd).

De allmänna grunderna för administrativa påföljder ska anges i lag i enlighet med 2 § 3 mom. i grundlagen eftersom det innebär utövning av offentlig makt att ålägga en sådan påföljd. Det är också fråga om betydande utövning av offentlig makt. I lagen måste det exakt och tydligt

föreskrivas om grunderna för betalningsskyldigheten och avgiftens storlek, rättsskyddet för den betalningsskyldige och grunderna för verkställigheten av lagen. Bestämmelserna ska dessutom uppfylla kraven angående sanktionernas proportionalitet.

Prövningen i samband med påförandet av påföljdsavgift enligt lagförslagen ska betraktas som tillräckligt exakt, entydig och bunden. Storleken hos påföljdsavgifterna kan också anses vara proportionerlig, eftersom den påföljdsavgift som påförs för försummelse av skyldigheten att leverera biobrännolja till konsumtion är lika stor och den påföljdsavgift som påförs för underlåtenhet att fullgöra tilläggsskyldigheten i fråga om avancerade biodrivmedel en fjärdedel mindre än den etablerade påföljdsavgift som påförs enligt lagen om distributionsskyldighet. Bakom regleringen kan anses ligga en grund som är godtagbar med tanke på fullgörandet av skyldigheten att leverera biodrivmedel och biobrännolja till konsumtion samt fullgörandet av den tilläggsskyldighet som har samband med främjande av användningen av avancerade biodrivmedel. Av betydelse med avseende på bedömningen av regleringens godtagbarhet är också det att distributören enligt det föreslagna 15 § 2 mom. i lagen om främjande av användningen av biobrännolja har rätt att söka ändring i Skatteförvaltningens beslut på det sätt som föreskrivs i förvaltningsprocesslagen. Ändring ska sökas direkt hos ett oberoende lagskipningsorgan, och rätten att söka ändring hos högsta förvaltningsdomstolen begränsas inte. En bestämmelse om ändringssökande med motsvarande innehåll ingår i 13 § 2 mom. i lagen om distributionsskyldighet. Förslagen ska betraktas som tillräckliga med avseende på rättsskyddet enligt 21 § i grundlagen.

De lagförslag som ingår i propositionen innehåller inte några sådana inskränkningar av de grundläggande fri- och rättigheterna eller andra författningsrättsliga aspekter som skulle vara problematiska ur grundlagens synpunkt. Därför är det motiverat att anse att lagförslagen kan behandlas i vanlig lagstiftningsordning.

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

Lagförslag

1.

Lag

om främjande av användningen av biobrännolja

I enlighet med riksdagens beslut föreskrivs:

1 §

Lagens syfte

RP 199/2018 rd

Syftet med denna lag är att främja användningen av biobrännolja som ersättare av lätt brännolja vid uppvärmning, i arbetsmaskiner och i fast installerade motorer.

2 §

Definitioner

I denna lag avses med

- 1) *biobrännolja* i 2 § 19 punkten i lagen om punktskatt på flytande bränslen (1472/1994) avsedd biobrännolja,
- 2) *lätt brännolja* i 2 § 16 punkten i lagen om punktskatt på flytande bränslen avsedd lätt brännolja och i 2 § 17 punkten i den lagen avsedd svavelfri lätt brännolja,
- 3) *distributör* en distributör av lätt brännolja som enligt 12 § 1 mom. 1 eller 2 punkten i punktskattelagen (182/2010) är skyldig att betala punktskatt,
- 4) *leverans till konsumtion* frisläppande till konsumtion enligt 8 § 1 punkten i punktskattelagen, dock inte till den del som en i 6 § 6 punkten i punktskattelagen nämnd godkänd upplagshavare i sin egen verksamhet använder sådan lätt brännolja som denne framställt, bearbetat, förvarat eller tagit emot i eller avsänt från sitt eget skatteupplag,
- 5) *energiinnehåll* bränslets nedre värmevärde som vid leveransen bestämts ha varit 15 grader Celsius enligt följande:
 - a) lätt brännolja 36 megajoule per liter,
 - b) biobrännolja (FAME) 33 megajoule per liter,
 - c) syntetisk biodiesel (BTL) och motsvarande 34 megajoule per liter.

3 §

Lagens tillämpningsområde

Distributörer ska leverera biobrännolja till konsumtion i enlighet med vad som föreskrivs nedan.

Lagen tillämpas inte på sådana statliga säkerhetsupplag som avses i lagen om tryggnad av försörjningsberedskapen (1390/1992).

Lagen tillämpas inte heller på en distributör som under ett kalenderår levererar sammanlagt högst en miljon liter lätt brännolja till konsumtion.

4 §

Behöriga myndigheter och tystnadsplikt

Den allmänna styrningen, uppföljningen och utvecklingen av verksamhet enligt denna lag hör till arbets- och näringsministeriets uppgifter.

Skatteförvaltningen övervakar efterlevnaden av denna lag och de bestämmelser som utfärdats med stöd av den samt sörjer för verkställigheten av lagen. I fråga om Skatteförvaltningens befogenheter tillämpas 12 kap. i punktskattelagen. På skyldigheten att hålla de uppgifter och handlingar hemliga som Skatteförvaltningen erhåller med stöd av denna lag tillämpas 66 och 67 § i den upphävda lagen om påförande av accis (1469/1994). Dessutom tillämpas vad som i 4 § 2 mom. i lagen om främjande av användningen av biodrivmedel för transport (446/2007), nedan *lagen om distributionsskyldighet*, föreskrivs om utlämnandet av uppgifter och handlingar till arbets- och näringsministeriet samt vidare till den behöriga institutionen i Europeiska unionen eller något annat organ vid Europeiska unionen.

Energimyndigheten sköter uppgifterna i samband med förhandsbesked som avses i 6 §. På utlämnande av uppgifter till Skatteförvaltningen och till arbets- och näringsministeriet trots sekretessen tillämpas 4 § 3 mom. i lagen om distributionsskyldighet.

5 §

Leverans av biobrännolja till konsumtion

Distributörer är skyldiga att leverera biobrännolja till konsumtion. Andelen biobrännolja av det totala energiinnehållet i den lätta brännolja och brännolja som en distributör levererar till konsumtion (*distributionsskyldighet*) ska vara minst

- 1) 3,0 procent år 2021,
- 2) 4,0 procent år 2022,
- 3) 5,0 procent år 2023,
- 4) 6,0 procent år 2024,
- 5) 7,0 procent år 2025,
- 6) 8,0 procent år 2026,
- 7) 9,0 procent år 2027,
- 8) 10,0 procent år 2028 och därefter.

Distributören ska i enlighet med vad som föreskrivs i lagen om biodrivmedel och flytande biobränslen (393/2013) visa att biobrännoljor som avses i 1 mom. uppfyller de hållbarhetskriterier för flytande biobränslen som anges i den lagen.

Högst sju procentenheter av distributionsskyldigheten får fullgöras med biobrännoljor som produceras av de råvaror som avses i 5 § 5 mom. i lagen om distributionsskyldighet. Begränsningen tillämpas dock inte om det är fråga om en råvara som avses i bilagan till lagen om distributionsskyldighet. Om distributören har distributionsskyldighet också med stöd av lagen om distributionsskyldighet, får andelen dock vara sammanlagt högst sju procentenheter av det totala energiinnehåll som avses i 5 § 1 mom. i lagen om distributionsskyldighet.

6 §

Förhandsbesked

Energimyndigheten kan på ansökan besluta ge ett förhandsbesked om huruvida råvaran i fråga är en i 5 § 3 mom. avsedd råvara. Ansökan kan ges in av en distributör som fullgör eller ämnar fullgöra sin distributionsskyldighet med hjälp av sådan biobrännolja som producerats eller framställts av råvaran i fråga, eller av en i 4 § 9 punkten i lagen om biodrivmedel och flytande biobränslen avsedd verksamhetsutövare som använder eller ämnar använda råvaran vid produktionen eller framställningen av biobrännolja. På ansökan och beslut om förhandsbesked tillämpas dessutom vad som i 5 a § i lagen om distributionsskyldighet eller med stöd av den föreskrivs om dem.

Ett beslut om förhandsbesked som Energimyndigheten meddelat med stöd av lagen om distributionsskyldighet ska på yrkande av den distributör eller verksamhetsutövare som anhållit om förhandsbesked iakttas på motsvarande sätt i fråga om en råvara till biobrännoljan, om inte den bestämmelse som tillämpades när beslutet meddelades har ändrats eller beslutet har återkallats.

7 §

Överskridande av distributionsskyldigheten

Om en distributör under ett kalenderår har levererat mer biobrännolja till konsumtion än vad som föreskrivs i 5 § 1 mom., får distributören beakta den överskjutande delen som en andel av distributionsskyldigheten vid beräkningen för det följande kalenderåret och som en andel av distributionsskyldigheten enligt lagen om distributionsskyldighet vid beräkningen för det kalenderår då överskridandet skedde. Den mängd som överförs får dock uppgå till högst 30 procent av den energimängd som motsvarar distributionsskyldigheten för det kalenderår då överskridandet skedde och med den mängd som överförs får högst 30 procent av distributionsskyldigheten enligt lagen om distributionsskyldighet fullgöras.

8 §

Avtal mellan distributörer

På överföring av distributionsskyldigheten helt eller delvis till en annan distributör tillämpas vad som i 6 § i lagen om distributionsskyldighet föreskrivs om avtal mellan distributörer.

9 §

Anmälningsskyldighet

En distributör ska varje år genom en anmälan till Skatteförvaltningen redovisa de mängder lätt brännolja och biobrännolja som distributören levererat till konsumtion under det föregående kalenderåret. Anmälan ska dessutom innehålla information om hur det har visats att biobrännoljepartierna uppfyller hållbarhetskriterierna och om andelen sådana biodrivmedel som avses i 5 § 3 mom. På anmälningsskyldigheten tillämpas dessutom vad som i 7 § 2—4 mom. i lagen om distributionsskyldighet föreskrivs om anmälningsskyldigheten i samband med biodrivmedel.

Om biobrännolja för vilken ett i 2 § 5 punkten avsett nedre värmevärde inte angetts levereras till konsumtion, ska distributören till den anmälan som avses i 1 mom. foga uppgift om värmevärdet för biobrännoljan i fråga och den standard enligt vilken värmevärdet bestämts.

10 §

Bokföringsskyldighet

Av distributörens bokföring ska framgå de mängder lätt brännolja och biobrännolja som levererats till konsumtion liksom biobrännoljans energiinnehåll och övriga uppgifter som behövs för tillsynen enligt denna lag.

På bokföringsmaterialets bevaringstid och förvaringssätt tillämpas vad som föreskrivs i 11 kap. i punktskattelagen.

11 §

Distributörens och utomståendes skyldighet att lämna uppgifter

På distributörens och utomståendes skyldighet att lämna uppgifter för tillsynen över efterlevnaden och uppföljning av verkställigheten av denna lag tillämpas vad som föreskrivs i 12 kap. i punktskattelagen.

12 §

Force majeure

Om en distributör på grund av exceptionella och oförutsedda förändringar i tillgången på biobrännolja eller av något annat liknande skäl som kan anses utgöra ett oöverstigligt hinder inte kan fullgöra sin distributionsskyldighet, kan arbets- och näringsministeriet på ansökan av distributören antingen sänka den procentuella andel biodrivmedel som avses i 5 § eller slopa distributionsskyldigheten för det kalenderår som ansökan avser.

En ansökan om lindring eller slopande av distributionsskyldigheten ska lämnas till arbets- och näringsministeriet senast under mars månad året efter det år som anmälan avser och en kopia av ansökan ska lämnas till Skatteförvaltningen i samband med den anmälan som avses i 9 §.

13 §

Påföljdsavgift

Om en distributör inte har levererat biobrännolja till konsumtion enligt 5 §, ska Skatteförvaltningen påföra distributören en påföljdsavgift som är 0,04 euro per megajoule. Avgiften beräknas på den mängd biobrännolja som distributören är skyldig att leverera till konsumtion enligt 5 § 1 och 2 mom. till den del distributören enligt den anmälan som denna lämnat i enlighet med 9 § inte har fullgjort sin distributionsskyldighet.

Påföljdsavgift ska påföras under det kalenderår då den anmälan som avses i 9 § 1 mom. har lämnats eller borde ha lämnats. Om påföljdsavgift, på grund av att en distributör 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, ska Skatteförvaltningen påföra distributören de påföljdsavgifter som tidigare inte påförts distributören. Påföljdsavgift ska påföras inom tre år räknat från ingången av det kalenderår som följer på det kalenderår som avses ovan.

Påföljdsavgift påförs även när en i 12 § avsedd ansökan om lindring eller slopande av distributionsskyldighet har lämnats. Påföljdsavgiften återbetalas till den del distributionsskyldigheten lindras eller slopas.

RP 199/2018 rd

14 §

Felavgift

Om en distributör försummat sin skyldighet enligt 9—11 § kan Skatteförvaltningen påföra en felavgift på minst 500 euro och högst 5 000 euro.

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

15 §

Ändringssökande

Omprövning av beslut som arbets- och näringsministeriet och Energimyndigheten meddelat med stöd av denna lag får begäras på det sätt som föreskrivs i förvaltningslagen (434/2003). Beslut med anledning av en begäran om omprövning får överklagas genom besvär hos förvaltningsdomstolen på det sätt som anges i förvaltningsprocesslagen (586/1996). I fråga om beslut där Energimyndigheten vägrat lämna förhandsbesked får dock inte omprövning begäras eller ändring sökas genom besvär. Över förvaltningsdomstolens beslut får besvär anföras endast om högsta förvaltningsdomstolen beviljar besvärstillstånd.

I Skatteförvaltningens beslut om påföljdsavgift får ändring sökas genom besvär på det sätt som föreskrivs i förvaltningsprocesslagen. Ändring i Skatteförvaltningens beslut om felavgift får sökas på det sätt som i punktskattelagen föreskrivs om sökande av ändring i andra ärenden än sådana som gäller påförande eller återbetalning av skatt.

16 §

Avgifter

Bestämmelser om de allmänna grunderna för när Energimyndighetens prestationer enligt denna lag är avgiftsbelagda, om de allmänna grunderna för avgiftsbelopp och om andra grunder för avgifterna finns i lagen om grunderna för avgifter till staten (150/1992).

Avgifterna och kostnaderna enligt denna lag är direkt utsökbara. Bestämmelser om indrivning av dem finns i lagen om verkställighet av skatter och avgifter (706/2007).

17 §

Ikraftträdande

Denna lag träder i kraft den 20 .

Anmälningsskyldigheten enligt 9 § och bokföringsskyldigheten enligt 10 § tillämpas på lätt brännolja och biobrännolja som levereras till konsumtion år 2021 och därefter.

2.

Lag

om ändring av lagen om främjande av användningen av biodrivmedel för transport

I enlighet med riksdagens beslut
ändras i lagen om främjande av användningen av biodrivmedel för transport (446/2007) 5 § 1, 2 och 4 mom. samt 5 b och 11 §,
sådana de lyder, 5 § 1 mom. i lag 1420/2010, 5 § 2 och 4 mom. samt 5 b § i lag 387/2017 och 11 § delvis ändrad i lag 1188/2016,
fogas till 10 §, sådan den lyder delvis ändrad i lagarna 1420/2010 och 1188/2016, ett nytt 3 mom. som följer:

5 §

Leverans av biodrivmedel till konsumtion

Distributörer är skyldiga att leverera biodrivmedel till konsumtion. Av det totala energiinnehållet i den mängd motorbensin, dieselolja och biodrivmedel som distributören levererat till konsumtion (*distributionskyldighet*) ska biodrivmedlens andel vara minst

- 1) 18,0 procent år 2019,
- 2) 20,0 procent år 2020,
- 3) 18,0 procent år 2021,
- 4) 19,5 procent år 2022,
- 5) 21,0 procent år 2023,
- 6) 22,5 procent år 2024,
- 7) 24,0 procent år 2025,
- 8) 25,5 procent år 2026,
- 9) 27,0 procent år 2027,
- 10) 28,5 procent år 2028,
- 11) 30,0 procent år 2029 och därefter.

Energiinnehållet i ett biodrivmedel ska räknas dubbelt vid uppfyllandet av distributionskyldigheten åren 2019 och 2020, om drivmedlet har framställts av råvaror som avses i bilagan.

Av distributionskyldigheten ska följande andelar uppfyllas med biodrivmedel som producerats eller framställts av råvaror som avses i del A i bilagan (*tilläggskyldighet*):

- 2,0 procentenheter åren 2021–2023,
 - 4,0 procentenheter åren 2024 och 2025,
 - 6,0 procentenheter åren 2026 och 2027,
 - 8,0 procentenheter år 2028,
 - 9,0 procentenheter år 2029,
 - 10,0 procentenheter år 2030 och därefter.
-

5 b §

Överskridande av distributionsskyldigheten

Om en distributör under ett kalenderår har levererat mer biodrivmedel till konsumtion än vad som föreskrivs i 5 § 1 mom., får distributören beakta den överskjutande delen som en andel av distributionsskyldigheten vid beräkningen för det följande kalenderåret och som en andel av distributionsskyldigheten enligt lagen om främjande av användningen av biobrännolja (/20) vid beräkningen för det kalenderår då överskridandet skedde. Den mängd som överförs får dock vara högst 30 procent av den energimängd som motsvarar distributionsskyldigheten för det kalenderår då överskridandet skedde och med den mängd som överförs får högst 30 procent av distributionsskyldigheten enligt lagen om främjande av användningen av biobrännolja fullgöras.

Om en distributör under ett kalenderår har levererat mer biodrivmedel till konsumtion än vad som föreskrivs i 5 § 4 mom., får distributören beakta den överskjutande delen som en andel av tillägsskyldigheten för det följande kalenderåret. Den mängd som överförs får dock vara högst 30 procent av den energimängd som motsvarar tillägsskyldigheten för det kalenderår då överskridandet skedde.

10 §

Force majeure

Om en distributör på grund av exceptionella och oförutsedda förändringar i tillgången på i 5 § 4 mom. avsedda biodrivmedel eller av något annat liknande skäl som kan anses utgöra ett oöverstigligt hinder inte kan fullgöra sin tillägsskyldighet, kan arbets- och näringsministeriet på ansökan av distributören antingen sänka den procentenhet som avses i 5 § 4 mom. eller slopa tillägsskyldigheten för det kalenderår som ansökan avser. På ansökan tillämpas vad som i 2 mom. föreskrivs om en ansökan om lindring eller slopande av distributionsskyldigheten.

11 §

Påföljdsavgifter

Om en distributör inte har levererat biodrivmedel till konsumtion enligt 5 § 1–3 mom., ska Skatteförvaltningen påföra distributören en påföljdsavgift för underlåtenhet att fullgöra distributionsskyldigheten. Avgiften är 0,04 euro per megajoule. Om en distributör inte har levererat biodrivmedel till konsumtion enligt 5 § 4 mom., ska Skatteförvaltningen påföra distributören en påföljdsavgift för underlåtenhet att fullgöra tillägsskyldigheten. Avgiften är 0,03 euro per megajoule.

Påföljdsavgiften för underlåtenhet att fullgöra distributionsskyldigheten beräknas på den mängd biodrivmedel som distributören enligt 5 § 1–3 mom. är skyldig att leverera till konsumtion till den del distributören enligt den anmälan som denna lämnat i enlighet med 7 § 1 mom. inte har fullgjort sin distributionsskyldighet. Påföljdsavgiften för underlåtenhet att fullgöra tillägsskyldigheten beräknas på den mängd biodrivmedel som distributören enligt 5 § 4 mom. är skyldig att leverera till konsumtion till den del distributören enligt den anmälan som denna lämnat i enlighet med 7 § 1 mom. inte har fullgjort sin tillägsskyldighet.

Påföljdsavgifterna ska påföras under det kalenderår då den anmälan som avses i 7 § 1 mom. lämnats eller borde ha lämnats. Om påföljdsavgifterna, på grund av att en distributör helt eller

RP 199/2018 rd

delvis försummat sin redovisningsskyldighet eller lämnat en bristfällig, vilseledande eller felaktig anmälan, inte alls blivit påförda eller påförts till ett för lågt belopp, ska Skatteförvaltningen påföra distributören de påföljdsavgifter som tidigare inte påförts distributören. Påföljdsavgifterna ska påföras inom tre år räknat från ingången av det kalenderår som följer på det kalenderår som avses ovan.

Påföljdsavgifterna påförs även när en i 10 § avsedd ansökan om lindring eller slopande av distributionsskyldigheten eller tilläggsskyldigheten har lämnats. Påföljdsavgifterna återbetalas till den del distributionsskyldigheten eller tilläggsskyldigheten lindras.

Denna lag träder i kraft den 20 .

Bestämmelserna i 5 § 4 mom. och 5 b § träder dock i kraft först den 1 januari 2021.

Om distributören år 2020 levererat mer biodrivmedel till konsumtion än vad som föreskrivs i 5 § 1 mom., får distributören beakta den överskjutande delen som en andel av distributionskyldigheten vid beräkningen för 2021 till den del den överskjutande delen baserar sig på energimängden i biodrivmedel som producerats av avfall eller restprodukter som avses i 4 § i lagen om biodrivmedel och flytande biobränslen (393/2013). Den mängd som överförs får dock utgöra högst 10 procent av den energimängd som motsvarar distributionsskyldigheten för 2020, beräknad utan tillämpning av 5 § 2 mom.

3.

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., sådant det lyder i lag 171/2018, 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), lagen om minskning av växthusgasutsläppen under hela livscykeln från vissa drivmedel (170/2018) och lagen om främjande av användningen av biobrännolja (/).

Denna lag träder i kraft den 20 .

Helsingfors den 18 oktober 2018

Statsminister

Juha Sipilä

Bostads-, energi- och miljöminister Kimmo Tiilikainen

2.

Lag

om ändring av lagen om främjande av användningen av biodrivmedel för transport

I enlighet med riksdagens beslut
ändras i lagen om främjande av användningen av biodrivmedel för transport (446/2007) 5 § 1, 2 och 4 mom. samt 5 b och 11 §, sådana de lyder, 5 § 1 mom. i lag 1420/2010, 5 § 2 och 4 mom. samt 5 b § i lag 387/2017 och 11 § delvis ändrad i lag 1188/2016, fogas till 10 §, sådan den lyder delvis ändrad i lagarna 1420/2010 och 1188/2016, ett nytt 3 mom. som följer:

Gällande lydelse

5 §

Leverans av biodrivmedel till konsumtion

Distributörer är skyldiga att leverera biodrivmedel till konsumtion. Av det totala energiinnehållet i den mängd motorbensin, dieselolja och biodrivmedel som distributören levererat till konsumtion (*distributions-skyldighet*) ska biodrivmedlens andel vara minst

- 1) 6,0 procent åren 2011—2014,
- 2) 8,0 procent år 2015,
- 3) 10,0 procent år 2016,
- 4) 12,0 procent år 2017,
- 5) 15,0 procent år 2018,
- 6) 18,0 procent år 2019,
- 7) 20,0 procent år 2020 och därefter.

Energiinnehållet i ett biodrivmedel ska rä-

Föreslagen lydelse

5 §

Leverans av biodrivmedel till konsumtion

Distributörer är skyldiga att leverera biodrivmedel till konsumtion. Av det totala energiinnehållet i den mängd motorbensin, dieselolja och biodrivmedel som distributören levererat till konsumtion (*distributions-skyldighet*) ska biodrivmedlens andel vara minst

- 1) 18,0 procent år 2019,
- 2) 20,0 procent år 2020,
- 3) 18,0 procent år 2021,
- 4) 19,5 procent år 2022,
- 5) 21,0 procent år 2023,
- 6) 22,5 procent år 2024,
- 7) 24,0 procent år 2025,
- 8) 25,5 procent år 2026,
- 9) 27,0 procent år 2027,
- 10) 28,5 procent år 2028,
- 11) 30,0 procent år 2029 och därefter.

Energiinnehållet i ett biodrivmedel ska rä-

RP 199/2018 rd

Gällande lydelse

knas dubbelt vid uppfyllandet av distributionsskyldigheten, om drivmedlet har framställts av sådana råvaror som nämns i bilagan.

Av distributionsskyldigheten ska 0,5 procentenheter uppfyllas med

1) biodrivmedel som producerats eller framställts av sådana råvaror som nämns i del A i bilagan, eller

2) biodrivmedel som producerats eller framställts av sådana råvaror som Energimyndigheten med stöd av lagen om biodrivmedel och flytande bibränslen har definierat som avfall, restprodukter, cellulosa från icke-livsmedel eller material som innehåller både cellulosa och lignin och som före den 9 september 2015 har använts i en befintlig anläggning.

5 b §

Överskridande av distributionsskyldigheten

Om en distributör under ett kalenderår till konsumtion har levererat mer biodrivmedel än vad som föreskrivs i 5 § 1 mom., får distributören beakta den andel som överstiger skyldigheten vid beräkningen av distributionsskyldigheten för det följande kalenderåret. Den mängd som överförs får dock vara högst hälften av den energimängd som motsvarar distributionsskyldigheten för det kalenderår då överskridandet skedde.

(ny)

Föreslagen lydelse

knas dubbelt vid uppfyllandet av distributionsskyldigheten åren 2019 och 2020, om drivmedlet har framställts av råvaror som avses i bilagan.

Av distributionsskyldigheten ska följande andelar uppfyllas med biodrivmedel som producerats eller framställts av råvaror som avses i del A i bilagan (**tillägsskyldighet**):

- 1) 2,0 procentenheter åren 2021–2023,
- 2) 4,0 procentenheter åren 2024 och 2025,
- 3) 6,0 procentenheter åren 2026 och 2027,
- 4) 8,0 procentenheter år 2028,
- 5) 9,0 procentenheter år 2029,
- 6) 10,0 procentenheter år 2030 och därefter.

5 b §

Överskridande av distributionsskyldigheten

Om en distributör under ett kalenderår har levererat mer biodrivmedel till konsumtion än vad som föreskrivs i 5 § 1 mom., får distributören beakta den överskjutande delen som en andel av distributionsskyldigheten vid beräkningen för det följande kalenderåret och som en andel av distributionsskyldigheten enligt lagen om främjande av användningen av biobrännolja (/20) vid beräkningen för det kalenderår då överskridandet skedde. Den mängd som överförs får dock vara högst 30 procent av den energimängd som motsvarar distributionsskyldigheten för det kalenderår då överskridandet skedde och med den mängd som överförs får högst 30 procent av distributionsskyldigheten enligt lagen om främjande av användningen av biobrännolja fullgöras.

Om en distributör under ett kalenderår har levererat mer biodrivmedel till konsumtion än vad som föreskrivs i 5 § 4 mom., får distributören beakta den överskjutande delen som en andel av tillägsskyldigheten för det följande kalenderåret. Den mängd som överförs får dock vara högst 30 procent av den energimängd som motsvarar tillägsskyldig-

RP 199/2018 rd

Gällande lydelse

Föreslagen lydelse

heten för det kalenderår då överskridandet skedde.

10 §

10 §

Force majeure

Force majeure

(ny)

Om en distributör på grund av exceptionella och oförutsedda förändringar i tillgången på i 5 § 4 mom. avsedda biodrivmedel eller av något annat liknande skäl som kan anses utgöra ett oöverstigit hinder inte kan fullgöra sin tilläggsskyldighet, kan arbets- och näringsministeriet på ansökan av distributören antingen sänka den procentenhet som avses i 5 § 4 mom. eller slopa tilläggsskyldigheten för det kalenderår som ansökan avser. På ansökan tillämpas vad som i 2 mom. föreskrivs om en ansökan om lindring eller slopande av distributionsskyldigheten.

11 §

11 §

Påföljdsavgift

Påföljdsavgifter

Om en drivmedelsdistributör inte har levererat biodrivmedel till konsumtion enligt 5 §, ska Skatteförvaltningen påföra distributören en påföljdsavgift. Avgiften beräknas på den mängd biodrivmedel som distributören enligt den paragrafen är skyldig att leverera till konsumtion till den del distributören inte fullgjort sin skyldighet i enlighet med den anmälan som distributören lämnat enligt 7 § 1 mom. Påföljdsavgiften är 0,04 euro per megajoule.

Om en distributör inte har levererat biodrivmedel till konsumtion enligt 5 § 1—3 mom., ska Skatteförvaltningen påföra distributören en påföljdsavgift för underlåtenhet att fullgöra distributionsskyldigheten. Avgiften är 0,04 euro per megajoule. Om en distributör inte har levererat biodrivmedel till konsumtion enligt 5 § 4 mom., ska Skatteförvaltningen påföra distributören en påföljdsavgift för underlåtenhet att fullgöra tilläggsskyldigheten. Avgiften är 0,03 euro per megajoule.

Påföljdsavgiften för underlåtenhet att fullgöra distributionsskyldigheten beräknas på den mängd biodrivmedel som distributören enligt 5 § 1—3 mom. är skyldig att leverera till konsumtion till den del distributören enligt den anmälan som denna lämnat i enlighet med 7 § 1 mom. inte har fullgjort sin distributionsskyldighet. Påföljdsavgiften för underlåtenhet att fullgöra tilläggsskyldigheten beräknas på den mängd biodrivmedel som

RP 199/2018 rd

Gällande lydelse

Påföljdsavgiften ska påföras under det kalenderår då den anmälan som avses i 7 § 1 mom. har lämnats eller borde ha lämnats. Om påföljdsavgift, på grund av att en *drivmedels*distributör 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, ska Skatteförvaltningen påföra distributören den påföljdsavgift som tidigare inte påförts distributören. Påföljdsavgiften ska 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 slopande av distributionsskyldighet som avses i 10 § lämnats. Påföljdsavgift återbetalas till den del distributionsskyldigheten lindras.

Föreslagen lydelse

distributören enligt 5 § 4 mom. är skyldig att leverera till konsumtion till den del distributören enligt den anmälan som denna lämnat i enlighet med 7 § 1 mom. inte har fullgjort sin tilläggskyldighet.

*Påföljdsavgifterna ska påföras under det kalenderår då den anmälan som avses i 7 § 1 mom. lämnats eller borde ha lämnats. Om påföljdsavgifterna, på grund av att en distributör helt eller delvis försummat sin redovisningsskyldighet eller lämnat en bristfällig, vilseledande eller felaktig anmälan, inte alls blivit påförda eller påförts till ett för lågt belopp, ska Skatteförvaltningen påföra distributören *de påföljdsavgifter* som tidigare inte påförts distributören. *Påföljdsavgifterna* ska påföras inom tre år räknat från ingången av det kalenderår som följer på det kalenderår som avses ovan.*

Påföljdsavgifterna påförs även när en i 10 § avsedd ansökan om lindring eller slopande av distributionsskyldigheten eller tilläggskyldigheten har lämnats. Påföljdsavgifterna återbetalas till den del distributionsskyldigheten eller tilläggskyldigheten lindras.

Denna lag träder i kraft den 20 .

Bestämmelserna i 5 § 4 mom. och 5 b § träder dock i kraft först den 1 januari 2021.

Om distributören år 2020 levererat mer biodrivmedel till konsumtion än vad som föreskrivs i 5 § 1 mom., får distributören beakta den överskjutande delen som en andel av distributionsskyldigheten vid beräkningen för 2021 till den del den överskjutande delen baserar sig på energimängden i biodrivmedel som producerats av avfall eller restprodukter som avses i 4 § i lagen om biodrivmedel och flytande biobränslen (393/2013). Den mängd som överförs får dock utgöra högst 10 procent av den energimängd som motsvarar distributionsskyldigheten för 2020, beräknad utan tillämpning av 5 § 2 mom.

Gällande lydelse

Föreslagen lydelse

3.

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., sådant det lyder i lag 171/2018, 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), lagen om handel med utsläppsätter för luftfart (34/2010) och lagen om minskning av växthusgasutsläppen under hela livscykeln från vissa drivmedel (170/2018).

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 handel med utsläppsätter för luftfart (34/2010), lagen om minskning av växthusgasutsläppen under hela livscykeln från vissa drivmedel (170/2018) och lagen om främjande av användningen av biobrännolja (/).

Denna lag träder i kraft den 20 .