

Svar på skriftligt spörsmål SS 238/2019 rd

Svar på skriftligt spörsmål om att sluta klassificera palmfettsyradestillat (PFAD) som avfall

Till riksdagens talman

I det syfte som anges i 27 § i riksdagens arbetsordning har Ni, Ärade talman, till den minister som saken gäller översänt följande skriftliga spörsmål SS 238/2019 rd undertecknat av riksdagsledamot Hanna Sarkkinen /vänst:

Ämnar statsrådet vidta åtgärder för att sluta klassificera palmfettsyradestillat som avfall?

Som svar på detta spörsmål anför jag följande:

Enligt Europaparlamentets och rådets förordning om ansvarsfördelning¹ ska Finland före 2030 minska sina klimatutsläpp med minst 39 procent jämfört med nivån för år 2005. Förpliktelsen gäller för sektorer utanför utsläppshandeln, bland annat trafik, jordbruk, byggnadsspecifik uppvärmning, avfallshantering och arbetsmaskiner. Trafikens andel av utsläppen inom ansvarsfördelningssektorn uppgår till cirka 40 procent. Därför krävs betydande åtgärder för att minska utsläppen i synnerhet inom trafiksektorn. Finland har i fråga om trafikbränslena därför ålagts en distributionsskyldighet som motsvarar en biobränsleandel på 30 procent och ska fullgöras senast 2030. Distributionsskyldigheten regleras i lagen om främjande av användningen av biodrivmedel för transport (446/2007, nedan *distributionsskyldighetslagen*). Biobränslen är det snabbaste sättet att reducera trafikutsläppen, eftersom de kan användas i det befintliga bilbeståndet. Man har dessutom tagit flera andra metoder i bruk, exempelvis infrastöd för laddning eller tankning av el- och gasbilar, stöd för köp av elbilar, stöd för konvertering av etanol- eller gasdrivna bilar samt olika slags skatterelaterade incitament avseende fordon och drivmedel.

De biobränslen som inkluderas i distributionsskyldigheten ska uppfylla hållbarhetskriterierna i Europaparlamentets och rådets direktiv 2009/28/EG av den 23 april 2009 om främjande av användningen av energi från förnybara energikällor (nedan RES-direktivet), vilka har verkställts nationellt genom lagen om biodrivmedel och flytande biobränslen (393/2013, nedan *hållbarhetslagen*). Verksamhetsutövaren ska påvisa att hållbarhetskriterierna uppfylls antingen utgående från ett hållbarhetssystem i enlighet med hållbarhetslagen eller med ett frivilligt system som har godkänts av kommissionen.

¹ EUROPAPARLAMENTETS OCH RÅDETS FÖRORDNING (EU) nr 2018/842 av den 30 maj 2018, 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

Svar på skriftligt spørgsmål SS 238/2019 rd

Det skriftliga spørsmålet ankyter till de råvaror som används för biobränslen för trafiken och huruvida dessa råvaror klassificeras som avfall, restprodukter eller restprodukter från bearbetning. Klassificeringen har konsekvenser för såväl hållbarhetskraven som beskattningen av biobränslen.

Beskattningen av trafikbränslen regleras av lagen om punktskatt på flytande bränslen (1472/1994, nedan *bränsleskattelagen*). Koldioxidskatten har graderats i tre klasser enligt hurdan hur mycket biodrivmedlen och biobränslena kan reducera koldioxidutsläppen under sin livscykel jämfört med fossila bränslen. För biobränslen som tillverkas av avfall och restprodukter kan minskningen av växthusgasutsläppen vara upp till 90 procent jämfört med fossila bränslen. De biodrivmedel som avses i RES-direktivet och produceras ur avfall och restprodukter koldioxidbeskattas inte.

Hållbarhetslagen innehåller bestämmelser om hållbarhetsaspekten för biobränslen, inklusive definitionerna av avfall, restprodukter och restprodukter från bearbetning. I dessa frågor är Energimyndigheten den behöriga myndigheten i Finland. Energimyndigheten beslutar på basis av ansökningar från verksamhetsutövarna om klassificeringen av råvaror. Den allmänna styrningen, kontrollen och utvecklingen av verksamheten i enlighet med hållbarhetslagen tillhör arbets- och näringsministeriet.

Med avfall avses enligt hållbarhetslagen allt avfall enligt 5 § i avfallslagen (646/2011), med undantag av ämnen som avsiktligt har ändrats för att räknas som avfall. Det finns ingen definition på biprodukter i hållbarhetslagen. Palmfettsyradestillat (PFAD) har i Finland klassificerats som restprodukt från bearbetning i stället för som avfall. Enligt lagen är en restprodukt från bearbetning ett ämne som inte är en slutprodukt som man direkt strävar efter i en produktionsprocess. En restprodukt från bearbetning är inte det primära syftet med en produktionsprocess och processen har inte avsiktligt ändrats för att producera ämnet. Enligt hållbarhetslagen avses med restprodukter restprodukter av bearbetning samt restprodukter med direkt ursprung i jordbruk, vattenodling, fiske och skogsbruk.

Palmfettsyradestillat (PFAD) uppkommer vid förädling av palmolja för livsmedelsanvändning. När frukter från oljepalmen hanteras, innebär de stötar de får att fett i frukterna börjar förstöras. Det fördärvade fett måste avlägsnas för att palmoljan ska uppfylla livsmedelsindustrins krav. Det fördärvade fett avlägsnas genom att oljan destilleras. PFAD består således av dessa fördärvade fetter, vilka separeras i raffineringen av palmoljan. Proportionen av PFAD i produktionsvolymerna av palmolja är endast cirka 3–5 procent. De som förädlar palmolja optimerar varken odlingen av oljepalmer eller raffineringsprocessen så att det skulle uppstå mer PFAD, utan variationen i andelen påverkas av mängden fördärvat fett.

Så som konstateras ovan är inte det främsta syftet med raffineringen av palmolja att producera PFAD, och därför uppfyller det definitionen på restprodukter från bearbetning i enlighet med direktivet och den nationella lagstiftningen för reglering av biobränsle.

Som behörig myndighet kan Energimyndigheten på ansökan av en verksamhetsutövare meddela förhandsbesked om huruvida en råvara ska betraktas som avfall eller restprodukter vid tillämp-

Svar på skriftligt spørgsmål SS 238/2019 rd

ning av bränsleskattelagen. Ett förhandsbesked kan endast återkallas om tolkningen av bestämmelsen ändras eller av andra särskilda skäl. Huruvida en råvara godtas som avfall eller restprodukt kan vara av central betydelse vid investering i produktion av biodrivmedel eller flytande biobränsle. Det är därför nödvändigt att beslutet gäller tills vidare. En verksamhetsutövare måste kunna lita på att beslutet inte ändras, såvida det inte hänt någon betydande förändring som ger anledning att avgöra saken på ett annat sätt. I fråga om palmfettsyradestillat har ingen sådan ändring inträffat, och det är inte nödvändigt att bedöma saken på nytt.

Den nationella hållbarhetslagen ska uppdateras till att motsvara det i slutet av 2018 godkända, uppdaterade direktivet om förnybar energi² (nedan RED II). Det är värt att observera att RED II inte innehåller några nya krav avseende klassificeringen av råvaror för biobränslen.

I våras gav Europeiska kommissionen i ett delegerat beslut om RED II riktlinjen att palmolja framdeles inte längre kan användas som råvara för biobränslen som ska uppfylla hållbarhetskriterierna, utan att man stegvis och med vissa undantag kommer att avstå från användningen av ämnet. Det väsentliga här är att begränsningen gäller för de mat- och foderväxter vars användning medför hög risk för att markanvändningen ska förändras. Palmolja har ansetts vara en sådan matväxt, men begränsningen gäller inte för biströmmar vid produktion av palmolja, oavsett om de betraktas som avfall eller restprodukter.

Direktivet begränsar inte heller användningen av andra avfall eller restprodukter från produktionen av palmolja till råvara för biobränslen. Tvärtom omfattar förteckningen över råvaror för avancerade biobränslen exempelvis avloppsslam från palmoljeframställning och tomma palmfruktsklasar. Enligt direktivet kan förteckningen över avancerade biobränslen utökas med nya råvaror, men de råvaror som redan finns i förteckningen kan inte strykas.

Finland har redan i årtal intagit ståndpunkten att hållbarhetskriterierna i direktivet om förnybar energi alltid ska uppfyllas för biobränsle, men inte understött att ytterligare krav föreskrivs för enskilda råvaror. Syftet har varit att råvarubasen ska hållas så bred som möjligt, särskilt i fråga om olika råvaror som uppkommer genom avfall och restprodukter.

Statsrådet anser att råvarubasen för biobränslen inte i onödan bör begränsas eller att klassificeringen av råvaror regleras striktare än vad EU-lagstiftningen kräver. Det behövs omfattande åtgärder för att uppnå klimat- och energimålen för Finland och EU. En begränsning av råvarubasen skulle i synnerhet göra det svårare att uppnå de nationella målen och även försämra verksamhetsförutsättningarna för företag som producerar biobränslen. Energimyndigheten har fattat beslut om saken i överensstämmelse med sin behörighet. Av dessa skäl anser statsrådet att det inte är motiverat att ändra den restproduktsklassificering av palmfettsyradestillat som uppfyller kraven i såväl EU-direktivet som den nationella lagstiftningen.

² EUROPAPARLAMENTETS OCH RÅDETS DIREKTIV (EU) 2018/2001 av den 11 dag december 2018 om främjande av användningen av energi från förnybara energikällor (omarbetning).

Svar på skriftligt spørgsmål SS 238/2019 rd

Helsingfors den 11 november 2019

Näringsminister Katri Kulmuni